

Enero · Marzo 2003

REVISTA

de
Fomento Social

*La acción política
de los católicos*

El proceso autonómico español

*De los proyectos de cooperación
a los procesos de desarrollo*

Envejecimiento y seguro de dependencia

Desarrollo rural en Vietnam

Moral de la guerra y guerra de Irak

La reconstrucción de Irak y la ONU

Una derrota de la humanidad



REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 229 – VOLUMEN 58

ENERO–MARZO 2003

RESÚMENES / ABSTRACTS 5

EDITORIAL

– *Acción política y comportamiento de los católicos en España* 11

ESTUDIOS

– Antonio J. PORRAS NADALES: *Del proceso autonómico hacia un sistema de red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)* 35

– Gabriel FERRERO Y DE LOMA–OSORIO: *De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo a largo plazo* 61

– Javier MOYA HUERTOS: *El seguro de dependencia: una nueva perspectiva del envejecimiento* 105

NOTAS

– Francisco AMADOR HIDALGO: *Apoyo al desarrollo rural en Vietnam: un caso de investigación–acción* 135

ACTUALIDAD

– Ildelfonso CAMACHO LARAÑA, S.J.: *La doctrina moral sobre la guerra. Su aplicación al caso de la intervención militar en Irak* 151

– INTERMÓN OXFAM: *La reconstrucción de Irak y el papel de Naciones Unidas* 181

– Fernando F. FRANCO, S.J. - SECRETARIADO PARA LA JUSTICIA SOCIAL DE LA COMPAÑÍA DE JESÚS: *La guerra es una derrota de la humanidad* 187

DOCUMENTOS

– Óscar Alfredo SANTAMARÍA: *Los retos de la integración regional en Centroamérica* 191

BIBLIOGRAFÍA

– *Recensiones* 213

– *Reseñas* 223

SUMARIO



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 5-10

RESÚMENES-ABSTRACTS

EDITORIAL

Consejo de Redacción

Acción política y comportamiento de los católicos en España

El renovado interés por las cuestiones públicas en estos últimos tiempos coincide con el lugar especial que va encontrando la acción política en el mundo cristiano. El compromiso explícito y duradero de muchos cristianos en los procesos de transformación social y en los proyectos de cooperación al desarrollo, es paralelo a la renovación del interés, siempre creciente, que se muestra en el catolicismo evangélico por otro mundo posible. Ésa es la ocasión del editorial. Al hacer nuestra reflexión sobre la acción política y el comportamiento de los católicos en España, pretendemos ofrecer una reflexión aplicada a nuestra actual situación española: la relación real de los partidos políticos con el catolicismo y la presencia y actuación de los católicos en el espacio político. Después de analizar algunos signos de nuestro tiempo y los presupuestos de los que partimos al considerar este tema, el editorial aborda las diferentes formas que tienen los cristianos de acercarse a la política y ensaya una tipología de las mismas. A continuación analizamos las relaciones entre el mundo cristiano y tres ámbitos de la acción política en España: izquierdas, derecha y nacionalismos. Por último proponemos algunos criterios para la acción de los católicos en el espacio político. Creemos que los cristianos deben estar en el mundo de la política, como

promotores del compromiso por la justicia, que exige también un tiempo y un espacio para su propia constitución como sujetos eclesiales, personal y comunitariamente capacitados para el compromiso evangélico. Éste es uno de los retos fundamentales planteados en este momento para el mundo cristiano en relación con la acción política.

Editorial Board

Political action and catholic behaviour in Spain

The recent and renovated interest for public questions coincides with the special place that the political action is finding in the Christian world. The explicit and lasting commitment of many Christians in the processes of social transformation and in the cooperation for development projects is parallel to the ever-rising renovation for another possible world, as it is shown in the evangelical Catholicism. And so, this is the theme of the editorial. When reflecting on the political action and the behaviour of the Catholics in Spain, since we aim to offer a reflection applied to our current Spanish situation: the real relationship between political parties and the Catholicism and the presence and action of the Catholic in the political field. After analysing some signs of our time and the budgets which we start from when considering the subject, the editorial deals with the different ways the Christians approach politics and tries out a typology of them. Then, the relationships between the Christian world and three areas of the political action in Spain are analysed: left, right and nationalisms. Finally, some criteria for the action of the Catholic in the political field are proposed. We believe that the Christians should be present in the political world promoting the commitment of justice, which requires a time and space for becoming ecclesiastical subjects, qualified at a personal and at a community level for the evangelical commitment. This is one of the current challenges set out for the Christian world regarding the political action.

Antonio PORRAS NADALES

Del proceso autonómico hacia un sistema de red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)

La percepción del proceso autonómico español viene condicionada por la inercia de un proceso conflictual que respondería al periodo propio de la “lucha por las competencias”. Tal periodo parece estar terminando, y las nuevas perspectivas de ordenación territorial se enfrentan a un fenómeno nuevo: la tendencia a la emulación y el aprendizaje horizontal entre Comunidades en torno a leyes, políticas y experiencias organizativas, relativamente al margen del papel activo del Estado central. Se trata de una tendencia que refleja al mismo tiempo procesos emergentes de adaptación al contexto exterior globalizado, y cuyo desarrollo futuro puede constituir una razonable vía de salida frente a las tendencias alternativas de bloqueo del proceso territorial español. Las nuevas perspectivas de la llamada “gobernanza multinivel” sitúan pues el mapa territorial ante un proceso interactivo que comienza a operar a modo de un naciente “sistema de red”, diseñando nuevas líneas de futuro para el regionalismo europeo.

From the regional process towards a net system. (Regions and Autonomous Regions in the dawn of the 21st century)

The perception of the Spanish autonomic process is conditional on the inertia of a controversial process that would answer the period of “fight for competences”. This period seems to be coming to an end, and the new perspectives of territorial regulation are facing a new phenomenon: the tendency to emulation and horizontal learning among Autonomous Regions regarding laws, policies and organizational experiences, relatively out of the active role of the central government. It is a tendency that reflects at the same time rising processes of adaptation to the external globalised context whose future development could be a reasonable way out against alternative tendencies of blocking the territorial Spanish process. The new perspectives of the so called “multilevel government” place the territorial map before an interactive process that begins operating like a rising “net system”, designing new future lines for the European regionalism.

Gabriel FERRERO Y DE LOMA-OSORIO

De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo a largo plazo

En este artículo se analiza las ventajas y los inconvenientes del enfoque de proyectos, tan extendido en la práctica de las intervenciones de desarrollo y la cooperación internacional, tanto como instrumento de gestión como en el plano metodológico.

En el marco del fenómeno de la “fatiga del donante”, se resaltan las ventajas del enfoque para los donantes en contraste con los efectos no deseados de las intervenciones instrumentadas con proyectos desde la perspectiva de la realidad local donde se desarrollan.

Proponiendo una nueva lectura de los procesos de desarrollo a la luz de los emergentes enfoques sobre el capital social, se plantea la necesidad de superar el enfoque de proyectos con un enfoque alternativo: la planificación y la gestión del desarrollo orientada al proceso.

From cooperation projects to long-term development projects

This article analyses advantages and disadvantages of the project approach, so widely spread in the interventions for development and the international cooperation, both as a management tool and on the methodological level.

Within the framework of the “donor tiredness” phenomenon, the advantages of the approach for donors are highlighted in contrast to the undesired effects of implemented interventions with projects from the perspective of the local reality where they take place.

Proposing a new interpretation of the development projects in the light of the rising approaches about the share capital, the necessity to go beyond the project approach with an alternative approach –development planning and management directed at process– is considered.

Javier MOYA HUERTOS

El seguro de dependencia: una nueva perspectiva del envejecimiento

Aunque no siempre, con frecuencia los ancianos están sometidos a una situación de dependencia, que requiere una atención especializada y costosa. Ello plantea sobre todo la cuestión de cómo financiar el gasto que conlleva. El presente trabajo constituye un análisis de la situación de la

problemática ligada a dicha dependencia, así como una aproximación a las soluciones que han ofrecido a dicho problema, mediante diversas fórmulas de seguro de dependencia, algunos países de nuestro entorno europeo. El autor piensa que todo parece indicar que nuestro país optará por un modelo mixto (público–privado) de seguro de dependencia, inspirado en el modelo alemán, con una importante cartera de servicios prestados a través de la Seguridad Social y que admitirá la complementariedad de los seguros privados, a los que se primaría mediante importantes deducciones fiscales.

Dependence insurance: a new perspective of aging

Not always but very frequently, the elderly live a situation of dependence that requires specialised and expensive treatment. That raises the question of how the implied costs can be financed. This paper analyses the problems implied by such dependence, as well as the solutions through diverse formulae of dependence insurance that have been offered by some European countries. The author believes that everything seems to indicate that our country will opt for a mixed model (public–private), inspired in the German model, with an important services portfolio rendered through the Social Security and that will be complemented by private insurance, which would enjoy important tax deductions.

NOTA / NOTE

Francisco AMADOR HIDALGO

Apoyo al desarrollo rural en Vietnam: un caso de investigación–acción

El objetivo de este trabajo consiste en describir un proyecto de cooperación al desarrollo en Vietnam, que desde hace dos años, viene realizando un equipo de profesores de INSA–ETEA bajo la dirección del autor, en colaboración con la ONG Acción, Intercambio y Desarrollo de Asia (AIDA) y cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECI). En primer lugar se analiza la filosofía “peculiar” que inspira un proyecto por procesos. En segundo lugar se describe cómo se ha puesto en práctica esta perspectiva para unas determinadas circunstancias institucionales, económicas y culturales. Por último se realiza un balance provisional de los logros obtenidos y se formulan las actuaciones que van a desarrollarse próximamente.

Support for rural development in Vietnam: a research and action case

The aim of this paper is to describe a cooperation for development project in Vietnam, which, for two years, has been carried out by a team of lecturers of INSA-ETEA, and supervised by the author of the article, in collaboration with the NGO Action, Exchange and Development in Asia (AIDA) and co-financed by the Spanish Agency of Cooperation for Development (AECI). Firstly, the peculiar philosophy that inspired a project which works through processes is analysed. Secondly, the paper describes how this perspective has been put into practice for specific institutional, economic and cultural circumstances. Finally achievements are evaluated and actions to be taken soon formulated.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 11-34

Acción política y comportamiento de los católicos en España

Consejo de Redacción

En nuestro actual momento político vivimos una interesante situación que tiene algo de paradójico. Por una parte se observa un renovado interés por las cuestiones públicas, que aflora precisamente después de estos últimos diez años en que la prioridad de la política de los sucesivos Gobiernos españoles ha sido la convergencia económica europea. Por otra, en el mundo cristiano hay algunos claroscuros. Frente a cierta atonía eclesial en relación con lo político, y a la “mala imagen pública de la Iglesia” que transmiten muchos medios, renace el interés público ante las tomas de posición de la Iglesia, para bien o para mal, como ha ocurrido en los casos recientes del nacionalismo vasco, la condena del terrorismo, la cuestión educativa y, últimamente, la reacción ante la crisis de Irak. En el mundo cristiano la política encuentra un lugar especial, bien por el compromiso explícito y duradero de muchos cristianos en los procesos de transformación social, en el Cuarto Mundo, o en la cooperación al desarrollo del Sur, bien por la sensibilidad siempre creciente del catolicismo evangélico hacia el compromiso por otro mundo posible. En una palabra, parece que el interés por lo político y el compromiso cristiano se reavivan. Ello es una buena ocasión para abordar el tema que nos hemos propuesto para este editorial.

EDITORIAL

Al hacer nuestra reflexión sobre la acción política y el comportamiento de los católicos en España, descartamos abordar cuestiones más generales, como las relaciones entre Iglesia y política, la vocación política del cristiano en general, o las relaciones entre los partidos políticos y la jerarquía eclesiástica en España y sus conflictos o convergencias coyunturales. Pretendemos, más bien, una reflexión aplicada a nuestra actual situación española, en una doble dirección: la relación real de los partidos políticos con el catolicismo en España, y la presencia y actuación de los católicos en los diferentes partidos políticos españoles y en las instituciones políticas básicas¹. Por otra parte, considerar que el factor católico juega un papel en la vida política e influye, como tal factor, en la acción política no es algo obvio: por ello no podemos eludir algunas consideraciones sobre esta cuestión, capaces de suscitar un debate más amplio.

1. Signos de nuestro tiempo

Al abordar la relación entre la acción política y el factor católico no podemos dejar de decir algo sobre algunos fenómenos recientes que afectan a la política y a su relación con la religión. Al enumerarlos, no pretendemos hacer un diagnóstico completo de nuestro tiempo, sino sólo destacar aquellas tendencias que creemos de mayor interés para ilustrar nuestras reflexiones.

A) El período que ha seguido a la caída del muro de Berlín ha provocado una reconfiguración del mundo, que ha llevado a un nuevo papel de los

¹ El propio proceso de elaboración de las páginas que siguen ilustra sobre nuestra pretensión. El Consejo de Redacción de la Revista ha tenido ocasión de celebrar en ETEA dos sesiones específicas de seminario, con personas significativas a las que habíamos invitado, encaminadas a enriquecer nuestras propias ideas sobre el tema del editorial. El día 17 de enero nos reunimos con Ramón Jáuregui, diputado del PSE en el Congreso de los Diputados y vicepresidente del Gobierno Vasco hasta 1998, así como con Carlos García de Andoin, militante cristiano y miembro asimismo del PSE. Intercambiamos ideas sobre la mutua relación entre socialistas y cristianos en el actual contexto español. De igual modo, el día 10 de febrero nos reunimos con Amalia Gómez, militante del PP y exsecretaria general de Asuntos Sociales en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: este encuentro nos permitió conocer más de cerca la experiencia y motivaciones de la concreta implicación en política activa de una persona que se confiesa cristiana. A ellos y a los compañeros, profesores de ETEA que participaron en las sesiones, expresamos nuestro sincero agradecimiento por su colaboración. Ni que decir tiene que las reflexiones que siguen no pretenden reflejar las opiniones de nuestros invitados, sino que son de la exclusiva responsabilidad del Consejo de Redacción de la Revista.

Estados Unidos en la política mundial como “potencia única”. Importantes son los procesos, más conocidos y comentados, de la globalización económica y sus innumerables consecuencias (entre las que cabe mencionar la multiplicación de los movimientos migratorios y el surgimiento del terrorismo internacional), o de la emergencia de la sociedad de la información con avances espectaculares en las tecnologías de las comunicaciones, que han llevado a una verdadera configuración de un único mundo. Pero de no menor calado es la perplejidad de los centros de elaboración cultural y política ante las nuevas condiciones para pensar el mundo. En este sentido, hemos de reconocer sin ambages que el balance de estos últimos catorce años nos presenta una izquierda desorientada que no es capaz de ofrecer respuestas a los problemas presentes, mientras que la derecha ha aceptado mayoritariamente el predominio de los criterios económicos (la esfera privada) sobre la esfera pública, y en concreto sobre la acción política.

- B) La política (y muy especialmente la acción política de los partidos y de las instituciones nacionales, regionales y locales) ha sufrido una “colonización” por parte de los medios de comunicación social, y de los poderes económico–mediáticos de quienes dependen aquellos. Son los medios los que dictan la agenda de la política, que cada vez menos es debate de ideas, propuesta de itinerarios, procesos de acción en común y, por último, construcción y ejercicio de liderazgos públicos, para pervertirse como política–espectáculo, ante la que la sociedad reacciona con comportamientos de pasividad e inhibición crecientes.*
- C) En tercer lugar, no deja de resultar paradójica cierta recuperación de la política “crítica” que se manifiesta en la época más reciente, en dos vertientes diferentes. Por un lado, se está configurando y reconstituyendo un espacio de opinión pública que es muy sensible ante las situaciones críticas (como ha ocurrido ante fenómenos de tanta gravedad, duración o espectacularidad en España, como el terrorismo en el País Vasco, la catástrofe ecológica de las costas gallegas, o la crisis de Irak). Por otro lado, se ha abierto paso una opinión política “crítica” mundial, hacia los sistemas y con el proceso de globalización económica, que tuvo como punto de arranque el Primer Foro Social de Porto Alegre y se prolongó luego en sucesivos foros regionales (por ejemplo, el de Génova de julio de 2001, que marcó un punto de inflexión en la opinión europea). Esta opinión “crítica” se manifiesta a veces de forma violenta, lo que en nada favorece su acogida social, pero también está comenzando a dar frutos en*

una línea de pensamiento alternativo que puede concretarse en el lema, cada vez menos utópico, de “otro mundo es posible”.

D) Para acabar, más que un signo, una reflexión prometedora sobre la realidad. En los últimos años del siglo XX hemos asistido a una reacción, que va siendo importante, sobre los efectos indeseables que tiene en los comportamientos públicos la secularización de las sociedades tradicionalmente cristianas. Aunque es obvio, hemos de reconocer que el fenómeno de la secularización ha tenido muchos aspectos positivos tanto para la sociedad como más particularmente para la política, así como para la propia experiencia y expresión de la fe cristiana. Pero también ha comportado otros efectos no deseados: el factor católico se ha privatizado y ha perdido casi toda incidencia en el éthos público, ha crecido la insignificancia cultural de la religión cristiana y, como resultado de estos dos hechos, ha aumentado la irrelevancia política del cristianismo.

2. Algunos presupuestos sobre el catolicismo en cuanto factor político

De lo que precede puede deducirse que estamos viviendo un momento no sólo de relanzamiento de la reflexión y de la acción política, sino de verdadera refundación de la política; y también que lo cristiano, y lo religioso en general, sigue inmerso en un proceso de búsqueda del lugar y la función que le corresponden en el seno de las sociedades modernas. Para valorar el alcance de esto es útil recordar lo específico de la política frente a otras actividades humanas y sociales: el esfuerzo por construir, mantener y perfeccionar un orden global de convivencia para toda la sociedad, admitiendo como dato de base la pluralidad de cosmovisiones y sistemas éticos que caracteriza a nuestro tiempo. El político no afronta sólo problemas particulares, de los muchos que preocupan a nuestros contemporáneos: se plantea cualquier problema en el marco de ese orden global que sirve de sustrato a la convivencia. Es importante recordar esto, ante el desprestigio evidente de la política que domina en muchos ambientes y la tendencia a buscar alternativas de presencia pública en ámbitos más particulares de la vida social (el desarrollo de compromisos sociales variados y de colaboración con ONGD de todo tipo ilustra esta tendencia).

En este sentido, la dimensión ética de la política es insoslayable. La acción política encuentra su rumbo constante en la defensa y promoción de la justicia, entendida como “virtud” en la que todos deben ser educados, y como

“fuerza” moral que sostiene el empeño por favorecer derechos y deberes de todos y cada uno, sobre la base de la dignidad personal del ser humano. *Este enfoque está en perfecta armonía con aquel principio inspirador de la enseñanza social cristiana: una política para la persona y para la sociedad encuentra su criterio básico en la consecución del bien común, como bien de todos los hombres y de todo el hombre. Y permítasenos también recordar cómo se concibe en el pensamiento cristiano el bien común: el conjunto de condiciones sociales que permitan a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección². En resumen: la política existe en función del bien común, en él encuentra su justificación y su sentido, de él deriva su legitimidad primigenia y propia.*

Desde estos presupuestos queremos pronunciarnos ahora sobre la acción política y el comportamiento de los católicos en España. Lo hacemos desde un doble estímulo: el que procede de esta coyuntura que entendemos como oportunidad para la refundación de algunas maneras de hacer política y de algunas instancias desde la que los ciudadanos actúan colectivamente; y el que tiene su base en la rica tradición eclesial sobre la política, tanto doctrinal como práctica, aunque su desarrollo haya estado marcado, como toda realidad humana, por luces y por sombras. Porque, si es cierto que estamos asistiendo a una refundación de la política, no quisiéramos que la reflexión cristiana dejase de aportar su experiencia y los valores que ella promueve. Esto es importante para la Iglesia, pero es importante, sobre todo, para la sociedad española. Y para nosotros la cuestión fundamental, la pregunta crucial, no se refiere a los conflictos entre la jerarquía eclesiástica y los gobiernos o a la relación entre práctica religiosa y voto partidista de los españoles. La pregunta crucial es saber qué contribución están haciendo la Iglesia católica jerárquica de un lado y las varias familias de la comunidad de los católicos de otro, a la formación de las capacidades y de las disposiciones favorables para la viabilidad y la calidad de la democracia, y para el desarrollo de la sociedad civil.

El catolicismo es factor político en cuanto se presenta y se estructura como una fuerza social que pretende influir en la sociedad. Pero esta no es una afirmación sólo de carácter fáctico. Tiene además una dimensión ética: el catolicismo aspira a ser factor político porque parte del convencimiento de que el núcleo de valores que nace del Evangelio es relevante para fundamentar la

² Esta formulación procede de la encíclica cuyo cuadragésimo aniversario celebramos este año: *Pacem in terris*, de JUAN XXIII, n. 58, que a su vez retoma formulaciones de otros documentos eclesiales anteriores.

acción política, para buscar el bien común y para conseguir que se cumplan los mínimos de justicia. Esta doble afirmación, que para unos es una evidencia que recoge la mejor experiencia cristiana de los últimos sesenta años y de las enseñanzas sociales de la Iglesia (en concreto, las contenidas en documentos conciliares como la “Constitución pastoral Gaudium et Spes sobre la Iglesia en el mundo de hoy”), para otros puede antojarse más que problemática. Por eso es preciso profundizar un poco más en esta cuestión y preguntarnos: ¿por qué entendemos el catolicismo como factor político?, ¿cómo actúa el catolicismo en cuanto factor político? El catolicismo, en cuanto factor político en la esfera pública, parte de una actitud de crítica de las consecuencias, negativas para el bien común, de una reducción excesivamente privatizadora de la religión, y se sitúa en una actitud de resistencia activa, aceptando las reglas del consenso democrático y de los procedimientos que regulan la configuración cultural en las sociedades abiertas. El catolicismo se reconoce como instancia crítica capaz de contribuir, desde su propio patrimonio, a la configuración de la ética pública.

Algunos sociólogos cuestionan hoy cierta interpretación de las teorías de la secularización. Ésta no siempre lleva aparejada una privatización de la fe. Hoy asistimos a la recuperación del carácter de religión pública para el catolicismo. Hay dos formas de religión pública en que no estamos pensando: el catolicismo puede ser religión pública en cuanto iglesia oficial en un Estado confesional y puede serlo cuando adopta la institucionalización política en un partido, por ejemplo demócrata cristiano. Pero, además de estos modelos, cercanos en el tiempo o en el espacio, el catolicismo puede ser religión pública en aquellos casos en que, aceptando la aconfesionalidad del Estado y la neutralidad respecto a la contienda política, reclama para sí el derecho a intervenir, dialogal y críticamente, en la esfera pública de la sociedad civil. El resultado de esta posición es una concepción de la religión pública compatible con la moderna diferenciación estructural de ámbitos, propia de las sociedades modernas.

El catolicismo puede actuar en la esfera pública por diversas razones. Pongamos cuatro ejemplos. El catolicismo entró en la esfera pública de la sociedad española no sólo para proteger su libertad religiosa, sino, a partir del Concilio Vaticano II, para promover todas las libertades y derechos propios de una sociedad moderna. Algo parecido sucedió más tarde en Polonia, en Filipinas, y en muchas naciones de América Latina. El catolicismo, en segundo lugar, se ha configurado como factor político cuando ha actuado en la esfera pública para cuestionar y contestar la absoluta autonomía jurídica de las esferas seculares y su pretensión de organizarse sin aceptar influencias éticas que

provenzan de otras instancias; en ese caso el catolicismo se configura como una ética pública de máximos, que tiene vocación de contribuir críticamente a la construcción de una ética cívica de mínimos; ése ha sido el caso reciente de los procesos y documentos del episcopado de los EE.UU., cuestionando en los años 80 la “moralidad” de la carrera de armamentos y, más tarde, las inhumanas consecuencias del sistema económico capitalista. En tercer lugar, el catolicismo se configura como factor político cuando se hace presente en la esfera pública para defender el tradicional mundo de la vida, abriendo debates sobre la formación de la legislación pública, como ocurre con frecuencia en la promoción de los múltiples aspectos del derecho a la vida, las políticas de recepción migratoria, etc. Por último, el catolicismo es un factor político en cuanto hace la crítica de los modelos no explícitos de religión política, es decir, del uso político de la religión, pretendido o ignorado, tarea a la que, desde los años sesenta, se consagró la teología política europea.

3. Diferentes actitudes ante la política

Hemos de comenzar diciendo que somos conscientes de la complejidad de la realidad de la acción política. Por eso preferimos hacer, inicialmente, una distinción simple, pero clara, y hoy habitual, entre la política, como acción de gobierno a través del ejercicio del poder, en nuestro caso concebido y regulado jurídica y democráticamente, y lo político, como ámbito de construcción del sujeto ciudadano que participa en la búsqueda de una sociedad más justa y libre. Es la distinción que, en el ámbito anglosajón, se hace entre polity (la esfera concreta y formal de la política, que se ordena a través de la governance, acción estructurada del poder, y de la elaboración de policies, políticas públicas) y politics (la esfera material abstracta y humana, en que se sitúa la acción y el compromiso de los ciudadanos, el ejercicio de la ciudadanía, la participación democrática y su liderazgo, citizenship).

Muchos de los debates sobre la política parten de una confusa diferenciación de ámbitos, lo que sucede también a la hora de reflexionar sobre el compromiso político y la acción de los católicos. Nos parece más importante, delinear la diferenciación en seis lugares en los que el diálogo y la acción de los católicos se hacen presente en el espacio público. En primer lugar, el cultural en que se elaboran los códigos éticos, los valores y la opinión pública, muy especialmente la prensa escrita y los otros medios de difusión y comunicación social; segundo, la sociedad civil, tanto el diálogo entre unos y otros actores sociales, como la construcción de una sociedad civil cada vez más importante, aunque tantas

veces frágil, y por ello siempre necesitada de aportaciones que nutran sus valores; tercero, el espacio de la solidaridad social, en el que incluimos la lucha contra la exclusión social, a través de ‘voluntariados’, de ONGD, y de la cooperación internacional; cuarto, las prácticas militantes que van construyendo los sujetos políticos, y, más concretamente, el momento electoral: en la acción y compromiso políticos es muy importante el tiempo en que son debatidos y elaborados los programas, en que se accede al diálogo entre los votantes y la dirigencia de los partidos y en que se elaboran las candidaturas que concurren a las elecciones en una sociedad pluralista; un quinto espacio es el de los instrumentos políticos que se ponen en función de “liderazgo social” y que son capaces de formular los objetivos de la ciudadanía –o no lo son, y aparece la tristemente famosa perversión de la política como acción en provecho de intereses partidistas o privados, muy frecuente en sociedades menos desarrolladas, pero presente también de forma no menor en Europa en general y en España; por último, la acción política de gobierno: la capacidad de traducir los programas políticos en proyectos de ley y en normas gubernativas, y de elaborar y ejecutar unos presupuestos, a cuyo servicio existirá una burocracia “como racionalización de la acción de poder”, en sentido weberiano. Es evidente que no todos los cristianos se sienten igualmente cómodos en estos espacios y que no todos desarrollan las mismas actitudes. Intentamos acercarnos ahora a estas posiciones plurales en el mundo cristiano, ensayando una tipología de las formas de compromiso³.

1ª) Emigración. Quienes entienden el compromiso político como una actividad completamente secularizada, y quizá profesional, hacen una crítica del mesianismo cristiano y de la inviabilidad de éste en un espacio laico y emigran, puesto que optan por la privatización de su fe, reducida a lo personal y quizás lo familiar y cultural.

2ª) Reconfiguración. Quienes aceptando la distinción de planos entre la fe cristiana y la política, han llegado a la acción política a partir de su fe subrayan con fuerza la autonomía de este espacio y enfatizan el pluralismo político de los católicos. Los partidarios de esta autonomía realizan una reconfiguración ético-política, reconocen la inspiración cristiana de sus compromisos y de los valores de sus programas, pero sostienen con fuerza el carácter secular de las mediaciones instrumentales (por ejemplo, los partidos).

³ Para estas reflexiones nos han resultado útiles los escritos en torno al debate italiano de los años 80, así como los de algunos autores, entre quienes queremos mencionar a R. DÍAZ-SALAZAR, V. PÉREZ-DÍAZ, A. ÁLVAREZ BOLADO, C. GARCÍA DE ANDOIN y J. CASANOVA.

3ª) **Mediación.** Desde mediados del siglo XX han existido tanto en los sindicatos y el movimiento obrero, como en los partidos políticos y otras instituciones de gobierno, quienes han defendido estar como cristianos en el corazón de las masas, renunciando a una presencia visible. Se trata, pues, de una verdadera, al tiempo que falsa, desaparición de los cristianos en la política. Los cristianos, estos ‘cristianos de la mediación’, no están, no aparecen, en ninguna parte porque están en todas, haciendo de fermento, de levadura, y de puentes de diálogo entre unas opciones plurales y otras, así como en el interior de cada una de ellas.

4ª) **Presencia.** Más tarde, sobre todo desde el final de los años 70 y de la percepción de los frutos de los movimientos “sesentayochistas” en la Iglesia y en la sociedad, pero también gracias al giro más explícitamente afirmativo del nuevo papa Juan Pablo II, un nuevo estilo se ha ido haciendo plaza. Estos cristianos sostienen que, sólo una presencia significativa y relevante, incluida su estructuración en instituciones visibles y poderosas, permite la influencia en la sociedad y la transformación de ésta de acuerdo con los valores evangélicos. En este amplio segmento se mueven tanto quienes abogan por formas con una cada vez mayor tentación neoconfesional, como ciertos “movimientos” que tienden a cerrar las posiciones católicas en ámbitos de resistencia. Esta posición pretende una influencia directa, sin mediaciones, de la ética de máximos cristiana en el entramado cívico.

5ª) **Radicalismo.** La posición de quienes defienden que la aportación cristiana a la política es esencialmente la de un radicalismo ético-político tiene una gran tradición en la historia contemporánea del catolicismo. Desde este radicalismo, palabra que usamos en su más noble y originario sentido, se pretende que la ética de máximos cristiana tenga una traducción directa, aunque no inmediata, en la acción política. Este minoritario, pero muy significativo, conjunto de cristianos es radical en su crítica al capitalismo y en su posición de lucha permanentemente activa por la utopía evangélica. Desde los “socialistas cristianos” del siglo XIX, que enlazan con las más antiguas tradiciones de utopistas evangélicos, y los movimientos radicales de no violencia y de solidaridad con los pobres, los cristianos se han sentido atraídos por ese radicalismo evangélico. Personas como Dorothy Day, Charles Péguy o Simone Weil, se encuentran entre ellos. Muchas de las posiciones defendidas desde la Teología de la Liberación y por movimientos emparentados con ella también nacen en este espacio. No se puede ignorar la importancia de la contribución de esta perspectiva al discurso y a la práctica cristiana de la política. Dos razones deben ser señaladas: la importante tarea de acompañamiento histórico a

muchos movimientos sociales que ha realizado esta posición, y la capacidad de interpelación crítico-utópica que, desde ésta, siempre se ejerce sobre otras posiciones tentadas de reduccionismo.

6ª) Mediación significativa. *Esta actitud sintetiza alguna de las anteriores, en diálogo crítico con cada una de sus aportaciones. Creemos que los cristianos deben estar 'en el corazón de la ciudad', iguales a todos los demás ciudadanos, como en su propia patria. Al mismo tiempo que renuncian a una visibilidad externa, los cristianos se configuran como grupo que es capaz de durar en el compromiso ético político y en la transmisión de la fe y de los valores evangélicos. Los cristianos forman comunidades que conservan su memoria en medio de la ciudad secular, aunque siempre conscientes de estar en tierra extraña, sujetos de una peregrinación. Su forma de mediación tiene en cuenta la necesaria disciplina de la libertad y de la lucha por la justicia, y cuida hacerla creíble, duradera, consciente de la complejidad de las mediaciones, especialmente las menos efectistas y las más eficaces. Los cristianos defensores de una mediación densa, deben ser promotores de una significatividad de la raíz y del horizonte evangélicos de su compromiso. Por ello, quienes favorecen este planteamiento han de reconocer la validez de la crítica que subraya que toda opción evangélica acaba siendo insignificante, vaciándose ética y místicamente, cuando no es dialogada y explicitada. Ser levadura, puente para el diálogo y casa común, exige un tiempo y un espacio para la constitución de sujetos eclesiales, personal y comunitariamente capacitados para el compromiso evangélico en la acción política.*

4. El factor político católico en los distintos ámbitos políticos

El factor político católico y las izquierdas

Comenzaremos diciendo que el plural "izquierdas" indica una diferencia importante. Aunque hay elementos comunes en las dos grandes formaciones españolas, PSOE e IU, también hay diferencias culturales muy relevantes, y concretamente en su relación con el mundo cristiano.

El PSOE es heredero del fuerte anticlericalismo de los decenios anteriores a la guerra de España (1936-1939), que no se corrigió en la época del franquismo. Hubo algunas incorporaciones personales de dirigentes católicos en el PSOE: bastantes de ellos procedían de la Federación de Partidos Socialistas (FPS,

formada con partidos de ámbito regional, entre los cuales se contaba pequeños partidos socialistas, con fuerte componente cristiana); otros venían de la izquierda de la Democracia Cristiana clandestina. Sin embargo, la cultura política del partido no cambió, y la fe cristiana y su dimensión política fueron consideradas cuestiones privadas que no habían de tener casi incidencia alguna en la política de partido. Hay que esperar hasta 1996 para constatar cómo surge con alguna fuerza, sobre todo en el País Vasco (a partir de grupos de militantes cristianos de Euskadiko Eskerra) y en Cataluña, el proyecto de hacer explícita la incorporación de cristianos al PSOE. Un fruto de los numerosos encuentros y debates realizados en esta línea ha sido el libro Tender puentes. PSOE y mundo cristiano⁴.

Por su parte, IU también es heredera de una antigua tradición anticlerical. Sin embargo, ya en los años 60, hubo diálogo y compromiso político de militantes cristianos en organizaciones obreras de la izquierda como CCOO y el PCE. En ese tiempo se vivió una estrecha colaboración, que durante la transición provocó muchas experiencias de convergencia, luchas en común, trasvase de militancia, etc. Todo ello quedó reflejado en el título mismo de aquel libro de Alfonso C. Comín, uno de los teorizadores del movimiento: Cristianos en el Partido, comunistas en la Iglesia.

Pero las diferencias entre ambas formaciones no son sólo temporales: mientras en IU hay una trayectoria de colaboración no interrumpida durante más de 30 años, en el PSOE sólo ahora se empieza a abrir paso este planteamiento, y con un eco más bien minoritario, a pesar de que el 80% de los votantes al PSOE son católicos, proporción sensiblemente parecida entre los militantes. Es muy distinta también la postura hacia lo cristiano en ambas formaciones políticas. En el PSOE la cultura que ha prevalecido ha sido la de la privatización de las convicciones religiosas y la escasa influencia de la ética cristiana en los planteamientos del partido, y sólo recientemente, en los gobiernos socialistas entre 1982 y 1996, un grupo significativo de cristianos en el PSOE han contribuido a la construcción del Estado de Bienestar en España, en la línea de lo que fue la colaboración entre democristianos y socialistas en la Europa de la posguerra. En cambio, en IU ha sido donde muchos cristianos con aspiraciones más radicales han encontrado cobijo para sus deseos de un compromiso político más marcado por razones humanitarias y cargado de un fuerte idealismo.

⁴ R. JAUREGUI – C. GARCÍA DE ANDOIN (eds.), (2001). *Tender puentes. PSOE y mundo cristiano*, Bilbao, Desclee de Brouwer en coedición con la Fundación Pablo Iglesias.

A la vista de todo esto, ¿cuáles serían las tareas planteadas en la agenda de la izquierda en relación con el mundo cristiano? Enumeramos a continuación las que creemos más relevantes. En primer lugar es preciso hacer más fluida la relación en las culturas militantes con el mundo cristiano en general, y facilitar una mayor colaboración personal entre quienes están en la sociedad civil y quienes están en las instituciones y partidos. Para ello sería recomendable huir de toda tentación de instrumentalización del factor católico, de las instituciones, grupos eclesiales y de las manifestaciones de la vida cristiana en general. Una segunda tarea consistiría en abrirse a un diálogo con los militantes y las organizaciones cristianas en temas a los que éstas son especialmente sensibles o en los que tienen más preparación y conocimiento de la realidad. Pero también aquí es necesario huir de generalizaciones y clichés desde los que frecuentemente se contempla el hecho cristiano y sus manifestaciones, porque de tal manera desfiguran al interlocutor que imposibilitan todo diálogo. Por último, los intentos de apertura y búsqueda de convergencias se ven muchas veces bloqueados por esos resabios de anticlericalismos que anidan todavía en ciertos reductos de poder de la izquierda: ¿no implican una contradicción muy flagrante con cualquier voluntad de encuentro y diálogo? ¿no constituyen una fuente de sospecha sobre la sinceridad de los interlocutores?

El factor político católico y el centro–derecha

Tras varias décadas de identificación problemática, pero sociológicamente relevante, de las derechas con el catolicismo, en la transición española se formó un gran partido de centro–derecha más variado en su composición: en él confluyeron casi todos aquellos grupos políticos que en su día pudieron caracterizarse como liberales, demócratacristianos, ciertos socialdemócratas liberales, conservadores, reformistas, e incluso la extrema derecha sociológica. Este partido, que ha llegado a ser hoy el PP, sigue teniendo una fuerte presencia del factor católico, tanto en su electorado como en su militancia; además está integrado en la antigua internacional popular de inspiración democristiana, que en la actualidad es un conglomerado de partidos conservadores y de centro.

Esta heterogeneidad y complejidad de los factores que han convergido en el PP se manifiesta en dos aspectos relevantes y relativamente nuevos del centro–derecha español, que en el fondo encierran cierta paradoja. De una parte, se advierte la existencia pública de quienes dentro del PP se proclaman no católicos o desinteresados por el patrimonio ético que procede del cristianismo; a ello se une la emergencia, sobre todo en las generaciones más jóvenes, de un

talante claramente laicista y de desapego de las propuestas del sistema eclesial al sistema político. Frente a ello asistimos a ciertos intentos de hacer jugar al catolicismo un papel de legitimador de posiciones del PP, que es compañero de un fuerte rechazo hacia el mensaje eclesial cuando éste es crítico con actuaciones del gobierno o del partido.

Estos tres síntomas van unidos a una fragmentación de los católicos en el PP y a una irrelevancia pública de los mismos en la configuración práctica de la política del partido. Es cierto que hay algunas personalidades notables, dentro del partido, de explícita tendencia democristiana, por su formación o por sus orígenes, pero cuesta ver, en la configuración de las políticas del mismo, una expresa aportación de aquella corriente política que quedó ahogada en los primeros años de la transición sin posible futuro en la configuración del mapa político español.

También nos atrevemos a señalar algunas tareas ineludibles en la agenda del centro-derecha español en relación con el factor católico. La primera sería la explícita constitución de un espacio de diálogo dentro del partido para quienes se sienten inspirados en su acción política por la enseñanza social cristiana: un diálogo, tanto con otras corrientes ideológicas del partido, como con el mundo católico de base. Creemos que no basta que existan relaciones entre la Iglesia jerárquica y el Gobierno para que se produzca ese diálogo y ese encuentro. El PP sigue teniendo pendiente la tarea de “tender puentes” con el mundo cristiano, aunque deba hacerlo desde otra historia diferente a la de la izquierda. Una segunda tarea para la agenda del centro-derecha estaría en la crítica teológico-política que los católicos dentro del PP tienen que hacer de las demandas de legitimación que, desde ese ámbito de centro-derecha, se hacen al mundo católico, tanto a la Iglesia en su conjunto como a las comunidades eclesiales diferentes, estudiando y discerniendo qué aportaciones pueden hacer las diferentes comunidades y familias católicas a la reconfiguración del ethos público y a la refundación de la democracia. Un centro-derecha moderno debería trabajar esa relación, evitando, tanto la huida hacia un simple laicismo conservador, como la ingenua pretensión de comunidad acrítica de intereses y visiones con el mundo católico; y los católicos insertos en él deberían esforzarse por traducir aquellos valores que surgen del Evangelio y de la enseñanza social cristiana para que puedan influir en la propuesta política que haga el propio partido. Dentro de esta búsqueda de traducción de los principios orientadores de la enseñanza social cristiana, nos atrevemos a sugerir que los católicos en el PP deberían destacar en algunas líneas: la preocupación por la defensa de los derechos humanos y por la consolidación de una cultura jurídica que forma

parte de la mejor tradición democristiana y liberal del centro-derecha, pero también el desarrollo de la sensibilidad social y el apoyo a las políticas transformadoras, de solidaridad y contra la exclusión.

El factor político católico y los nacionalismos históricos

En la historia y en la configuración actual de los nacionalismos democráticos existentes en Cataluña y en el País Vasco el factor católico ha jugado un papel decisivo. No podemos entrar en el análisis de un fenómeno complejo y cargado de significaciones varias, pero será suficiente constatar algunos hechos. En ambas comunidades el Gobierno siempre ha estado en manos de partidos inspirados por la Democracia Cristiana y pertenecientes a ella. No se olvide que tanto el Partido Nacionalista Vasco (PNV) como Unió Democràtica de Catalunya (UDC) fueron fundadores de la Internacional Demòcratacristiana. En Cataluña desde 1980 gobierna una coalición en la que uno de los dos partidos, UDC, tiene una clara inspiración cristiana, aunque no sea un partido confesional, mientras que el otro, Convergència Democràtica de Catalunya, tanto por parte de su militancia como por el relevante compromiso católico de su dirigente, el actual presidente de la Generalitat, recoge una buena parte de la militancia política del mundo católico. En el País Vasco la situación ha sido más compleja y variable, aunque el PNV también ha ostentado la presidencia del Gobierno Vasco desde 1980, sea en solitario, sea en coalición con el PSE durante un largo período, sea en coaliciones dentro del mundo nacionalista, con Euskadiko Eskerra y Eusko Alkartasuna en los primeros noventa, o más recientemente con ésta y Eskerra Batua (IU).

En los años del franquismo, y aún antes, la Iglesia católica y sus instituciones fueron factores de pervivencia y de alimentación del nacionalismo y del sentimiento de identidad del pueblo. Es un tema que ha sido objeto de amplios debates, que podemos resumir de esta forma: muchos consideran que el catolicismo, en cuanto fe religiosa que refiere la vida de las personas (pero, en cierta manera, también de los pueblos) a la relación trascendente con Dios, ha jugado un papel de moderador del nacionalismo en muchos lugares, y en concreto en los nacionalismos históricos existentes en España. De este modo, el catolicismo habría impedido que esos nacionalismos se configuraran como "grandes transcendencias", y habría conseguido que pudiesen articular la visión nacionalista, siempre tentada de afirmarse como absoluto, dentro de una cierta moderación. Haber logrado que los nacionalismos queden, para la percepción de sus militantes, en la dimensión de "mediana transcendencia" no es un mérito

menor del catolicismo en cuanto factor católico. El valor de esta aportación se confirma cuando se constata cómo el vaciamiento de toda referencia explícita religiosa ha llevado al submundo del nacionalismo vasco violento a un radicalismo exacerbado que no dispone del límite moderador que supone la religión católica.

También se pueden identificar algunas tareas en la agenda de los nacionalismos en su relación con el mundo católico. En primer lugar, es preciso consolidar este papel político moderador que lo cristiano puede jugar en relación con las aspiraciones absolutas del nacionalismo, como una preocupación, no sólo de la Iglesia, sino de los propios nacionalistas: esta moderación habría de traducirse también en una capacidad de crítica hacia cualquier intento de presentar como exigencias de un sano nacionalismo lo que, en el fondo, no son sino intereses económicos no exentos de insolidaridad. En segundo lugar, debemos llamar la atención de un hecho que nos parece clave: en esta línea de “desabsolutizar” el nacionalismo, la colaboración con lo cristiano debe aprovecharse para promover, conservar y defender aquellos valores de consenso social, de integración social, de cohesión cívica y de solidaridad con otras realidades territoriales, que pudiesen ser amenazados, y que, de hecho, hoy muchas veces lo están de forma grave en el País Vasco, por encima de cualesquiera aspiraciones nacionalistas por legítimas y democráticas que éstas sean. En tercer lugar, quedará como una tarea a medio plazo la elaboración crítica de una teología política del papel jugado por el factor católico en la configuración de los espacios públicos y políticos de esas comunidades.

5. Algunos criterios para la acción de los católicos

En la última parte de este editorial ofrecemos algunas orientaciones prácticas para los católicos en la arena política. Pensamos, especialmente, en aquellos católicos que colaboran en los distintos ámbitos políticos, sin entrar en las diferencias de sus particulares orientaciones partidistas. Queremos sólo aportar algunos criterios de discernimiento para orientar cristianamente su acción política⁵.

⁵ Recogemos en este apartado, muy reelaboradas, algunas reflexiones contenidas en el importante discurso a la ciudad de Milán de su entonces arzobispo, cardenal Carlo M. Martini (diciembre de 1995), publicado, por ejemplo, en *Sal Terrae* 84 (1996) 143-154. En el próximo número de RFS publicaremos el último de los discursos a la ciudad del cardenal Martini, de diciembre de 2002. Sobre estos discursos cfr. SORGE, B., (2002), “Da cristiani in politica. Il “decalogo” del Card. Martini”, en *Aggiorna monti sociali*, nº 11, 719-730.

1º) La validez de la aportación cristiana desde una visión realista de la política

Hay que comenzar afirmando que el realismo inherente a toda acción política y la utopía cristiana son dos elementos difíciles de casar. Esta dificultad es perceptible en las posturas de muchos cristianos ante la política. Y, sin embargo, ahí radica la oportunidad del cristiano para hacerse presente en la vida política. Por eso, hay que partir de una mirada desencantada sobre la realidad, con capacidad de empatía y de respeto, pero también con un notable talante crítico y sin complejos especiales. Ahora bien, en cuanto reconocemos que cualquier proceso político está caracterizado por una fragilidad y una ambigüedad intrínsecas, podemos descubrir que eso mismo abre en él oportunidades para la humanización de las relaciones sociales y para avanzar significativamente en la promoción de la justicia. Creemos que estamos ya en un momento de mayoría de edad de los católicos en cuanto ciudadanos: por lo tanto, en cualquier ámbito deben actuar siempre con la conciencia de que todo ordenamiento social tiene una condición precaria y provisional.

2º) La laicidad de la vida pública como marco para el compromiso cristiano

En cuanto que nos planteamos la presencia comprometida de los cristianos en la vida pública nos topamos con el dato innegable del pluralismo de cosmovisiones que caracteriza a la sociedad moderna. Lo que los cristianos hagan como cristianos, lo habrán de hacer en la mayoría de los casos junto con otros, creyentes de otras confesiones o no creyentes en ninguna fe revelada. Por consiguiente, es ese terreno de la ciudadanía común el que posibilita un diálogo y un esfuerzo para que cada grupo aporte aquellos principios éticos elaborados a partir de su particular patrimonio que puedan ser relevantes para construir una cultura ciudadana común y compartida.

Entendemos que la laicidad de la vida pública conlleva la afirmación de aquellos principios que son comunes y compartidos, eso que algunos han denominado “ética de mínimos”. Pero entendemos también que esa laicidad sólo se construye desde las “éticas de máximos”, que, nacidas y elaboradas en diferentes “comunidades de memoria”, son capaces de aportar su específica contribución al éthos público. Se trata de desarrollar al máximo esa dimensión pública de las éticas de máximos, y más en concreto, de la ética de tradición cristiana.

Así entendida la laicidad de la vida pública, no caben ingerencias indebidas de la Iglesia institucional, del estilo de las que se dieron durante el franquismo,

de consecuencias tan negativas para las relaciones Iglesia-política en los años posteriores: ¿no encuentran ahí su justificación esos brotes de anticlericalismo que todavía hoy se dejan ver? ¿y no se explica también desde esa experiencia la resistencia de muchos católicos hoy a hacerse presentes en la vida pública? Ahora bien, excluidos esos extremos, hay que afirmar que algo muy importante pierde la comunidad política si los católicos se desentienden o se diluyen en su contribución a la vida pública. Y algo muy importante pierde el cristianismo, en su configuración de fe en el mundo, si renuncia a hacerse presente en la vida pública. Nadie gana en estas retiradas o repliegues de la fe al ámbito privado. Una fe que no se hace compromiso público es una fe muerta, y una vida cívica que ignore o margine las aportaciones de humanización que surgen de la enseñanza social cristiana también se encierra en un círculo pequeño que renuncia a otras aportaciones, que podrían ser esenciales para su vitalidad y su apertura.

Pero la laicidad exige a los cristianos, como condición para legitimar sus pretensiones de presencia pública, excluir todo intento de imposición de sus propias ideas por medios coactivos. En esto hay que dar por definitivamente pasados los tiempos en que la Iglesia, por razones históricas que no son del caso, ocupaba una posición central en la sociedad que la legitimaba para marcar orientaciones de la vida personal y de la organización social. Esto ya es incompatible con las reglas del juego más elementales de una sociedad laica, donde sólo es posible recurrir a la fuerza de la razón y del testimonio como medios para convencer a los demás.

3º) El valor de lo político como espacio para lo cristiano

Como ya sugeríamos más arriba, muchos cristianos no conciben la política como el lugar más adecuado para el compromiso creyente. Por eso hay que insistir en la necesidad y la validez de la dimensión política del compromiso evangélico. Ello implica huir de las dos tentaciones en que más fácilmente se refugia el cristiano para rechazar el compromiso político, y hacerlo además con la conciencia tranquila: el idealismo y el radicalismo ingenuo. Aunque mantienen algunas diferencias entre ellas, ambas posturas surgen del mismo humus, de gran valor por otra parte: la experiencia cristiana como compromiso urgente por la justicia y a favor de los más pobres y marginados.

El idealismo puede llevar a tal cantidad y calidad de exigencias éticas personales en el compromiso político que, de hecho, torne muy difícil, por no

decir imposible, el compromiso real de los católicos en las mediaciones políticas existentes. Ningún partido político o institución realizaría las exigencias que brotarían del Evangelio y que serían imperativos para el compromiso cristiano en la vida política. Precisamente por eso –aunque no sólo por eso, porque además hay que admitir el pluralismo político, aun cuando éste no pueda ser ilimitado–, queremos insistir en la necesidad de que el compromiso político cristiano tome cuerpo en situaciones e instituciones discernidas, que siempre serán insuficientes y ambiguas: es el caso de los partidos políticos, los sindicatos, los diferentes niveles de las administraciones públicas, etc.

El radicalismo ingenuo es la otra tentación para el compromiso de los cristianos: consistiría en exigir como distintivo del carácter cristiano de una militancia una insobornable identificación con los “máximos” de la ética cristiana. Hay que admitir que, en algunos casos, ése sea el camino respetable que tomen algunos cristianos. Pero la mayoría van a ser llamados a colaborar en situaciones en que el espesor de la historia y la opacidad de las realizaciones exigirá una alta dosis de paciencia histórica y de renuncia al radicalismo como signo de identidad cristiana. La denuncia profética no puede ser la forma ordinaria de actuar en política, aunque en algunas situaciones sea insustituible. Lo normal habrá de ser el esfuerzo paciente y eficaz para que los valores cristianos vayan penetrando lentamente en la cultura y en los ámbitos prepolíticos a fin de hacer posibles las transformaciones deseadas para una mayor parte de personas.

4º) El compromiso político no puede reducirse a compromiso social

Aparte de esta doble tentación, otra salida se ofrece no pocas veces al cristiano: la del compromiso social como alternativa. Sus posibilidades son hoy variadas, y su atractivo, ante tanta decepción política, creciente. Esto explica el desarrollo del voluntariado o la proliferación de ONGD; e incluso la inscripción en los partidos más radicales, los cuales, como no tienen ni van a tener responsabilidades de gobierno, pueden permitirse el lujo de lanzar las posiciones ético-políticas más ambiciosas, de acuerdo con sus convicciones nucleares.

No podemos negar el valor de este compromiso de los católicos que militan en los nuevos movimientos sociales o trabajan en ONGD o en asociaciones e instituciones como voluntarios. Pero hemos de afirmar con fuerza que eso no suple las tareas estrictamente políticas, de creación, mantenimiento y mejora de un orden global de convivencia, ni justifica que los cristianos estén ausentes

de este ámbito. Porque la dimensión social y caritativa del compromiso de los católicos, con ser tan rica como necesaria, tan válida como digna de todo aprecio, no anula el valor de la política como síntesis de las virtudes públicas y como forma exigente de la caridad. Las distintas formas de compromiso deberían ser vividas por los cristianos desde una conciencia común de la mutua implicación en unos fines, pero en ese conjunto no debe nunca faltar el trabajo en la política institucional. Porque esta es la que suministra el marco normativo e institucional para cualquier otra forma de acción social. La rica experiencia histórica del catolicismo social y de la democracia cristiana, que en los años posteriores a 1945, junto con la socialdemocracia occidental, han construido el Estado de Bienestar habrían de permanecer en la memoria de nuestro pueblo, junto a la enorme contribución de los cristianos en el movimiento obrero, en sindicatos y organizaciones: todo ello ha sido decisivo para la construcción de una sociedad más justa y más equilibrada, territorial y socialmente.

5º) En el compromiso político, ni inmediatez retórico ni realismo acomodaticio

Hasta ahora hemos hablado de posturas que tienden a rehuir por distintas vías el compromiso político. Pero cuando el cristiano se decide por este, tampoco está exento de caer en algunas posturas extremas: nos referimos al inmediatez retórico y al realismo acomodaticio. El primero se traduce en la inquebrantable ilusión de que todo es posible y que basta con proclamarlo fuerte; el segundo consiste en un pesimismo conformista que afirma que ninguna meta elevada es realmente asequible.

Ciertos idealismos cristianos mal discernidos pueden llevar a una u otra postura. Por eso hay que evitar, tanto esa precipitación política que bloquea todo proceso que aspire a tener una cierta incidencia política, como un pragmatismo acomodaticio que olvide cuáles deberían ser los objetivos de la acción política propia de los cristianos. Porque para éstos lo prioritario ha de ser buscar cómo transformar en propuestas políticas los valores del Evangelio.

Pero esto no es fácil en un mundo pluralista y complejo como el nuestro, donde lo que el cristiano considera como bien común no siempre puede ser traducido inmediatamente en ley, porque es preciso contar con el consenso de muchos. En una época en la que las evidencias éticas son cada vez más escasas, hay que adoptar como criterio el de una sabia gradualidad. Puede suceder que valores que a unos parezcan preeminentes no sean susceptibles de ser traduci-

dos en leyes o normas obligatorias de forma inmediata, sobre todo cuando se prevea que su imposición va a suponer una grave deterioro de la convivencia. El principio de integración del cuerpo social debe ser prioritario para la acción política, y resultará decisivo para discernir la legitimidad de determinadas opciones o propuestas. Cuanto más relevante es un valor desde el punto de vista ético, tanto más compromete y, por ello, el proceso para su asimilación social será más largo y complejo. Esto exige un trabajo paciente y concienzudo de mentalización, con buenas razones y ejemplos atractivos, orientados a convencer a la sociedad de la importancia que tendría para ella un determinado valor. Sólo después vendrá la traducción legislativa del mismo.

En todo esto el cristiano tiene que renunciar a ciertas inercias del pasado – un pasado ya lejano en el tiempo, pero muy presente en el corazón de algunos. Como hemos dicho más arriba, la Iglesia en la sociedad moderna no posee ya una autoridad que nadie discuta y que le permita definir unos principios morales universales. Pero esto no debe llevar a que desaparezca lo cristiano del espacio público. Debe, más bien, impulsar a los creyentes para hacerse presentes en cualquier plataforma donde estén en debate los grandes interrogantes éticos de nuestro tiempo. Desgraciadamente no es raro que los cristianos, invocando su escasa preparación o paralizados por el miedo o la falta de una elemental audacia evangélica, se resistan a entrar en ese tipo de debates públicos.

6º) De los valores evangélicos a las propuestas políticas y a los valores laicos

Los católicos comprometidos deberían ser expertos en transformar en propuestas políticas los valores que derivan del Evangelio y de la enseñanza social cristiana. No basta con abordar los problemas a base de declaraciones de principio; hace falta, además, contar con los instrumentos de traducción práctica de los mismos que desemboquen en propuestas políticas susceptibles de ser compartidas por personas y grupos que parten de otras convicciones éticas. En un mundo plural, vale más la propuesta de caminos transitables por todos, por ser graduales, que el maximalismo, condenado a ser, a medio plazo, políticamente estéril. No siempre la lentitud en los procesos equivale a ceder, renunciando a las propias exigencias. A veces la impaciencia por ver realizadas estas exigencias propias produce justamente lo contrario: que el diálogo se bloquee, o incluso que la situación retroceda a niveles de menos humanización.

Pero hay también situaciones en que el cristiano no puede transigir con ciertas iniciativas que están en abierta contradicción con su visión de la persona

y de los derechos inherentes a esta. En tales casos su actitud crítica habrá de ser especialmente vigorosa, aunque nunca podrá pretender que se imponga coactivamente lo que la sociedad no acepta por los cauces de la democracia. Tampoco esto habría de ser una razón para abandonar el compromiso político. De nuevo hay que invocar aquí el principio de gradualidad y seguir trabajando en pro del reconocimiento de esos principios y en defensa de las víctimas en el supuesto de que dichos principios no se reconozcan⁶.

La mediación antropológico-ética es una de las tareas más importantes y urgentes para los católicos comprometidos políticamente y una de las más fecundas aportaciones que las comunidades cristianas pueden hacer a la sociedad. Los principios de la fe deben ser transformados en valores. Dichos valores, que surgen del Evangelio y del proyecto de humanización y de progreso ético desarrollado en la enseñanza social cristiana, deben ser a su vez transformados en valores para el hombre y para la ciudad, con independencia de convicciones religiosas o presupuestos ideológicos. Sólo ese esfuerzo de elaboración cultural y ético-política los hará visibles y significativos, atractivos para otros; y sólo entonces estarán en condiciones de traducirse en leyes o en criterios compartidos para orientar la convivencia de todos.

7º) El pluralismo político de los cristianos como hecho y como opción

Si el pluralismo político es un rasgo distintivo de nuestra sociedad moderna, el pluralismo político de los católicos no es sino su consecuencia: porque la fe, ni aísla del mundo, ni suministra todas las mediaciones para afrontar los problemas concretos que se van presentando. Por eso a nadie extrañará que los católicos sean plurales en sus posturas políticas, y que incluso lleguen a identificarse como tales en grupos específicos dentro de algunos partidos políticos. Pero esa evidencia social es además un principio de orientación práctica reconocido por el magisterio social de la Iglesia desde hace más de treinta años. Permítasenos esta cita del Concilio Vaticano II:

Algunas veces sucederá que la propia concepción cristiana de la vida los inclinará, en ciertos casos, a elegir una determinada solución. Pero podrá suceder, como sucede frecuentemente y con todo derecho, que otros fieles, guiados por una no menor sinceridad, juzguen del mismo asunto de distinta manera. En estos casos de soluciones

⁶ Todo esto ha sido objeto de una reciente *Nota doctrinal sobre algunas cuestiones relativas al compromiso y la conducta de los católicos en la vida política*, hecha pública por la CONGREGACIÓN PARA LA DOCTRINA DE LA FE con fecha 24 de noviembre de 2002.

divergentes aun al margen de la intención de ambas partes, muchos tienden fácilmente a vincular su solución con el mensaje evangélico. Entiendan todos que en tales casos a nadie le está permitido reivindicar en exclusiva a favor de su parecer la autoridad de la Iglesia. Procuren siempre hacerse luz mutuamente con un diálogo sincero, guardando la mutua caridad y la solicitud primordial por el bien común⁷.

8º) El necesario discernimiento de un pluralismo limitado

No obstante debemos preguntarnos por el estatuto hermenéutico de dicho pluralismo. Muchas veces éste conduce a una fragmentación ilimitada de los católicos y a cierta tendencia a cohonestar cualquier comportamiento político apelando a ese pluralismo. Para nosotros es claro que el legítimo pluralismo católico no puede significar pluralismo ilimitado en virtud de una tolerancia pasiva que rehuye el discernimiento ético: eso sólo conduciría a la irrelevancia de la aportación cristiana, difuminada en una constelación de posiciones todas ellas igualmente respetables. El pluralismo político entre los cristianos no excluye, sino que exige, preguntarse con todo rigor y honestidad si la praxis política concreta es coherente con el patrimonio cristiano, así como llegar a una respuesta que sea razonablemente convincente. No toda opción es igualmente legítima para un cristiano: no basta, por ejemplo, con el hecho de que haya sido tomada por quien se declara cristiano o por alguien que desea ser respetuoso con los valores cristianos. Es preciso asegurarse de que no existe una abierta incoherencia entre dicha práctica y lo esencial de la propia fe. Y esto exige que el creyente disponga de los instrumentos adecuados y la capacidad suficiente para discernir entre una y otra dimensión práctica de su vida: la fe y la política.

En este mismo sentido, algunos creyentes se preguntan si pueden apoyar, con su voto o con la militancia, a partidos que incluyen en sus programas actuaciones no coincidentes con la doctrina católica. La verdad es que resulta muy difícil encontrar un partido cuya ideología y programas sintonicen en todo con la visión cristiana de la vida y de la sociedad. Por eso, el compromiso político implica siempre optar por programas que, en el fondo, resultan insatisfactorios. En tales situaciones, el cristiano experimenta lo que es una sociedad pluralista y laica, que le exige estar presente, no de forma pasiva, sino crítica, y expresar sus puntos de vista siempre que tenga oportunidad para ello. Sólo quedaría excluido de esa opción el caso extremo de un proyecto político cuyo programa en su mayor parte fuera incompatible con la doctrina católica o con los principios éticos.

⁷ Constitución pastoral sobre la Iglesia en el mundo de hoy, *Gaudium et spes*, n. 43.

9º) Diálogo entre cristianos de diferentes opciones políticas

Si el diálogo es siempre difícil, más lo es todavía cuando están de por medio posturas políticas. De esas dificultades no está inmune la Iglesia. Es más, existe verdadera resistencia entre los creyentes a entablar dicho diálogo por el temor, avalado por muchas experiencias pasadas, de que se acabe quebrando la unidad eclesial. Por eso el pluralismo político de los católicos se vive en la Iglesia desde una postura de ignorancia, cuando no de indiferencia.

Aceptando el realismo de esos temores, no podemos dejar de sentirnos incómodos ante sus consecuencias: porque, por este camino, algo que venimos considerando central en el compromiso cristiano queda automáticamente excluido de la dinámica de las comunidades eclesiales. Si el compromiso político del cristiano es tan importante, ¿no habría que buscar espacios donde los creyentes pudieran debatir y dar razón de sus propias opciones políticas? ¿no sería esa una ocasión inmejorable para poner en práctica algo tan propio del cristiano como el discernimiento, en cuanto búsqueda de lo que Dios quiere de cada uno en la situación particular en que vive? Una Iglesia madura es aquella en que sus miembros, no sólo se atienen a los principios y normas que son comunes a todos, sino que buscan su respuesta personal a la llamada que sienten de Dios.

Lo que estamos sugiriendo es que existan instancias, de matriz cristiana o explícitamente eclesiales, donde sea posible un diálogo entre quienes militen en diferentes opciones políticas. Los frutos de este diálogo serán múltiples: someter a la crítica las propias opciones y purificarlas a la luz de la fe y de las opciones diferentes de otros; ayudarse mutuamente a trabajar de modo coherente con los valores que son comunes a todos; formular criterios de discernimiento político en general; elaborar ciertos criterios comunes de orientación de la praxis política en aquellos terrenos en los que el legítimo pluralismo no puede ignorar que están en juego algunos valores estrechamente ligados a la entraña del Evangelio.

Este último punto lo consideramos hoy de especial trascendencia. Nos referimos, por ejemplo, a la promoción y tutela de cuanto se refiere a los derechos de la vida en situaciones límite o en nuevas fronteras de investigación, como ocurre en las prácticas y en la legislación sobre interrupción del embarazo, un final digno de la vida humana o ensayos terapéuticos con embriones. Piénsese también en la libertad de expresión y de llevar una vida pública digna y en libertad de muchos ciudadanos en el País Vasco. No menor es la importancia de cuestiones tales como la defensa de logros esenciales del Estado

de Bienestar ante el posible deterioro a que se ven sometidos por prácticas que cada vez más buscan la rentabilidad a corto plazo o, finalmente, las políticas justas de acogida e inserción de inmigrantes. Por último son muchas las exigencias derivadas de la libertad de enseñanza reconocida como derecho efectivo para los ciudadanos: el derecho a promover centros de iniciativa social, la elección de los mismos sin que hayan de superar obstáculos indebidos, la misma posibilidad de que en las escuelas de titularidad y gestión pública se garantice el derecho a que los ciudadanos reciban una educación, constitucionalmente garantizada, en su núcleo de creencias y valores.

6. Conclusión

Hemos abordado una cuestión que no es fácil. Por eso el editorial ha resultado especialmente extenso, a pesar de que hemos prescindido de algunos puntos que hubieran servido de complemento a lo escrito. Nuestro deseo no ha sido formular una última palabra sobre cuestiones tan debatidas, sino tan sólo reavivar la inquietud por el tema, en un momento histórico en que se dan ciertas condiciones para ello, y ofrecer nuestras reflexiones como una invitación a que nuestros lectores reflexionen también en confrontación con su experiencia propia o ajena.

Como hemos dicho en alguna de las páginas que preceden, las comunidades eclesiales están faltas de espacios para abordar con serenidad estas cuestiones, que quedan irremisiblemente abandonadas a la conciencia particular de cada uno y sin posibilidad de confrontarse con otros que actúan desde la misma fe. Tampoco en ambientes laicos suele mirarse con buenos ojos la presencia de los cristianos y el diálogo con ellos.

Ante estas constataciones, el editorial que ofrecemos y la Revista de Fomento Social que lo publica, que en sus últimos treinta años no ha dejado de ocuparse de estos temas, quiere ser un lugar de encuentro abierto a todos, creyentes o no, interesados en que este diálogo se establezca, progrese, se purifique y dé los frutos que se pueden esperar de él.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 35-59

Del proceso autonómico hacia un sistema de red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)¹

Antonio J. PORRAS NADALES *

1. Introducción: tendencias del regionalismo europeo en el siglo XXI

La evolución de los sistemas regionales europeos a principios del siglo XXI constituye uno de los principales argumentos de reflexión sobre el futuro de las instituciones públicas y sus posibilidades de transformación o reforma. La intensa evolución experimentada por el sistema territorial español, la recomposición acelerada del modelo regional italiano, el propio proceso preconstituyente de la Unión Europea, constituyen factores de reapertura de un debate

¹ Una primera versión de este trabajo se presentó como ponencia en el Congreso "Il Regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo" celebrado en la Universidad de Mesina en octubre de 2002.

* Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

de proyección compleja, aunque dotado de una dimensión consistente en términos históricos. Si aceptamos que las instituciones regionales deben ajustarse a las exigencias de ordenación del poder político propias de las democracias avanzadas, y particularmente del contexto de la Unión Europea, podríamos proponer un doble postulado de partida, sobre el que encuadrar las posibles tendencias de evolución: *primero*, la exigencia general de adecuación del poder público a las demandas singulares y diferenciadas de cada sistema social; *segundo*, su capacidad para operar dentro de un complejo sistema de red que se proyecta por encima de las fronteras estatales.

Frente a la tradicional proyección verticalista del orden estatal, propio de la modernidad, que imponía unas exigencias de uniformidad en su dimensión territorial, incluso cuando se expresaba en fórmulas federales “clásicas”², la lógica de la “posmodernidad” ha venido reforzando desde finales de siglo todo un conjunto de exigencias alternativas, donde los principios de horizontalidad y heterogeneidad dibujarían un panorama resultante que se aproxima más a la perspectiva de la refeudalización del sistema (Habermas), o incluso al paradigma de la autorreferencialidad o “*autopiesis*” (Teubner), sometiendo así a una dura prueba histórica a uno de los más trascendentales postulados de todo el pensamiento constitucionalista contemporáneo: el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley. Las nuevas categorías del “pluricentrismo decisonal”, o la “gobernanza multinivel”, tratan de enfrentar esta nueva realidad plural y compleja desde la perspectiva de su interconexión dentro de un denominado “sistema de red”.

La exigencia de avanzar hacia un tratamiento singular y diferenciado, demandando respuestas distintas de los poderes públicos ante situaciones o problemas sociales diversos, constituye no solo una de las condiciones que deben permitir progresar hacia los recientes desafíos de la *gobernanza*, sino también una exigencia de democratización adicional del sistema, que deberá orientarse hacia la generación de resultados distintos ante demandas que responden a situaciones y problemas objetivamente diferentes; aparece así el postulado de la *diversidad* como un argumento alternativo, frente a la tradicional dicotomía que enfrenta a los principios de igualdad/desigualdad.

Por supuesto, siempre cabe recordar que las garantías inherentes al orden constitucional imponen no sólo una prohibición de toda discriminación, sino

² Cfr. una lectura actualizada en GIUSEPPE DE VERGOTTINI, “Stati Federali e Stati Regionali”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli.

igualmente una afirmación inicial del principio de igualdad en cuanto a las “condiciones básicas” que deben garantizar la posición de los ciudadanos frente al sistema de derechos y valores constitucionalmente vigente. Pero esta igualdad “*de partida*” no parece ya en condiciones de proyectarse en forma de absoluta uniformidad “*de llegada*” o de resultados, como consecuencia de la ordenación y el funcionamiento de unas estructuras regionales que, se supone, deben responder a realidades y a necesidades diversas. Desde esta perspectiva, sería pues aceptable el desafío de “*oublier Paris*” al que se ha referido desde un enfoque filosófico Giacomo Marramao³, como una forma de entender la nueva realidad histórica al margen de los imperativos unitarios–verticalistas de los viejos estados–nación nacidos de la modernidad.

Ahora bien, si ubicamos este problema en una perspectiva histórica de mayor amplitud, parece que el impacto de inicial diversificación que trae consigo el fenómeno de la llamada “glocalización” debe enfrentarse también a ciertas tendencias alternativas, que desencadenan sus efectos a medio o largo plazo: no solamente, en primer lugar, a la consistente inercia que presentan los sistemas políticos preexistentes (ajustados a unas formas de gobierno tradicionales que reproducen modelos históricos bien homologados), sino igualmente a las consecuencias que trae consigo la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones, dando lugar a la emergencia de unos nexos de comunicación (en torno, pues, a un “sistema de red”), desde los cuales tienden a configurarse experiencias y paradigmas comunes en relación con las pautas que orientan la acción pública.

Desde esta perspectiva dual, parece ciertamente lógico que, en su momento fundacional o de partida, toda entidad territorial de carácter regional o autonómico trate de profundizar en sus propios elementos diferenciales de autoidentificación, afirmándose a sí misma como una realidad “distinta”: no sólo frente a otras regiones o frente al estado central, sino incluso frente al conjunto de la comunidad mundial, difusamente considerada. Pero esta dimensión maximalista, dotada de un fuerte potencial de conflicto anticentro –que suele implicar frecuentemente reconstrucciones artificiosas de la propia historia, junto a un reforzamiento de elementos y valores colectivos de dimensión comunitarista–, deberá proyectarse a lo largo del tiempo en un tracto histórico complejo: lo que implicará toda una amplia serie de tareas

³ GIACOMO MARRAMAIO, (1993), “Paradojas del universalismo”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 1.

que afectan a la consolidación de las nuevas instituciones, al funcionamiento autónomo del propio subsistema político, a la elaboración de un ordenamiento diferenciado y a la puesta en práctica de las correspondientes políticas públicas en sus respectivos ámbitos competenciales, así como a la gestión eficaz de los servicios públicos correspondientes.

Si consideramos este complejo proceso en una dimensión histórica de medio o largo plazo, puede constatarse que las pretensiones originarias de autoconformación territorial fuertemente diferenciada, acaban experimentando una sustancial reorientación en la práctica. *Primero*, porque, pese a la consistencia originaria de la dialéctica anticentro, la experiencia viene demostrando que la configuración institucional básica, y el propio diseño organizativo regional o autonómico, suelen seguir finalmente pautas más o menos similares a las del propio estado: la “creatividad” en cuanto al diseño institucional resulta ser un bien muy escaso, y la cultura jurídico-organizativa tradicional mantiene considerables inercias que se autorreproducen a lo largo del tiempo. *Segundo*, porque, al margen de la proyección vertical que conecta a cada sistema regional con el estado central, la emergencia de una dinámica interactiva de proyección horizontal, acaba suscitando procesos difusos de emulación entre unas regiones y otras: lo que constituiría un emergente proceso de aprendizaje horizontal, donde, al cabo del tiempo, se acaban detectando fenómenos dispersos de homogeneización entre unidades territoriales en principio perfectamente autónomas. Y *tercero* porque, dentro del contexto territorial de la Unión Europea y en el marco de sus diversos programas regionales, confluyen toda una serie de condicionamientos que impulsan igualmente hacia una configuración más o menos homogénea de los diversos marcos regionales, en torno a los cuales se canalizan las estrategias finalistas de la Unión; y donde aparece en particular la exigencia de la “gobernanza multinivel”.

De este modo, el postulado de la diversidad o la heterogeneidad, entendido como punto de partida de una “autodiferenciación colectiva” al nivel territorial, acaba enfrentado a una pauta de emergente homogeneización claramente consistente a lo largo del tiempo, aunque ahora no impuesta “desde arriba”, sino generada desde procesos abiertos y espontáneos de interacción horizontal. Lo cual constituiría el reflejo final de un largo proceso de aprendizaje que conduce desde la lógica fundacional originaria, asentada sobre la conflictividad anticentro, hacia un pluralismo multinivel que se traduce en una demanda difusa de cooperación interterritorial. Aunque debería insistirse en que esta tendencia homogeneizadora coexiste con un

grado razonable de diversidad; por lo que en ningún caso puede confundirse con una *uniformidad* de resultados.

Esta singular dinámica tiene una especial vinculación con el proceso de la Unión Europea, desde donde, al mismo tiempo, se están generando sin embargo efectos paradójicos y aparentemente contradictorios: así sucede que, frente a la proyección a largo plazo de la Unión Europea como un espacio de integración de la diversa realidad regional, en cambio, la dinámica inmediata o a corto plazo está produciendo unos efectos imprevistos de centralización indirecta o “reestatalización” de la realidad, como consecuencia tanto de la responsabilidad estatal en el cumplimiento de las obligaciones regionales que se derivan de la aplicación del derecho europeo, como de la emergente dinámica de seguridad que trae consigo la globalización del terrorismo⁴.

2. El caso español: del momento fundacional al conflicto por las competencias

El proceso evolutivo del sistema autonómico español constituye una de las mejores muestras de esta tensión histórica entre los impulsos a la diferencialidad, y la dinámica tendencialmente homogeneizadora que, a medio o largo plazo, parece suscitar el desarrollo de un proceso político territorial. En particular porque, conforme al diseño constitucional originario, se trataba de un “modelo abierto”, apenas predefinido en el título VIII de la Constitución; ello implica, por el efecto de “desconstitucionalización” del sistema de configuración territorial, un paralelo efecto de “desrigidificación” del proceso autonómico, que tiende a ordenarse en la práctica de una forma flexible conforme a las demandas procedentes desde abajo. Por mucho que, tanto desde la doctrina como desde los operadores públicos, se ha venido clamando en diversos momentos por alguna clave de “cierre” de este proceso, la realidad presente sigue demostrando que se trata, en efecto, de un modelo abierto, dotado en consecuencia de unas peculiares aptitudes de adaptabilidad al proceso histórico.

En su momento originario, las pautas de diferencialidad implícitas en el texto constitucional se traducían en un *dualismo* de partida, donde las

⁴ Cfr. una reflexión general sobre algunos de estos argumentos en GIANCARLO ROLLA, “Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze: considerazione riassuntive”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit.

denominadas *comunidades históricas* se ubicaban en una clara situación de prioridad de cara al propio proceso autonómico. Aunque las claves constitucionales en torno a las cuales se definía la noción de “comunidad histórica” no dejaban de suscitar una notable perplejidad, porque se definía como tal en la *Disposición Transitoria Segunda* de la Constitución a aquellas comunidades que “en el pasado” hubiesen plebiscitado afirmativamente Estatutos de autonomía. Bajo el benévolo eufemismo del *pasado* se escondía evidentemente una realidad mucho más escabrosa: se trataba de las regiones que durante el régimen republicano, bajo la Constitución de 1931, habían tramitado sus procesos de iniciativa *antes de la sublevación militar de 18 de julio de 1936 que inicia la guerra civil*. De tal manera que aquellas otras regiones que, en el marco constitucional de 1931, hubiesen iniciado sus procesos de autoconfiguración regional, pero sin llegar en la misma fecha hasta la fase de referéndum, quedaban automáticamente excluidas. La infame fecha del 18 de julio de 1936 se convertía así nada menos que en un criterio de definición constitucional para aquellas comunidades que iban a recibir un tratamiento privilegiado por parte de la propia Constitución de 1978. La terrible tragedia de la historia de España en el siglo XX hacía así su reaparición, entre las líneas de la Constitución, nada menos que para otorgar privilegios procesuales a ciertos territorios frente a otros. Para los diversos movimientos regionalistas cuyas raíces se forjaron en los difíciles tiempos de la Segunda República, la afrenta no podía ser mayor: nada menos que el 18 de julio de 1936 convertido en un mecanismo de discriminación territorial.

Sin embargo, la propia lógica inercial del proceso iba a servir para eliminar este inicial bloqueo, poniendo en marcha unas claves alternativas de tipo procesal o de partida, para enfrentar la configuración del sistema autonómico. En parte, tal dinámica inercial se había iniciado ya anteriormente con la constitución de las “preautonomías” bajo pautas de igualdad, conforme a las orientaciones del ministro Clavero. Y finalmente, las difíciles condiciones procesuales para acceder a la primera línea de partida del proceso autonómico, resultaron de hecho superadas con el *Referéndum de iniciativa autonómica* celebrado el 28 de febrero de 1980 en Andalucía: no serían pues únicamente las “comunidades históricas” las que accederían al primer nivel en las etapas de partida del proceso autonómico. Aunque en su globalidad el proceso seguía caracterizado por un evidente dualismo, la ruptura de los límites implícitos en la Constitución demostraba la fuerza inercial de un proceso abierto, y su capacidad para romper democráticamente con las propias fronteras constitucionales.

A lo largo de la década de los 80 esta dinámica de “dualismo ampliado” avanza con un ritmo desigual dentro del conflictivo marco de la lucha por las competencias (la que podemos considerar como *segunda etapa* del proceso autonómico, tras la fase constitutiva inicial): es el momento en que se transfieren a las Comunidades Autónomas del “primer nivel” sus principales paquetes competenciales, educación y sanidad, así como el fundamental apartado de medios de comunicación, que permitirá la creación de canales autonómicos de televisión. El fuerte impacto de conflictividad resultante irá encontrando respuestas considerablemente retardadas por parte del Tribunal Constitucional, siguiendo en general un criterio moderadamente centralista que toma como apoyatura las diversas “cláusulas transversales” del artículo 149.1 de la Constitución.

De este modo, puede afirmarse que la inercia de la etapa de “lucha por las competencias” llegaría hasta comienzos de la década de los noventa⁵. En ese momento las Comunidades más adelantadas ya habían aprobado numerosas leyes y puesto en marcha las correspondientes políticas en los sectores capitales de sanidad y educación, así como importantes actuaciones en el ámbito territorial y medioambiental: como en la fábula de Aquiles y la tortuga, era evidente que las Comunidades que habían comenzado su itinerario por la vía rápida, seguían inevitablemente por delante del resto (las de vía ordinaria o proceso lento)⁶.

Sin embargo, la situación a comienzos de la década presentaba un panorama confuso no exento de situaciones paradójicas, e incluso contradictorias: el Estado central había transferido a las Comunidades Autónomas del primer nivel algunas de las políticas prestadoras más decisivas del *welfare state*, pero manteniendo al mismo tiempo su responsabilidad prestadora directa en el resto del territorio. En el *argot* burocrático se introduce, por ejemplo, la expresión “territorio MEC” [Ministerio de Educación y Ciencia] para identificar a las Comunidades donde la política educativa seguía dependiendo directamente del Ministerio de Madrid, frente al resto gestionado desde la propia escala autonómica; algo similar ocurría en el área sanitaria.

La incongruencia de esta situación desde una perspectiva estrictamente

⁵ L. LÓPEZ GUERRA, (1993), “La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36.

⁶ JAVIER CORCUERA ATIENZA, (1994), “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo. Aquiles y la tortuga”, *Sistema*, nº 118-119.

organizativa fue uno de los principales factores desencadenantes del segundo gran proceso transferencial, que se opera durante la década de los noventa, a partir de los acuerdos autonómicos de 1992 y las posteriores reformas estatutarias a favor de las Comunidades del “segundo nivel”. A largo plazo, los efectos de esta segunda oleada venían en definitiva a confirmar y acentuar una característica propia o inherente al proceso transferencial: lo que podríamos calificar como un efecto tendencialmente *homogeneizante* dado que, en general, todo proceso transferencial tiende a abordarse siempre mediante paquetes más o menos homogéneos de materias, o de competencias, que son traspasadas a diversos grupos de Comunidades⁷, implicando en consecuencia una cierta secuencia en el tiempo a partir de la cual se inicia la construcción del propio ordenamiento autonómico.

Es decir, paradójicamente, el efecto centrífugo de la segunda gran etapa del proceso autonómico, la de la “lucha por las competencias”, en la medida en que se trataba de un proceso impulsado desde el poder central, acaba generando al cabo del tiempo un suave efecto homogeneizador: y así, finalmente, todas las Comunidades Autónomas vienen a disponer prácticamente de las mismas competencias sobre las mismas materias, a las que deberán hacer frente con unos sistemas institucionales que, igualmente, se han venido diseñando sobre pautas de una relativa homogeneidad.

Sin embargo, el apogeo de la lógica conflictiva o “anticentro” que acompaña a esta etapa, así como su considerable dilación en el tiempo (generada en parte por la propia lentitud del Tribunal Constitucional), van a explicar el reiterado déficit de *percepción* de este fenómeno: la “imagen” que se percibe del proceso autonómico español suele aparecer desde entonces más vinculada a la dinámica de la competitividad, a la visión reduccionista de unas relaciones conflictuales de carácter bipolar, y a la teórica heterogeneidad resultante dentro de un supuesto “ranking” que reproduciría una especie de carrera o de maratón virtual hacia una meta inexistente.

3. Las razones de las diferencias: una visión “desde abajo”

Por lo tanto, pese al inexorable efecto homogeneizador que a medio o largo plazo va a ir generando el proceso transferencial, la percepción del proceso autonómico seguirá vinculada a la impronta diferencial que pare-

⁷ La serie completa se puede consultar en la Web del Ministerio para las Administraciones Públicas: www.map.es.

cía imponer el *dualismo* originario o de partida. Y en este sentido cabría oponer, frente a la visión homogeneizante que “desde arriba” suscita el proceso transferencial (pese a su gran conflictividad subyacente), la existencia de factores endógenos o internos que explicarían la presencia de singulares “hechos diferenciales”, desde los cuales resultaría plenamente explicable el recurrente fenómeno del dualismo y la diferencialidad. Por supuesto, hay factores de partida, como las singularidades lingüísticas o la peculiaridad insular de los archipiélagos, que determinan líneas diferenciales traducidas en términos de políticas de tipo cultural o territorial. Sin embargo, por lo que respecta a la configuración institucional originaria, estos factores no operan generalmente como argumentos de diferenciación “fuerte”, sino más bien como elementos finalistas que orientarán el ejercicio de las competencias disponibles en materia cultural o territorial, reforzándose en su caso a lo largo del tiempo: es decir, acaban adquiriendo su mayor sustancialidad a partir de un determinado momento de consolidación institucional de las respectivas Comunidades.

Mayor interés tendría en cambio, en cuanto factor diferencial originario dotado de una proyección global que afectará al conjunto de la respectiva Comunidad, el distinto tratamiento que la propia *historia colectiva* asume a la hora de hacer el diagnóstico inicial que cada colectividad territorial realiza sobre sí misma⁸: aquí la presencia de discursos nacionalistas tiende siempre a imponer visiones mitificadas, que tratan de diferenciar al territorio propio frente al resto. En este sentido destaca la peculiar proyección que adquiere en España la dualidad entre el centro y las periferias. Puede resultar por ejemplo sorprendente que Castilla-León y Castilla-La Mancha, ubicadas en el centro peninsular, no utilizaran en absoluto el instrumento de su propia historia como elemento legitimador de su autodefinición colectiva durante la fase originaria del proceso autonómico. En cambio, dentro de las Comunidades periféricas aparecían posicionamientos originales en lo que se refiere a la autodiagnos colectiva que se formula en clave histórica durante esa misma fase inicial. Aunque normalmente se trata de discursos que se diseñan desde la perspectiva de la “victimalidad territorial”, entendida como soporte de la protesta anticentro, sin embargo, puede descubrirse una clara diferencia entre Cataluña o País Vasco que se conciben a sí mismas como colectividades agredidas por la historia en su propia *identidad* como pueblo, frente a

⁸ ANTONIO PORRAS NADALES, (1996), *Diagnos y programación política en el Estado Autonómico*, Sevilla, IAAP.

otras Comunidades como Andalucía o Galicia que tienden a reflejar una sensación de victimidad más proyectada en una *dimensión socioeconómica*, dentro de lo que se podría definir mejor como una “conciencia colectiva del subdesarrollo”. Tras esta dualidad de posiciones parece emerger el estrato más profundo (aunque con frecuencia el menos explicitado) del proceso territorial español: la dualidad norte-sur, que enfrenta a las zonas más desarrolladas de España (singularmente Cataluña y País Vasco), frente a las auténticas víctimas espaciales del desigual proceso histórico de desarrollo económico de la península, como Andalucía, Extremadura o Galicia.

La pluralidad de supuestos nos permitiría sugerir una especie de clasificación, donde se podría reflejar el distinto diagnóstico colectivo originario que sirve como marco discursivo de partida de cara al proceso autonómico. Así, aparecen en primer lugar algunas Comunidades que se autodefinen inicialmente como un colectivo agredido en su “identidad” histórica como pueblo (como los casos de País Vasco y Cataluña). En segundo lugar, otras Comunidades se definen como víctimas espaciales de la historia en un sentido fundamentalmente socioeconómico, generador de un sustancial fenómeno discriminatorio de subdesarrollo (como por ejemplo, Galicia o Andalucía). Y finalmente, otras Comunidades se autodefinen relativamente al margen de la historia, apuntando en todo caso hacia un proyecto de futuro que, carente de soportes en el pasado, deberá encontrar elementos adicionales nuevos para justificar las nuevas instituciones (como paradigmáticamente aparece en los casos de Castilla-León y Castilla-La Mancha): es decir, donde la legitimación histórica sería sustituida por una legitimación de tipo funcional.

Estas diferencias originarias marcarían una determinada “instantánea” de la respectiva posición dentro de la carrera autonómica, legitimando la pretensión de un distinto tratamiento de partida que se autojustifica colectivamente *desde una perspectiva del pasado*. Sin embargo, tal diferencia originaria no afectará necesariamente a la voluntad colectiva para participar de un modo efectivo en tal carrera autonómica, (una vez puesta en marcha) si ésta es entendida alternativamente *desde una perspectiva de futuro*.

4. Las diferencias entre el pasado y el futuro

Es decir, que si nos situamos en una secuencia histórica amplia, que supera ya las dos décadas, la voluntad de autogobierno no podrá analizarse exclusivamente desde la perspectiva de un testimonialismo originario

de carácter “fundacional”, sino desde la comprobación del grado de voluntad colectiva puesto efectivamente en marcha durante más de dos décadas, no ya para enfrentar la tarea de ejercitar las competencias disponibles, sino acaso para algo más: para avanzar en la autoconstrucción de una nueva realidad socioinstitucional integrada, plenamente capacitada para responder unitariamente al sistema de demandas colectivas de cada comunidad.

En consecuencia, frente a la impronta de diferencialidad o de dualismo de tipo conflictual y anticentro que suscitaría la instantánea originaria (la que refleja el momento del comienzo de la carrera), será en adelante la lógica de la competitividad plural la que expresará el resultado efectivo del proceso a lo largo del tiempo. Y en consecuencia, frente a la legitimación originaria determinada en clave histórica o de pasado, surgirá un nuevo tipo de legitimación funcional, que deberá determinarse en clave de *rendimiento institucional* y proyectarse (también en clave histórica) hacia el futuro.

Aunque las pautas de determinación de lo que deba entenderse por “rendimiento institucional” puedan suscitar algunas dificultades metodológicas⁹, está claro que en este caso debe tratarse de factores estrictamente endógenos, es decir, que no se determinan en razón de la proyección exterior o hacia fuera de la comunidad en un sentido de conflictividad anticentro. Y, naturalmente, su núcleo esencial radicará en el modo como se ponen en ejercicio las competencias disponibles, expresando así una voluntad colectiva mantenida a lo largo del tiempo por asegurar un autodesarrollo de los instrumentos públicos al servicio de las demandas sociales.

Tales competencias autonómicas se sitúan estratégicamente en uno de los sectores más sensibles del Estado contemporáneo: el que afecta a la dimensión del *Estado social* y a las áreas prestadoras que conforman el espacio vital más inmediato de los ciudadanos. Ciertamente la comprensión en clave autonómica del Estado social presenta una serie de complejidades añadidas, en la medida en que no se trata de una esfera plenamente disponible por parte de las Comunidades Autónomas, sino ubicada en el terreno de las competencias compartidas con el Estado central¹⁰, y al mismo tiempo con una fuerte

⁹ J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.), (2002), *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid, CIS.

¹⁰ ANTONIO J. PORRAS NADALES, (1997), “Estado Social y Estado Autonómico”, en: *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, Vol. II.

dependencia del sistema de financiación autonómica¹¹.

Sin embargo, más allá de estos condicionamientos “externos”, parece evidente que la posición activa de los poderes públicos en orden a afrontar los desafíos propios del desarrollo del *welfare state* en la escala regional o autonómica, tratando de dar respuesta a través del sistema de competencias disponibles a las demandas procedentes del sistema social, constituye una clave fundamental explicativa del rendimiento institucional. Esta clave, desde sus mismos orígenes, se traducirá en pautas de heterogeneidad, donde se expresan diferentes niveles de eficiencia institucional entendida como capacidad para dar respuesta a unas demandas y necesidades autonómicas donde se expresan lógicas diferencias territoriales: pero ahora de un modo perfectamente independiente del que, teóricamente, marcaría la dualidad originaria, basada en las legitimaciones de tipo histórico o en los hechos diferenciales originarios.

Así por ejemplo, puede ser significativo recordar la mayor beligerancia inicial de la Comunidad de Andalucía en la implementación del objetivo programático del *desarrollo económico*, entendido como la respuesta política a la demanda social que suscitaba el diagnóstico colectivo originario de la conciencia del subdesarrollo: aunque su realización efectiva marcaría, a medio plazo, un relativo fracaso ante las barreras competenciales estatales, y un razonable declive de su rendimiento institucional. Pero del mismo modo, algunas otras claves de rendimiento institucional, como por ejemplo la capacidad de producción legislativa y configuración de un ordenamiento territorial propio, comienzan a marcar desde la década de los noventa algunas diferencias que no se corresponden con el dualismo inicial: por ejemplo, la sorprendente prioridad en cuanto a rendimiento institucional que alcanza la Comunidad de Madrid desde finales de siglo.

5. La siguiente (tercera) etapa del proceso autonómico: el ejercicio de las competencias

De este modo parece que descubrimos un nuevo y complejo horizonte para el análisis del fenómeno autonómico, escasamente explorado hasta

¹¹ Cfr. una revisión reciente del sistema de financiación en FABRIZIA COVINO, “Il modello di riparto finanziario tra centro e periferia nell’ordinamento costituzionale spagnolo”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit.

ahora en el panorama científico español: un horizonte que podríamos situar problemáticamente en torno al desafío de la heterogeneidad, como resultado del distinto grado de rendimiento institucional alcanzado a lo largo del tiempo por las diecisiete Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias disponibles. Es decir, una visión “desde abajo”, donde el foco de atención se centrará en las claves de eficiencia y eficacia puestas en marcha por los distintos equipos políticos dirigentes en los respectivos procesos de diseño institucional y de implementación efectiva de las competencias disponibles, a través de su propia actividad normativa y el desarrollo de sus distintas políticas públicas¹². O sea, un enfoque que se centraría más bien en las claves de la *gobernanza* regional, aunque en este caso desde una perspectiva estrictamente autorreferencial o endógena.

Ahora bien, este enfoque se enfrenta a una dificultad metodológica inicial: y es que, dado que el proceso transferencial ha discurrido desigualmente a lo largo del tiempo, en rigor hasta finales de la década de los noventa (momento en que comienzan a homogeneizarse los “techos” competencias) no sería posible establecer comparaciones significativas. En efecto, los análisis realizados hasta mediados de los años noventa ponían de manifiesto un notable grado de diferencialidad en el teórico “ranking” de rendimiento institucional: las diferencias seguían demostrando que, en general, las Comunidades que iniciaron antes su carrera autonómica iban por delante del resto. El paradigma de Aquiles y la tortuga seguía siendo válido.

Pero los resultados comienzan sin embargo a variar significativamente cuando nos situamos en las coordenadas del fin de siglo. Es en este momento cuando se comienza a constatar que las distintas “carreras” que cada una de las diecisiete Comunidades ha realizado individualmente, incluso respondiendo a diferentes claves de impulso político, se han venido solapando a lo largo del tiempo, en un proceso global donde las diferencias se perciben de una forma progresivamente atenuada. Y es que, en la práctica, todas las Comunidades vienen a describir una secuencia evolutiva bastante similar en su proceso de desarrollo institucional, pese a que la estrategia desde la cual se abordan territorialmente estos desafíos se caracteriza, como ya sabemos, por una cierta heterogeneidad de partida (afectando incluso a la propia cronología).

Se trata de una línea compleja de evolución que se ajustaría a diversas

¹² En general, cfr. J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.), (2002), *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, cit.

etapas o fases lógicas. La *primera* de ellas se concretaría en la tarea de crear y consolidar el propio sistema institucional, una etapa en principio más “fácil” desde el punto de vista del diseño organizativo, en la medida en que suele operar sobre un modelo parecido de referencia, al mismo tiempo que el propio legislador autonómico actúa en estos supuestos desde una mayor autonomía funcional. La *segunda* fase integraría la tarea de configuración del propio espacio socioterritorial, tanto en su dimensión material como inmaterial, dependiendo en cierta medida de las competencias disponibles; una tarea de “*nation building*” (o en su simplificación castellana “hacer país”), que normalmente implica el desarrollo de todo un conjunto de políticas de carácter cultural y educativo, así como políticas de vertebración territorial y de infraestructuras físicas, caracterizadas por una mayor complejidad y heterogeneidad. A partir de mediados de la década de los noventa, se va a consolidar una *tercera* etapa de desarrollo, más claramente relacionada con las políticas de asistencia y bienestar, aunque también orientada hacia políticas específicas de desarrollo sectorial, donde se desarrollan tendencias regulativas que responden frecuentemente a experiencias de innovación (a veces impulsadas indirectamente desde Bruselas). En resumen, estaríamos ante una trayectoria compleja caracterizada por una inicial heterogeneidad (que depende en parte de los propios diagnósticos fundacionales de cada comunidad), donde las distintas etapas se van superponiendo de forma desigual y compleja, pero donde puede descubrirse una secuencia común a lo largo del tiempo.

Ciertamente, en todo este complejo proceso se siguen apreciando sustanciales diferencias, pero con la peculiaridad de que ahora ya no será posible establecer una caracterización homogénea de las *causas* que explican tales diferencias: desde factores tan elementales como el diferente tamaño territorial, o las diferencias de estructura socioeconómica y nivel de desarrollo urbano, hasta las lógicas diferencias de color político (que se van atenuando conforme se suceden procesos de alternancia), o la diferente posición de partida en la “carrera” que impone el propio proceso autonómico; un factor que, con el paso del tiempo, se irá haciendo más secundario.

Pero, del mismo modo, resulta igualmente difícil tratar de establecer unas causas explicativas consistentes de la suave pero continuada *tendencia homogeneizadora* que se va percibiendo a lo largo del tiempo, y que responde seguramente a claves complejas de un emergente “sistema de red” dotado de una proyección horizontal e interactiva, con múltiples elementos difusos de intercausalidad. Se podría aludir inicialmente a factores aparentemente per-

versos como el fenómeno de las “leyes plantilla” (es decir, leyes que se reproducen o se “copian” entre unas Comunidades y otras), que muestra de forma singular las ventajas de optar por una vía fácil a la hora de encarar la actividad legislativa. Parece claro que, en sus etapas iniciales, el principal elemento motor de este sistema de red se encontraba en algunas de las “primeras” Comunidades, y especialmente en Cataluña: pero a partir de la década final de siglo los nexos de interacción o de influencia siguen cauces más aleatorios o heterogéneos, pudiéndose apuntar incluso a la singular posición innovadora que viene adquiriendo en este campo la Comunidad de Madrid. La interconexión, el aprendizaje recíproco, la emulación de experiencias, de leyes y de políticas ajenas, comienza a convertirse en un fenómeno generalizado y difuso, preludiando el avance hacia un sistema de red.

Aunque, lógicamente, es posible seguir detectando diferencias significativas, éstas ya no responden con claridad a las claves del dualismo originario, ni siquiera tampoco a la continuidad de los recurrentes “hechos diferenciales”. Por ejemplo, resulta bastante sustancial y significativa la diferencia entre las Comunidades del norte peninsular, donde se otorga una mayor preferencia a políticas de tipo físico, que inciden sobre la infraestructura material (en ámbitos como infraestructuras, territorio, obras públicas, etc.), frente a las Comunidades de la periferia mediterránea, que suelen priorizar más bien las políticas de modernización cultural que afectan a la infraestructura inmaterial (educación, cultura). Del mismo modo, puede encontrarse una mayor preocupación por políticas de dimensión social o asistencial en Comunidades dotadas de un mayor desarrollo urbano, frente a aquellas donde predomina el medio rural.

Ahora bien, debemos nuevamente insistir en que esta tendencia dispersa e irregular de homogeneización “por abajo” adolece de un relativo *déficit de percepción*, ante la inercia dominante centrada en el recurrente discurso de la dualidad y el conflicto anticentro. Aunque también es cierto que este déficit de percepción no se debe exclusivamente a la influencia del discurso periodístico (siempre orientado hacia una lógica reductiva y al recurso de la espectacularidad propio de los *mass media*) sino también a un déficit estructural del sistema: el fracaso de los instrumentos de mediación de tipo federal.

Como ha subrayado a modo de balance Eliseo Aja¹³, el acelerado desarro-

¹³ E. AJA, (1999), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza.

llo autonómico español no se ha traducido en una institucionalización paralela de los instrumentos de mediación entre las partes y el todo: lo que se ha reforzado, entonces, es un esquema informal e inestable donde el tratamiento singular y diferenciado del Estado central con todas y cada una de las Comunidades Autónomas constituye la pauta habitual, que contribuye a autoalimentar a lo largo del tiempo la propia dimensión conflictual del proceso y sus déficits de gobernabilidad¹⁴. La eterna polémica sobre la reforma del Senado, para pasar a asumir sus funciones de cámara de representación territorial, puede considerarse, pese a los experimentos innovadores puestos en marcha reglamentariamente durante los años noventa, un rotundo fracaso. Y un balance similar cabría hacer de los sugestivos instrumentos de las Conferencias sectoriales, igualmente “mejorados” en cuanto a su diseño formal durante la década de los noventa¹⁵.

Ciertamente este déficit institucional podría, teóricamente, haber comenzado a encontrar un cauce de amortiguación en la propia arena institucional europea, considerada como el nuevo ámbito donde se determinan los intereses generales, y dotada en consecuencia de una cierta capacidad para operar como una especie de horizonte “suprafederal” de referencia: pero igualmente la inercia europea ha seguido manteniendo a lo largo del tiempo un cierto déficit institucional y una dominancia de su carácter estatal, que conduce incluso hacia efectos indirectos de “recentralización” del sistema.

6. ¿Evolución, bloqueo o salida?

La situación a comienzos del siglo XXI suscita pues numerosos interrogantes a la hora de encarar el futuro de un sistema caracterizado por su intensa dinámica expansiva, por su carácter abierto y escasamente coordinado y por su recurrente tensión conflictual, mantenida a lo largo del tiempo.

Naturalmente el primer problema consiste en clarificar con exactitud en qué etapa nos encontramos. Desde nuestra línea argumentativa, hemos

¹⁴ R. BLANCO VALDÉS, “Stato delle Autonomie, asimmetria politica e governabilità (Reflessioni sull’esperienza spagnola)”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit. pp. 121–149.

¹⁵ Cfr. una panorámica en ELEONORA CECCHERINI, “Le relazioni intergovernative. Alcuni cenni all’esperienza spagnola”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit.

tratado de demostrar que el sistema autonómico español ha entrado ya de forma consolidada en su (tercera) fase de ejercicio normalizado de competencias: en esta etapa las posibles diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas dependerán tanto del distinto tipo de demandas de cada territorio (mediadas a través de su respectiva mayoría política), como del diferente grado de eficiencia o de rendimiento institucional alcanzado: donde se expresaría el resultado efectivo de la acción pública en clave de *gobernanza*. Pero una etapa donde, al mismo tiempo, emerge de forma imprevista una dinámica de interacción y aprendizaje horizontal que viene homogeneizando “por abajo” a los distintos territorios.

Desde esta perspectiva puede afirmarse que el periodo inicial del siglo XXI sería acaso un momento adecuado para encarar procesos de reflexión sobre el respectivo rendimiento institucional, una vez finalizada la anterior etapa histórica de “lucha por las competencias”, y ante la necesidad de enfrentar una nueva fase de ejercicio normalizado de las mismas, aunque ahora dentro de un entorno exterior en profunda transformación.

Tal reflexión parece haberse iniciado ya, de forma más o menos dispersa, en algunas Comunidades alrededor de ciertas propuestas difusas como el debate sobre la reforma de los Estatutos. Se trata de una reflexión que podría afectar a diversas áreas: la configuración del propio diseño institucional originario; las claves endógenas que en cada Comunidad pueden explicar el mayor o menor grado de eficacia en el ejercicio de las disponibilidades competenciales para la prestación de servicios y el desarrollo de políticas; o en general en relación con los procesos globales de captación y canalización de “nuevas” demandas sociales sobre el sistema; también, lógicamente, posibles reformas referidas a los mecanismos de adecuación al entorno institucional europeo.

Sin embargo, hemos venido insistiendo en que la *percepción* general del proceso autonómico viene ajustándose a ciertas claves reiterativas del modelo conflictual anterior: es decir, a la dinámica inercial de “lucha por las competencias” donde toda innovación del sistema parece consistir básicamente en el *incremento de las competencias* disponibles. Habitadas a un largo trayecto histórico consistente en el incremento constante de sus disponibilidades competenciales, donde se han venido “inyectando” dosis crecientes de recursos y de competencias, las Comunidades Autónomas se enfrentarían ahora a un auténtico “síndrome de abstinencia”: como Cronos devorando a sus propios hijos, toda nueva etapa autonómica será percibida

de forma inmediata como un necesario ascenso en el escalón competencial, o como una nueva etapa de una carrera incontrolada que conduce hacia un horizonte sin final.

Es cierto que, formalmente, pueden encontrarse algunas causas justificativas de esta dinámica inercial: los procesos de transferencias han ido dejando algunos “flecós” pendientes que, al cabo del tiempo, se perciben exageradamente en cada Comunidad como una auténtica “agresión” al propio orden institucional establecido, justificando así la reiterada dialéctica de la conflictividad anticentro. Aunque también es cierto que, a veces, el discurso de la conflictividad anticentro sirve más bien como estrategia de cobertura o enmascaramiento para ocultar rotundos fracasos en la propia gestión política interna. Las sentencias del Tribunal Constitucional, enormemente retrasadas en el tiempo, contribuyen a retardar la percepción del cambio de etapas, dentro de este complejo proceso global. E igualmente los efectos indirectos de “recentralización” del sistema, como consecuencia del impacto europeo, refuerzan el papel con frecuencia escasamente funcional del Estado central. En cualquier caso, la dialéctica de la lucha por las competencias parece haberse transformado en una constante inercial: de ser un argumento por su propia naturaleza coyuntural o transitorio, pasa a convertirse en un auténtico soporte estructural de la demanda autonómica anticentro, proyectada a lo largo del tiempo.

Ahora bien, en un contexto constitucionalmente delimitado y crecientemente afectado por el proceso de inmersión en la Unión Europea, la dinámica del incremento competencial debe tener, lógicamente, algunas fronteras: es decir, constituirá en todo caso una etapa, a partir de la cual el proceso autonómico tendrá que orientarse hacia nuevos horizontes. Sobre todo, si tenemos en cuenta que las claves que condicionan en la actualidad los mecanismos de la acción pública no se determinan ya sobre la base de una exclusividad competencial territorialmente delimitada, sino que se proyectan en la escala compleja y transfronteriza del gobierno multinivel: la nueva noción de “gobernanza multinivel” se aparecería ahora como una auténtica antítesis conceptual, que se enfrenta a toda pretensión soberanista y excluyente en la proyección territorial del poder público. Por ello, los desafíos de la acción pública en la escala regional tienden a situarse más bien en claves de cooperación y coordinación entre esferas institucionales distintas; y por eso en la práctica la tradicional concepción autorreferencial de los ordenamientos autonómicos viene experimentando quiebras cotidianas ante las claves interactivas de la regulación europea, el esfuerzo coordinador que se deduce de sus principales

programas y la interposición de figuras atípicas como el *partenariado*.

En definitiva, las líneas de desarrollo del nuevo orden territorial ya no se adaptan con claridad a esa reductiva simplicidad del tradicional conflicto territorial anticentro, que ha autoalimentado el proceso desde sus momentos iniciales, canalizado hacia una constante demanda de “nuevas” competencias con un horizonte conflictual aparentemente sin final, donde en la práctica apenas se perciben algunos lentos avances sustanciales en la “cultura” de la cooperación.

Sin embargo, una visión lógica de lo que podría ser la evolución “normalizada” del proceso autonómico en torno a las claves de eficiencia y eficacia del respectivo rendimiento institucional, contando con pautas de adecuación al contexto del gobierno multinivel, parece correr el riesgo de bloquearse ante la emergencia de factores inerciales que pueden llegar a suscitar riesgos de ruptura, especialmente a partir de las aventuradas propuestas de la mayoría gobernante en el País Vasco. El predominio de la percepción vertical, o de conflictividad anticentro, sobre la dimensión horizontal, de competitividad o de cooperación, contribuye a intensificar difusamente esta sensación de bloqueo del sistema.

Los factores que pueden explicar un *riesgo de bloqueo* del sistema parecen depender en primer lugar de una falta de comprensión o de aceptación de las reglas de juego realmente existentes en el sistema autonómico español de comienzos del siglo XXI: la creciente dinámica de heterogeneidad y de homogeneización por abajo, y la evidente competitividad en cuanto al rendimiento institucional efectivo alcanzado por numerosas Comunidades que en su origen eran del “segundo” nivel son datos que dibujan un nuevo panorama, seguramente inaceptable para quienes, desde ópticas nacionalistas endocentradas, no consideran posible renunciar al dualismo originario. Será preferible por lo tanto cerrar los ojos a la realidad histórica desencadenada tras más de dos décadas de proceso autonómico democrático, y retornar la mirada al lejano momento originario: es decir, al pacto constituyente y a la noción de soberanía. Tal pretensión podría llegar a ser legítima, incluso en sus últimas consecuencias, si no fuera porque, mientras tanto, el propio proceso europeo ha venido a diluir la vieja coherencia territorial-estatal de estos conceptos: pues ni los actuales Estados europeos son “soberanos”, ni disponen en rigor de un auténtico “poder constituyente” operativo, más allá de meras invocaciones retóricas. Situar la brújula de la orientación política en torno a estos arcaicos conceptos no pasa de ser una singular forma de cabalgar aceleradamente hacia el pasado.

Pero hay también otros elementos de bloqueo del sistema que no parecen estar operando exclusivamente desde la lógica del conflicto territorial originario, sino que se situarían más bien en la arena cotidiana de la competencia política entre mayoría y oposición. Se trata del uso de las Comunidades Autónomas como instrumentos “de oposición”, no ya contra Madrid, sino contra la *mayoría gobernante* en Madrid, dentro de un proceso que viene operando normalmente en clave cuasibipartidista. Tal estrategia parece estar conectada con la reiterada insuficiencia de los mecanismos de coordinación federal, pero se acaba convirtiendo en un factor perturbador para la propia autorreferencialidad del proceso autonómico. Ciertamente, en este caso sólo cabría hablar de “bloqueo” si se analiza el fenómeno desde la perspectiva autonómica: porque a otra escala, se trataría más bien de una recomposición del modo en que se desenvuelven en España las relaciones entre los (dos) partidos dominantes, o entre mayoría y oposición, operando estratégicamente desde sus respectivas esferas territoriales de hegemonía. Sin embargo, llevada hasta sus últimos extremos, se trata de una estrategia que conduciría hacia una cierta “alienación” a las Comunidades Autónomas de su emergente esfera de competitividad horizontal, para reiterar el eterno retorno a la lógica de la conflictividad vertical o anticentro, al servicio en este caso de la competencia entre partidos mayoritarios.

7. Opciones de salida

Con independencia de que las anteriores tendencias de “bloqueo” del sistema puedan encontrar directa o indirectamente soportes justificativos en la propia actuación del Gobierno central (que adolecería del mismo déficit de percepción que el resto de los sujetos afectados), cabría terminar planteando cuáles pueden ser algunas de las eventuales opciones de “salida” del proceso, más allá del normal desenvolvimiento de sus pautas lógicas de evolución. Se trataría en este caso de detectar posibles tendencias más o menos “innovadoras” en torno a las cuales puede operarse una cierta confluencia de los distintos tipos de exigencias o desafíos a los que debe hacer frente el sistema autonómico a comienzos del siglo XXI.

Entenderemos provisionalmente que son tres los tipos de exigencias o desafíos a los que, de forma simultánea, se enfrenta un sistema regional en el contexto democrático avanzado de comienzos del siglo XXI: (a) por una parte, a una cierta lógica expansiva, que se conecta difusamente con el principio de *subsidiariedad*, o con la noción de “*devolution*”; (b) por otra, a su

capacidad para detectar “nuevas” demandas procedentes desde abajo, y susceptibles de incorporarse a la agenda pública autonómica, en términos de innovación; (c) y finalmente, a una cierta capacidad de posicionamiento activo ante la dinámica interactiva del universo globalizado.

La lógica expansiva, que se expresa en la noción de subsidiariedad, parece reflejar una especie de visión invertida del viejo concepto de los “poderes implícitos”; en la primitiva doctrina constitucional norteamericana se consideraban poderes implícitos aquellos que, no estando reflejados explícitamente en la Constitución, acabaron decantando en la práctica una predominancia del poder central “federal” frente a los estados; en cambio, ahora serían más bien los circuitos institucionales más próximos al tejido social los que experimentarían un mayor autodesarrollo, confirmando así las tendencias a la proyección “desde abajo” del *welfare state* y de las políticas de autoconservación del tejido socioinstitucional frente al impacto del mercado globalizado¹⁶. Ahora bien, tal dinámica expansiva estaría seguramente conectada con la segunda exigencia, es decir, con la capacidad para detectar y tratar de dar respuesta a “nuevas” demandas o necesidades colectivas, relativamente al margen del sistema formal de competencias¹⁷.

Se trataría pues de superar la visión inexorablemente “formalista” que acompaña al proceso autonómico durante su fase de lucha por las competencias, entendidas éstas como un sistema vertical de materias absolutamente predefinido a partir del listado establecido en la Constitución, para entrar en un proceso aparentemente más difuso –aunque sin duda más creativo o innovador– donde las esferas institucionales más próximas al espacio vital inmediato de los ciudadanos deberán enfrentarse a la tarea detectar los nuevos tipos de demandas o necesidades sociales, que requieren respuestas activas desde la esfera pública¹⁸.

Estáramos pues en un terreno fronterizo, en una “*border line*” que respon-

¹⁶ FRITZ W. SCHARPF, (1996), “Unione Europea e *welfare state* nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1.

¹⁷ Pues las visiones tradicionales a partir del sistema de competencias, conducen lógicamente a una visión centripeta. Cfr. LUCA MEZZETTI, “L’abbraccio fatale del bund: sistema federale e tendenza centripeta dei rapporti fra stato centrale e stati membri nell’esperienza tedesca”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit.

¹⁸ Un reciente y paradigmático ejemplo sería el modo como se ha introducido en España el “testamento vital”, a partir de iniciativas generadas desde los parlamentos autonómicos.

de en última instancia a claves de innovación democrática desde abajo, donde tiende a desbordarse en consecuencia la tradicional visión “verticalista” de las Comunidades Autónomas entendidas como meros instrumentos de aplicación de las competencias “recibidas” desde el Estado central. Pero en este terreno las esferas regionales deberán competir ahora con los propios circuitos de gobierno local, desde donde igualmente se viene innovando en las áreas de políticas de proximidad al tejido social.

Esta capacidad para detectar nuevas demandas se conecta igualmente con unos de los argumentos más consistentes de la política contemporánea: el que se refiere a la definición de la *agenda pública*, entendida como un proceso donde la esfera política debe abrir sus circuitos de información y comunicación con el ambiente exterior, tratando de detectar los temas o asuntos que, normalmente, se suelen incorporar a la esfera de lo público a través de los medios de comunicación. En este caso se trata ciertamente de una especie de proyección “hacia fuera” del sistema político; es decir, una dinámica que iría más allá de las tradicionales visiones endocentradas de las esferas autonómicas, entendidas como ámbitos institucionales territorialmente delimitados, desde los cuales se proyecta una acción pública que debería limitarse a la mera aplicación de las competencias disponibles.

Por el contrario, el nuevo desafío se sitúa ahora en torno a la capacidad política de los sistemas autonómicos para “responder” a la pluralidad de asuntos que conforman la agenda pública de la actualidad, relativamente al margen del sistema predefinido de competencias. Pero con una peculiaridad: que tal respuesta no se concretaría necesariamente en el ejercicio efectivo de una acción pública inmediata (que podría venir delimitada competencialmente), sino que, frecuentemente, se limita a una mera toma de postura o a un posicionamiento activo frente a la realidad exterior.

En este sentido debería destacarse que, inicialmente, suelen ser más bien los parlamentos regionales las instancias donde, en clave pluralista, se están generando este tipo de respuestas, más propias del contexto contemporáneo de la llamada videopolítica. Es decir, la tendencia a expresar posicionamientos ante acontecimientos de la realidad política inmediata¹⁹, lo que permite a las regiones o autonomías convertirse en sujetos activos de la “*instant politics*” contemporánea, superando así en cierta medida las fronte-

¹⁹ Sobre el tema, y desde la perspectiva italiana, cfr. P. CARETTI, M. MORISI, (2001), “Parlamento e politiche pubbliche”, *Quaderni Costituzionali*, nº 3.

ras territoriales y competenciales predefinidas. Pese a que la lógica de los posicionamientos puede interpretarse, en un sentido negativo, como una pérdida de la proyección inmediatamente intervencionista de la esfera pública, para ser sustituida por una mera dimensión de tipo simbólico-cosmético, conviene tener en cuenta que, desde esta perspectiva, se está operando una participación de las unidades territoriales regionales en la determinación interactiva de la agenda global: es decir, se estarían dando algunos pasos sustanciales dentro de un sistema de red hacia el horizonte de la “gobernanza multinivel”. Pero incluso, de un modo más específico, tales posicionamientos se convierten en elementos clave cuando se trata de fijar posiciones comunes ante propuestas programáticas procedentes de Bruselas: pues en este caso se trataría ya de concretos *procesos decisionales* de carácter interactivo que operan sobre una arena territorial plural, implicando la puesta en marcha de mecanismos de cooperación que suelen exigir una capacidad casi instantánea de respuesta.

Pero aún yendo incluso más allá de los meros posicionamientos “cosméticos”, o de la búsqueda de posiciones comunes en el proceso decisional europeo, es posible detectar otra línea operativa de proyección “hacia fuera” de las esferas regionales, que se situaría en determinadas áreas informales de las relaciones exteriores: áreas como la cooperación cultural, o la gestión de los flujos migratorios, constituyen igualmente circuitos de “salida” a través de los cuales las esferas regionales pueden llegar a operar activamente en un entorno caracterizado por la disolución de fronteras territoriales; incluso a veces llegando a afectar a las áreas del comercio exterior mediante vías indirectas, como el fomento a la constitución de empresas privadas de capital mixto (singularmente utilizado, por ejemplo, en el caso de la política pesquera con países ajenos a la UE).

De este modo, descubrimos que el desarrollo del pluralismo territorial a comienzos del siglo XXI permite abrir algunas vías de “salida” emergentes que irían más allá de sus pautas previsibles de evolución normalizada, permitiendo incluso superar eventuales riesgos de bloqueo mediante la apertura de líneas de adecuación competitiva al contexto de la globalización y a las exigencias de desarrollo democrático “desde abajo”. Como es lógico, tal capacidad de innovación tendrá igualmente un cierto desarrollo heterogéneo o irregular, traduciéndose en un proceso desigual de adaptación y respuesta de las diversas unidades territoriales a esta nueva realidad histórica: una heterogeneidad cuyas claves endógenas dependerán básicamente de los respectivos niveles de eficiencia institucional.

8. Consideraciones finales

En conclusión, podemos apuntar la hipótesis de que las posibilidades de adaptación competitiva de las instituciones regionales a este complejo proceso de aprendizaje interactivo dependerán del distinto grado de eficiencia institucional alcanzado por las respectivas unidades territoriales: una eficiencia que, como mínimo, deberá responder tanto a ciertas claves *endógenas* (que implican capacidad de respuesta frente a demandas internas), como a las nuevas claves *exógenas* e interactivas, relacionadas como la capacidad para actuar en un emergente contexto globalizado que tiende a operar a modo de un complejo sistema de red.

Desde la perspectiva endógena o interna, cabría sugerir que las propuestas de reforma institucional seguramente no podrán limitarse a claves de mera gobernabilidad, sino que deberán progresar igualmente hacia las nuevas exigencias de la *gobernanza*, implicando en consecuencia la puesta en práctica de experiencias organizativas y funcionales innovadoras, capaces de superar la tradicional inercia “estatalista” y burocrática que hasta ahora viene presidiendo la configuración institucional de las regiones europeas.

El correspondiente proceso de aprendizaje, que teóricamente conduciría a un incremento general de la eficiencia institucional, dependerá sin embargo no sólo de la capacidad singular de innovación de cada territorio, sino de unas pautas de aprendizaje horizontal e interactivo que pueden surgir de claves comparatistas (mediante la incorporación de las “mejores prácticas”) o de la adecuación a los propios programas europeos²¹.

En cuanto a la perspectiva exterior o exógena, se movería igualmente dentro de una pluralidad de coordenadas de acción: la formación de grandes *regiones europeas* podría constituir una de las primeras líneas de avance sustancial, pues la propia experiencia española viene demostrando la consistencia a medio o largo plazo de grandes tendencias de homogeneidad geográfica. Sin embargo, los programas europeos diseñan igualmente líneas experimentales alternativas de carácter deslocalizado, lo que implicaría la posibilidad de progresar de forma heterogénea dentro de la red global, mediante programas de cooperación entre regiones dispersas de Europa.

Y del mismo modo, las claves de proyección hacia afuera implican también

²⁰ Es decir, a un nuevo contexto comparatista superador de las viejas tradiciones estatistas europeas. Cfr. sobre el tema: LUCIO PEGORARO, ANGELO RINELLA, (2002), “Il metodo nel Diritto comparato”, en *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato*, Padua, CEDAM.

diferentes hipótesis o modelos procesuales: los que dependen de la participación en programas europeos, o de la adopción de posiciones comunes en el ámbito estatal, conforme a un eje de proyección de tipo vertical; frente a los que operan desde claves más abiertas de cooperación o de emulación interactiva en el plano horizontal, mediante acuerdos autónomos entre diversas regiones: también en este ámbito la experiencia española viene marcando algunas tendencias significativas, susceptibles de incorporarse a la esfera supraestatal de la globalización y de la integración europea.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 61-103

De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo a largo plazo

Gabriel FERRERO Y DE LOMA-OSORIO*

Introducción

La experiencia de más de cuarenta años de cooperación internacional para el desarrollo ha generado diversos modos de concebir y entender la misma, así como diferentes instrumentos para llevarla a cabo. Así mismo los planteamientos respecto a la noción de Desarrollo y el enfoque de las relaciones entre entidades de países del Norte y países del Sur han evolucionado con el transcurso del tiempo. Desde los planteamientos más asistencialistas de los años 50, pasando por los postulados desarrollistas de Rostow en los 60 y 70, los enfoques de la dependencia y estructuralistas, las políticas neoliberales

* Coordinador del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada. Departamento de Proyectos de Ingeniería. Universidad Politécnica de Valencia (e-mail: gferrero@dpi.upv.es). Este artículo está basado en el texto del mismo nombre y autor que será publicado en el Libro blanco de la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Valenciana (en prensa).

derivadas del Consenso de Washington, hasta los planteamientos de interdependencia y los conceptos de Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano extendidos hoy día.

Siendo la experiencia en cooperación para el desarrollo limitada a unas pocas décadas, se ha de asumir que la experiencia que se tiene en el Estado español en la materia es especialmente corta; no puede olvidarse que, hasta 1982, España era un receptor de ayuda al desarrollo¹. Por lo tanto es España un país especialmente “joven” como cooperante, con las potenciales ventajas que ello supone y con las innegables desventajas. Como punto de partida, todos los actores públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales, organismos e individuos, debemos reconocer que apenas estamos iniciando el proceso de aprendizaje en el *saber hacer* de la cooperación.

De entre la variedad de enfoques, instrumentos y modos de hacer cooperación al desarrollo, el preferido tradicionalmente por los países y organismos donantes² es la financiación (a través de donaciones o de préstamos) de Proyectos específicos de Desarrollo en el marco de la cooperación técnica, lo que se viene a llamar ayuda por proyectos (Project Aid) o *enfoque de proyectos*. La cuestión de si este enfoque es apropiado para implementar la cooperación y la ayuda al desarrollo es especialmente importante dado el enorme monto de recursos a los que sirve de instrumento.

No puede olvidarse que, sin cambios sustanciales en el entorno del desarrollo (tanto a nivel del entorno local como, sobre todo, en el internacional), no es posible revertir la tendencia a agravar el subdesarrollo en el mundo. Sin soluciones al problema de la deuda externa, al desigual intercambio comercial, al proteccionismo del “primer” mundo en rubros estratégicos para el desarrollo del “tercero”, al impacto de las políticas de ajuste, a la desregulación absoluta de las transacciones financieras internacionales

¹ En realidad, si tenemos en cuenta los fondos que recibe el estado español de la Unión Europea (FEDER, FSE, fondos de cohesión), España sigue siendo con mucha diferencia un receptor neto de fondos de ayuda al desarrollo.

² Utilizaremos la palabra *donantes* para denominar a los países del Norte y organismos multilaterales que transfieren recursos, en el contexto de la cooperación internacional, a países, organismos y actores en general de países del Sur. Aun siendo conscientes de que el uso de los términos *donante-beneficiario* encierra una concepción vertical de las relaciones que se corresponde con una visión de cooperación que no compartimos, para evitar confusiones, se utiliza esta terminología en el texto dado lo extendido de su uso en la literatura.

especulativas, al descenso sustancial de la ayuda al desarrollo en cantidad y calidad y otros problemas de índole estructural en los que el “primer mundo” tiene especial protagonismo y responsabilidad (en definitiva, a los efectos perversos de la tan de moda globalización), no será posible avanzar en la senda de un desarrollo equitativo y universal. Por supuesto, sin cambios y avances en el entorno local de los países empobrecidos tampoco será posible este avance: una política macroeconómica adecuada, instituciones sólidas y *buen gobierno*, como acertadamente sostiene José Juan Romero en su reflexión “*La cooperación al desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante*”³. Llama la atención que la cooperación para el desarrollo, que de manera general pasa como sobre ascuas sobre el análisis de las estructuras y procesos que crean y mantienen el subdesarrollo, se sorprenda de la ineficacia de su actuación⁴.

Según este discurso, propio de una visión interdependiente del desarrollo y del paradigma del desarrollo humano y sustentable, emergen como prioritarias otras estrategias e instrumentos de cooperación para el desarrollo habitualmente supeditadas a los proyectos de cooperación o consideradas como secundarias: la educación para el desarrollo, el comercio justo, la investigación específica en desarrollo, el intercambio cultural y el co-desarrollo. Como estrategias a largo plazo son más importantes y efectivas que los proyectos para el imprescindible cambio de condiciones del entorno.

Aun sin abordarlo apenas en este artículo, quisiéramos recordar antes de entrar en materia un hecho que a menudo se olvida cuando se trabaja a través de proyectos de desarrollo: siempre que se trabaja en un proyecto, implícita o explícitamente, se asume una visión de lo que se entiende por desarrollo por parte de los actores implicados. El plano metodológico a menudo enmascara este hecho fundamental. No interpreta de igual manera un proyecto de desarrollo quien tiene una visión desarrollista del proceso que quien asume planteamientos de interdependencia. No son las mismas las relaciones entre actores si se asume una visión neoliberal del desarrollo que si se comparten los principios del desarrollo humano y sostenible. La pérdida de esta referencia fundamental es excesivamente habitual cuando los profesionales y/o voluntarios, las administraciones públicas o las ONGD, nos sumergimos en los problemas metodológicos y de gestión.

³ ROMERO, (1999).

⁴ CASCANTE, (1994), p. 75.

No obstante, y sin perder de vista la argumentación anterior, en este artículo llevaremos a cabo una reflexión acerca de la adecuación, específicamente, del instrumento *proyecto de cooperación para el desarrollo* tal y como actualmente se está concibiendo y utilizando.

Trataremos para ello de recordar las principales características del mismo y de los proyectos integrales de desarrollo. Revisando el impacto de los proyectos como intervención externa a la realidad local a través de la noción moderna de Capital Social, analizaremos desde dicha perspectiva la interacción entre los proyectos y las dinámicas endógenas de desarrollo, identificando las ventajas e inconvenientes de los proyectos desde la perspectiva de los diferentes actores implicados. Para concluir, se tratará de plantear modelos alternativos de intervención y gestión de la ayuda al desarrollo que permitan superar los inconvenientes del enfoque de proyectos manteniendo las ventajas que aporta, fundamentalmente desde el punto de vista de la gestión, así como los retos a los que se enfrentan para ello los organismos donantes multilaterales, bilaterales, descentralizados y las ONGD.

Las reflexiones que presentamos en este artículo se corresponden con la propia experiencia en la participación en diversos proyectos de cooperación para el desarrollo de diversas tipologías y características y con nuestra tarea como investigadores en la materia. Pero fundamentalmente reflejan reflexiones y discusiones en las que hemos participado en los últimos dos años al enfrentar el problema de la planificación del desarrollo rural en Nicaragua en todos los niveles (central, regional y local), los instrumentos adecuados para ello y el rol de la cooperación internacional. Este proceso, actualmente en marcha, culminó en su primera fase con la reciente publicación de las conclusiones de las discusiones entre donantes, organismos públicos y ONG nicaragüenses en el documento *Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua: una propuesta para la discusión y para la acción*⁵, donde se encuentran reflejados gran parte de los contenidos conceptuales de este artículo.

⁵ INICIATIVA POR EL DESARROLLO RURAL DE NICARAGUA, (2001). En este momento, se encuentra en discusión y debate el Borrador del Marco de Política de Desarrollo Rural de Nicaragua (MAGFOR: 2002), que se espera se oficialice como política de estado en junio de 2002 y genere una Ley propia de Desarrollo Rural y un Plan de Acción a largo plazo para finales del mismo año.

1. El enfoque de proyectos

1.1. Algunas definiciones previas

No es fácil definir con exactitud qué es un Proyecto de Cooperación al Desarrollo, pues éstos son variados, con características muy diferentes unos de otros y con ámbitos de actuación dispares. Las principales agencias y organismos bilaterales o multilaterales, y las ONGD, utilizan la acepción *proyecto de desarrollo* en sentido enormemente amplio, abarcando actuaciones desde investigaciones y estudios, intervenciones muy puntuales y de pequeña magnitud, hasta programas de desarrollo de gran magnitud o intervenciones en las políticas sectoriales⁶.

Diferentes definiciones han sido propuestas para explicar lo que es un Proyecto de Cooperación. Entre las más significativas podríamos destacar la de la agencia de cooperación alemana (GTZ):

“Se entiende por proyecto (de desarrollo) una tarea innovadora que tiene un objetivo definido, debiendo ser efectuada en un cierto periodo, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios; solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación ... La tarea fundamental es capacitar a las personas e instituciones participantes para que ellas puedan continuar las labores de forma independiente y resolver por sí mismas los problemas que surjan después de concluir la fase de apoyo externo”⁷.

Hay una enorme variedad de acciones de desarrollo que se engloban bajo la denominación de proyecto de desarrollo.

En función de su magnitud suele diferenciarse (desde el punto de vista de la teoría clásica de planificación) entre planes, programas y proyectos, correspondiéndose esta clasificación con la complejidad, amplitud temporal (largo, mediano y corto plazo) y en la concreción o definición de las acciones a desarrollar. Siempre desde esta visión clásica, un proyecto de desarrollo *debería* inscribirse en un programa de objetivos más amplios, y éstos en planes de orden superior, constituyendo una estructura jerárquica⁸.

Por otro lado, pueden encontrarse múltiples ámbitos de actuación donde

⁶ Véase como ejemplo COMISIÓN EUROPEA, (1993) y (2001).

⁷ GTZ, (1987), p. 2.

⁸ En el presente texto, nos referiremos indistintamente a proyectos y programas de desarrollo al utilizar la expresión *proyecto de cooperación al desarrollo*, salvo cuando se señale explícitamente la diferenciación.

se inscriben los proyectos de desarrollo⁹.

Los proyectos definidos por su aportación material (ayuda de emergencia, ayuda humanitaria, ayuda alimentaria y aportación de voluntariado) **no los consideraremos como proyectos de desarrollo como tales**. Como posteriormente se señala, este tipo de acciones, cuando se realizan fuera del contexto en el que son estrictamente necesarias, pueden tener efectos completamente contraproducentes para el desarrollo.

En el presente texto nos referiremos a los proyectos definidos según su finalidad (orientados por objetivos de desarrollo). Dentro de este grupo la clasificación es así mismo compleja. Podemos distinguir tres grandes grupos:

- **Proyectos dirigidos a colectivos específicos** (mujeres, refugiados, niños, colectivos indígenas, etc.).
- **Proyectos de desarrollo sectorial o clasificación por ámbitos:** *salud* (promoción de salud, construcción y equipamiento de centros de atención primaria y hospitales...); *educación* (construcción y/o equipamiento de escuelas, capacitación de profesorado, educación en centros de enseñanza reglada, intercambio de alumnos/profesores...); *infraestructuras* (abastecimiento de agua potable y depuración de aguas; tratamiento de aguas residuales; construcción y autoconstrucción de vivienda y de edificios de uso común; construcción y rehabilitación de caminos y carreteras; comunicaciones; electrificación; abastecimiento energético...); *sector productivo* (desarrollo agropecuario, desarrollo microempresarial y microindustrial; promoción de actividades de intercambio comercial...); medio ambiente (conservación, protección, regeneración y gestión de ecosistemas...).
- **Proyectos de desarrollo institucional** (desarrollo comunitario, capacitación en diversos ámbitos, fortalecimiento institucional, etc.).

Una primera aclaración importante, no tan obvia en la realidad de la cooperación, es que el *fin* del proyecto *no es la implementación de sistemas físicos o no físicos*. Es decir, el proyecto no está orientado por las *realizaciones materiales o por las actividades a desarrollar en sí mismas*. En los proyectos

⁹ La taxonomía que se presenta se corresponde, en lo básico, con la propuesta por M^a Luz Ortega, (ORTEGA, (1994)). Evidentemente, como toda tipología, es un modelo explicativo; muchos proyectos comparten características de varios de los tipos descritos.

de desarrollo, por contra, las «realizaciones materiales permanentes» (obras, infraestructuras, etc.) o las no materiales (capacitaciones, campañas educativas, etc.) **no son** el fin del proyecto. ***El fin del Proyecto, desde el enfoque de la planificación orientada por objetivos, es la consecución de una serie de objetivos que lleven al objetivo general de paliar una falta de desarrollo o promover el mismo.*** Por ello, todo el ciclo del Proyecto de Cooperación para el Desarrollo **está orientado por objetivos** y para la consecución de los mismos.

Decimos que no es tan evidente este hecho por cuanto la tradición de los proyectos de desarrollo en décadas anteriores estuvo marcada fuertemente por los proyectos de ejecución de infraestructura o sistemas productivos. Y, como se verá a continuación, las propias metodologías actualmente utilizadas para la gestión de todo el ciclo del proyecto fueron concebidas en su día para este tipo de proyectos.

1.2. Los enfoques actuales en el plano metodológico

Desde hace algunos años hay una tendencia de todas las agencias donantes (y por tanto, casi generalizadamente, de las ONGD que recurren a la cofinanciación pública por parte de las primeras) a uniformizar sus enfoques metodológicos. Todos ellos se basan en los **Enfoques de Marco Lógico**¹⁰ (EML) como instrumento básico, bajo diferentes formas y con algunos matices entre las diferentes agencias.

La característica fundamental de esta metodología es la consideración de una lógica de comportamiento de la dinámica del proyecto (en consonancia con el comportamiento de la realidad con la que interactúa) basada en relaciones causa-efecto entre diferentes sucesos. Basándose en una modelización jerárquica de la problemática que se pretende abordar¹¹, plantea la definición de una estrategia lógica de diseño del proyecto que liga a las actividades a desarrollar con los resultados que se espera conseguir con las mismas, y a éstos con el objetivo del proyecto que se corresponderá con la solución de un problema central o focal identificado que, a su vez, contribuirá

¹⁰ Para un conocimiento detallado de la metodología de Marco Lógico puede consultarse cualquier manual de planificación editado por casi cualquiera de los donantes, por ejemplo los de la Comisión Europea citados anteriormente o los de la GTZ, (1987a), (1987b) y (1998).

¹¹ A través de los árboles de problemas como modelo.

significativamente a conseguir un objetivo general de desarrollo. Estos elementos, junto con los supuestos externos que el proyecto no puede controlar y que es necesario considerar para que se dé la secuencia anterior, y junto a los medios de verificar el grado de éxito del proyecto (indicadores de desempeño objetivamente verificables y, preferentemente, cuantitativos), constituyen la *Matriz de Planificación del proyecto* (MPP), cuyo esquema general se muestra en la figura 1.

FIGURA 1
Matriz de Planificación del Proyecto según el EML

	INDICADORES	HIPÓTESIS
OBJETIVO GLOBAL El Objetivo Global al cual se espera que el proyecto vaya a contribuir significativamente.	Medidas (directas o indirectas) para averiguar hasta qué grado se ha cumplido el objetivo global.	Acontecimientos importantes, condiciones o decisiones necesarias para sostener los objetivos a largo plazo.
OBJETIVO ESPECÍFICO El efecto que se espera lograr como resultado del proyecto.	Medidas (directas o indirectas) para averiguar hasta qué grado se ha cumplido el objetivo específico.	Acontecimientos importantes, condiciones o decisiones fuera del control del proyecto que tienen que prevalecer para lograr el objetivo del proyecto.
RESULTADOS Los resultados que la gestión del proyecto debería poder garantizar.	Medidas (directas o indirectas) para averiguar hasta qué grado se producen los resultados.	Acontecimientos importantes, condiciones o decisiones fuera del control de la gestión del proyecto necesarias para lograr el objetivo inmediato.
ACTIVIDADES Las actividades que el proyecto tiene que emprender a fin de producir los resultados.	INSUMOS Bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las actividades.	Acontecimientos importantes, condiciones o decisiones fuera del control de la gestión del proyecto necesarias para producir resultados.

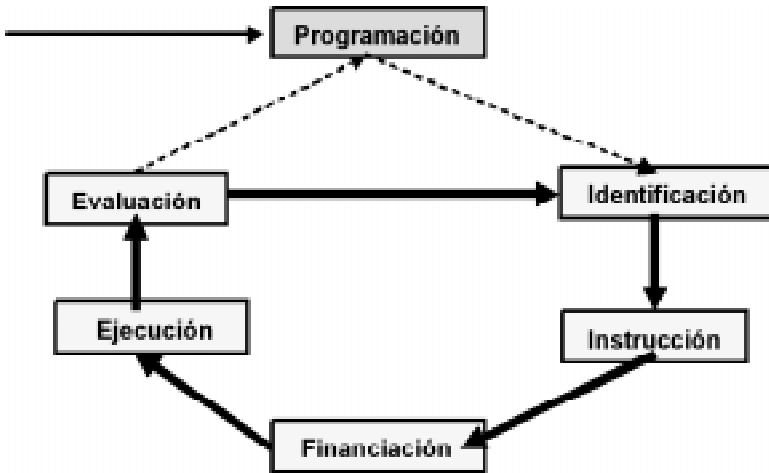
Fuente: elaboración propia.

Para llegar a la definición de la matriz, las diferentes propuestas de las agencias se diferencian también poco. La mayoría parten de un análisis de los implicados en el proyecto, se realiza un análisis de problemas, objetivos y

alternativas, “traduciendo” los resultados de las etapas analíticas en la formulación de los elementos de la matriz. Una vez definidos los componentes de ésta se realiza el presupuesto del proyecto y la temporalización de las actividades previstas. La mayoría (especialmente la Unión Europea) incluye la mención a los análisis de viabilidad desde los puntos de vista financiero, económico, medioambiental, de género, sociocultural, político-institucional y tecnológico.

Esta matriz se configura como el resultado principal del diseño del proyecto y como el elemento central de la **Gestión del Ciclo del Proyecto**¹² (GCP), que constituye la metodología de gestión del mismo. El ciclo del proyecto se caracteriza por una secuencia cíclica de fases (desde la conexión con el Programa de orden superior supuestamente existente, la identificación del proyecto, la instrucción y financiación, la ejecución y seguimiento del mismo y su evaluación final y ex-post), siendo la matriz del proyecto el elemento de control y gestión durante todas las fases (Figura 2).

FIGURA 2
El Ciclo del Proyecto según la metodología GCP



Fuente: Comisión Europea (2001).

¹² Conocido en inglés como PCM: Project Cycle Management.

La Unión Europea ha planteado como metodología propia lo que denomina **Enfoque Integrado**, que recoge el EML como sustrato de la GCP, definiendo con detalle la documentación que acompaña a cada etapa del ciclo basado en todo momento en los elementos de la MPP.

Paradójicamente, las herramientas de planificación de proyectos de desarrollo no han experimentado aportaciones sustanciales basadas en una crítica a las bases metodológicas de los 60-70, sino más bien se ha venido “reflexionando sobre su generalizada inoperancia y progresiva complicación operativa”¹³. El hecho de que las metodologías actuales estén basadas todas ellas en el Enfoque del Marco Lógico, cuya primera aplicación se realizó a finales de los años 60 para la U.S. AID ilustra significativamente lo señalado anteriormente¹⁴. La trascendencia de este hecho no es poca, teniendo en cuenta que en la década de los 60 y 70 era fundamentalmente el paradigma desarrollista el imperante, y los proyectos de infraestructuras (centrados en la realización material de los mismos, como nos referíamos en el apartado anterior) la tipología fundamental de proyectos que se realizaban.

A pesar de que ya no existe entre los agentes de la cooperación consenso sobre los fundamentos epistemológicos de este enfoque de planificación (el positivismo) y existen propuestas y visiones diferentes (cercanas al constructivismo y a la Investigación Acción Participativa), éstas no han sido incorporadas a los enfoques que utilizan las agencias y los donantes en general.

1.3. El carácter puntual de los proyectos de desarrollo

Una consideración importante es que los proyectos son, en la gran mayoría de los casos, **acciones puntuales y limitadas** (en un ámbito de actuación, temporalmente y geográficamente) que la mayoría de las veces no están integradas en estrategias de orden superior, y que tienen por lo tanto un impacto casi siempre muy limitado.

La experiencia de trabajo a través de proyectos muestra, en definitiva, un gran abanico de proyectos ejecutados en muy diferentes contextos y países,

¹³ CASCANTE, op. cit. p. 80.

¹⁴ La versión alemana del Marco Lógico, llamado método ZOPP, jugó un rol importante en la extensión de este enfoque entre el resto de donantes, probablemente por la influencia de la GTZ en la cooperación de la Unión Europea. Su “distintivo” respecto a otras versiones de Marco Lógico reside en la metodología estructurada en Talleres denominados ZOPP para la definición mediante aproximaciones sucesivas absolutamente estructuradas de la MPP.

con muy poca coherencia entre ellos y casi nula coordinación. Muchos donantes y ONGD prefieren diversificar en muchas pequeñas acciones sus intervenciones, tanto para reducir los riesgos a “grandes fracasos” como por la equivocada idea de que el prestigio propio y la eficiencia de la institución será juzgado por su capacidad de intervenir en cualquier lugar y de hacer cualquier cosa¹⁵.

De este hecho surge un primer debate acerca del alcance temporal, temático y sectorial de los proyectos. ¿Se debe apostar por implementar el mayor número de proyectos y acciones de corta duración, concretas y limitadas cada una de ellas a un único ámbito de acción y en diferentes lugares? ¿No es limitado su impacto, entonces, por definición?

Por un lado, la propia “doctrina” metodológica vigente descrita con anterioridad (EML, ZOPP) favorece y recomienda la delimitación de proyectos a acciones acotadas y limitadas a un único objetivo específico de proyecto, justificado por una mejora en la eficacia y en la facilidad de gestión de proyectos cuyo objetivo es claramente delimitado y único¹⁶. Aun siendo así, es evidente que este hecho dificulta enormemente la adopción de enfoques amplios e integrales en los programas y proyectos.

Pero, por otro lado, la propia complejidad de la problemática del desarrollo a nivel comunitario y local conduce a pensar que se requiere un plazo mucho más largo... y actuar combinadamente sobre diferentes ámbitos de la realidad para conseguir un cambio apreciable.

2. Los proyectos integrales de desarrollo

Para responder a las cuestiones planteadas, incorporando una perspectiva sistémica en la intervención de desarrollo, se ha desarrollado una tipología de intervenciones que ha sido denominada **proyectos o programas integrales o integrados**. También con una amplia tradición en la cooperación al desarrollo (fundamentalmente a través de los proyectos de Desarrollo

¹⁵ LECOMTE, (1986), p. 139.

¹⁶ Las recomendaciones de las agencias donantes “prohíben” explícitamente abordar simultáneamente más de un objetivo específico por proyecto, “invitando” a la separación en varios proyectos (que constituirían un programa) en el caso de existencia de más de un objetivo específico. Considerando las mayores dificultades de instrucción y financiación de un programa, es habitual “forzar” la consideración de un único objetivo específico.

Rural Integrado, conocidos como DRI), se caracterizan por abarcar ámbitos territoriales más amplios (localidades o territorios rurales, localidades urbanas, etc.), pero fundamentalmente por abarcar varias acciones o componentes correspondientes a varios de los ámbitos señalados en la tipología descrita en el apartado anterior.

A pesar de su origen de acción en el medio rural, el uso extendido del término “integral” hace referencia a cualquier programa o proyecto que abarque más de un ámbito de acción (productivo, infraestructuras, salud, educación, ...) independientemente del ámbito territorial (se habla de proyectos integrales incluso para referirse a proyectos de ámbito comunitario si poseen la característica anterior).

Sin entrar, de momento, a analizar la adecuación del enfoque de proyectos (sea a través de intervenciones puntuales o a través de proyectos integrales), hemos de hacer una primera observación importante. Un proyecto o programa integral **no es sin más la sumatoria de proyectos particulares en diferentes ámbitos** o sectores que se ejecutan más o menos simultáneamente en un área geográfica determinada impulsados por el mismo actor. Normalmente el impacto agregado de una intervención de estas características no será mayor que la suma de los impactos de las intervenciones particulares, por lo que no existirá efecto sinérgico.

2.1. La visión holística y sistémica

Es la introducción de una **visión holística y sistémica** en la interpretación de las dinámicas de desarrollo, la ampliación de los plazos que se consideran y la potencialidad de alcanzar mayores sinergias la que nos parece, sin duda, un primer avance sustancial respecto al modelo de intervención a través de proyectos o acciones puntuales circunscritas a un único ámbito o sector.

Es esta visión holística la que realmente es fundamental. Hay muchos proyectos integrales que carecen en realidad de una visión sistémica, y acciones puntuales que sí lo incorporan en el análisis aunque sean proyectos que inciden en un solo ámbito de la realidad, teniendo un impacto positivo mucho mayor que los primeros¹⁷.

¹⁷ Este hecho, fundamental a nuestro juicio como hemos dicho, es una carencia importante de las metodologías basadas en EML, que encierra en sus fundamentos y desarrollo metodológico limitaciones importantes para ello.

El propio Banco Mundial está impulsando la incorporación de esta visión en los análisis de la realidad de los países en los que interviene. Especial significación tiene que fuese su presidente, James D. Wolfensohn, el que introdujese el debate interno en el Banco con un documento de su propia elaboración dirigido a todo el personal de la institución: “*Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo*”¹⁸. En sus reflexiones plantea la necesidad imperiosa de que las instituciones financieras internacionales y los organismos donantes utilicen un marco de análisis y planificación integral a nivel de país (más allá de la consideración exclusiva de las variables macroeconómicas) donde se incluyan los aspectos estructurales (buen gobierno, sistema judicial, sistema financiero y red de seguridad y programas sociales), los aspectos humanos (educación, salud y población), los elementos físicos (agua y alcantarillado, energía, comunicaciones y transportes, y cuestiones ambientales y culturales) y estrategias específicas (desarrollo rural, desarrollo urbano, sector privado y estrategias particulares de país). Todos estos aspectos, cruzados en forma de matriz con las acciones de los diferentes actores (gobierno, donantes, instituciones financieras, ONG, sector privado, etc.) conformarían su propuesta de Marco Integral de Desarrollo para un país. Obvia decir que este enfoque, aun con las limitaciones y carencias que a nuestro juicio tiene, supone una verdadera “revolución” conceptual en el Banco, y más aún, la supondría en organismos como el Fondo Monetario Internacional en caso de su aceptación real como propone Wolfensohn.

3. Los procesos de desarrollo y el capital social

“El Desarrollo no es el resultado de los proyectos... Desarrollo es la capacidad de llevar adelante el propio proyecto histórico (visión a largo plazo de los propios interesados)... Si, gracias a nuestra colaboración, la gente ha adquirido esta capacidad, habremos contribuido a su desarrollo. Si no la ha adquirido, probablemente habremos perdido nuestro tiempo... y el de ellos. (...)

*Si lo que queremos con un proyecto es desencadenar un proceso de desarrollo, deberemos pensar en un período de, por lo menos, diez años.... Hace falta paciencia, mucha paciencia”*¹⁹.

¹⁸ WOLFENSOHN, (1999).

¹⁹ H. FERNÁNDEZ ARAOZ (Director de la ONGD *Centro de Investigación y Promoción del Campesinado*, Bolivia), (1996), “La Cooperación en la práctica: definición de prioridades y concepción de proyectos”. Ponencia pronunciada en la I Conferencia Sur-Norte: Juntos para la Erradicación de la Pobreza (INTERMÓN (1997), p. 26).

“Desarrollo es esencialmente un proceso liberador endógeno y participativo, que tiene en cuenta no sólo las aspiraciones económicas y políticas sino también aquellas transformaciones más esenciales y profundas”²⁰.

Estas reflexiones nos revelan algunas claves de la tesis central de este artículo. Inciden en un hecho que habitualmente pasa a un segundo plano también en la vorágine de la gestión: los proyectos inciden sobre un proceso continuo de desarrollo de personas, comunidades, territorios... Y nos recuerdan que es **el proceso** el que verdaderamente importa. Las reflexiones anteriores nos dan, además, algunas claves de las características de ese proceso: proyecto histórico... visión a largo plazo... capacidad para llevar adelante esta visión propia... proceso endógeno y participativo más allá de las aspiraciones económicas... paciencia...

El propio concepto de Desarrollo Humano se refiere al desarrollo como el *proceso* centrado en la mejora de las oportunidades de opción del ser humano en el presente y en el futuro: “*proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas*”.

Abordaremos el acercamiento a la noción de *proceso de desarrollo*, difícil de definir con precisión por otro lado, desde la perspectiva del concepto moderno de Capital Social²¹. Este concepto es relativamente nuevo en el debate sobre desarrollo. Más allá de su apuntada debilidad teórica actual y de la necesidad de profundizar en su contraste empírico²², sus principales méritos residen en haber servido de punto de encuentro de economistas, sociólogos, politólogos y antropólogos (disciplinas que tradicionalmente han interactuado poco en sus análisis, cuando no han estado enfrentadas en sus enfoques) y en haber conseguido hacer aceptar la importancia de la comprensión cualitativa, y no sólo cuantitativa, de las dinámicas y procesos de desarrollo.

²⁰ D. BROEDERLINJK.

²¹ Obviamente, de manera muy resumida y necesariamente superficial.

²² Es un concepto que trata de explicar quizá *demasiadas* cosas, habiéndose extraído del mismo conclusiones a veces contrapuestas, como señala MOYANO, (2000) en su acertadísimo comentario de un artículo de MICHAEL WOOLCOCK, (1998).

3.1. El concepto de Capital Social y de Institucionalidad

Un proyecto o intervención de desarrollo (como las transacciones económicas y las relaciones sociales entre personas, familias, productores, empresas, etc.) se desarrolla en un contexto local (comunidad, municipio, comarca, región, territorio...) que desde la teoría institucional se ha denominado *entorno institucional local* o *ambiente institucional*. Esta zona o localidad se refiere, según Uphoff²³ al “*espacio territorial condicionado por características geográficas y físicas concretas, donde vive un conjunto de personas con relaciones sociales y económicas entre sí, que se identifican con los mismos puntos de referencia geográficos como la plaza, el mercado, la iglesia, el centro de salud, la escuela, ... en torno a los cuales se llevan a cabo las transacciones económicas y las relaciones sociales*”.

Este entorno institucional local, donde se desarrolla la intervención o proyecto, está compuesto por una estructura social (individuos, familias, organizaciones con y sin ánimo de lucro, formales e informales, organismos públicos, y las redes sociales constituidas por las relaciones entre los mismos) y por el conjunto de reglas formales (leyes de diferentes niveles y sanciones, procedimientos administrativos, ...) e informales (normas, valores, ideologías, costumbres, actitudes, percepciones culturales, relaciones de confianza, cultura de respeto a los acuerdos... sobre las que tiene especial influencia la historia, las tradiciones y la cultura y el entorno sociopolítico) que influyen en las opciones, decisiones y transacciones de (y entre) los diferentes actores; reglas que constituyen, en la teoría institucional, las *instituciones* propiamente dichas²⁴.

El **Capital Social** de un entorno local comprende, precisamente, este conjunto, que configura la propia estructura social (su naturaleza y la participación de las personas en la misma), las reglas formales e informales que marcan su comportamiento y elecciones, y las ventajas (beneficios) o inconvenientes que suponen para el desarrollo de la comunidad en su conjunto. Más intuitivamente, el Capital Social hace referencia a la *calidad* del entorno institucional local con relación a las perspectivas de desarrollo.

Una de las características del concepto es la enorme cantidad de dimensiones que abarca y formas existentes del mismo. Entre ellas se suelen

²³ UPHOFF, (1993), citado en GÓMEZ et al., (1999).

²⁴ Diferentes, por tanto, de los organismos, que son parte de la estructura social.

mencionar las siguientes²⁵: **redes sociales; participación social y compromiso cívico; relaciones de confianza entre los actores; formas de organización; cooperación interinstitucional; normas de reciprocidad y sanciones contra el oportunismo.**

Según la interpretación de Woolcock²⁶, que propone un esquema de intervención en función de dos niveles en los procesos de desarrollo, se han de combinar adecuadamente diferentes dimensiones de Capital Social en los niveles micro y macro aplicables a diferentes escalas (en las relaciones entre el Estado y Sociedad Civil y las características de ambos; entre un organismo externo a una zona de intervención y los organismos locales; entre una ONG y la comunidad en la que interviene, etc.).

Por un lado, en el nivel comunitario o territorial, se deben combinar dos dimensiones del Capital Social: la **Integración** (relaciones sociales horizontales intracomunitarias) y la **Conexión** (relaciones de miembros y actores de la comunidad con otros actores en el exterior de la misma). Por otro lado, en el nivel macro, los organismos que intervienen para el desarrollo deben combinar **Sinergia** (coordinación entre los propios organismos, enraizamiento fuerte con los actores locales y relaciones horizontales con los mismos) e **Integridad** (eficiencia, transparencia, credibilidad, ética, ...).

Otra característica del Capital Social es que, contrariamente a otros tipos de capital, puede mejorarse y optimizarse pero no maximizarse: por ejemplo, la existencia de organizaciones sociales es un componente del capital social, pero su efecto positivo no crece siempre proporcionalmente al número de organizaciones sociales presentes en una zona: demasiadas organizaciones pueden acabar generando división, enfrentamientos y rivalidades. Esta consideración lleva a tratar de optimizar las diferentes dimensiones del Capital Social y a combinar adecuadamente éstas.

En general, en lo que se está de acuerdo es en que el Capital Social es un bien colectivo, en que es un subproducto de las relaciones sociales y en que su uso tiene una realimentación positiva: “cuanto más se usa más crece”.

²⁵ GÓMEZ et al., op. cit. p. 13.

²⁶ Op. cit.

3.2. Algunas características de un entorno local con alto Capital Social

Como conclusión de lo anteriormente expuesto, una situación de Capital Social positivo para el desarrollo se aproxima a aquella donde existe un entramado sólido de relaciones sociales horizontales entre los miembros y actores de una comunidad o territorio, basadas en relaciones de confianza, solidaridad y apoyo mutuo recíproco, sin que éstas menoscaben la existencia de relaciones extracomunitarias suficientes. Donde la historia, la cultura propia y la identificación con el entorno configuran una identidad colectiva; donde las personas y las comunidades participan activamente en el diagnóstico de su situación, son capaces de generar visiones de futuro y de colaborar o cooperar para ello, aprendiendo de las experiencias de su propio proceso; donde existen organizaciones comprometidas y enraizadas en la propia comunidad que sirven de cauce de colaboración y participación de las personas, teniendo las personas la capacidad de influir en las decisiones políticas que les afectan; donde las organizaciones externas a la comunidad (ONGD, poderes públicos, delegaciones del gobierno, ...) están a su vez enraizadas con las personas y la comunidad, teniendo en cuenta su visión, necesidades, opiniones; donde éstas se coordinan para mejorar la acción de apoyo al proceso de la gente; donde los organismos y su personal son honestos, donde las reglas formales e informales del juego son claras y se respetan, donde existe, por tanto, confianza.

Los beneficios de un Capital Social adecuado son entonces obvios: facilita el acceso a todo tipo de información (productiva, servicios, etc.); favorece la introducción y difusión de innovaciones y conocimientos; facilita la cooperación para la acción colectiva; facilita la adopción de un argumento colectivo para articular estrategias de desarrollo; sienta las bases para la gestión adecuada del entorno medioambiental; disminuye los costos de transacción asociados a los intercambios económicos y aumenta por tanto la actividad económica; aumenta la capacidad de control de excesos y oportunistas de los actores (como la corrupción de la administración local o los mecanismos de explotación de los más pobres por relaciones verticales entre productores e intermediarios); provee de mecanismos de seguro informal mutuo disminuyendo la vulnerabilidad ante condiciones adversas (catástrofes, pérdida de cosechas...)²⁷; fomenta las sinergias adecuadas con los actores externos y entre los mismos...

²⁷ NARAYAN Y PRICHETT, (1997).

Un adecuado Capital Social se configura, así, como la base indispensable (condición necesaria, aunque no suficiente) para el desarrollo de una comunidad en todos los diferentes niveles (desde la comunidad local, al municipio, comarca, región o país).

Como puede verse, muchos elementos de este concepto no son nuevos para muchos. Hace ya mucho tiempo que las ONGD de tercera y cuarta generación están planteando las estrategias de empoderamiento y la participación de la población como un fin en sí mismo y como el principal componente de las dinámicas de desarrollo.

La relevancia actual del concepto (o su toma en consideración) reside en que incorpora al análisis económico dimensiones del proceso hasta hace bien poco sólo consideradas desde los enfoques participativos de la sociología y la antropología, al constatar que tienen una influencia importantísima en el desempeño económico y que, por tanto, forman parte de igual modo de la función de producción de la economía neoclásica e influyen decisivamente en el desempeño económico y el crecimiento²⁸.

Estas dimensiones que hacen referencia a la cohesión social, las redes sociales horizontales, las relaciones de cooperación entre la gente y los organismos, la participación social, la confianza, el respeto a las “reglas del juego”, ... pasan entonces a ser valoradas como un *recurso*, y por lo tanto, susceptibles de ser objeto de inversión²⁹.

Este hecho tiene (y tendrá progresivamente en el futuro) enormes consecuencias sobre las intervenciones de desarrollo³⁰: hasta ahora se ha considerado el incremento en el capital físico y (en menor medida real) humano como *las* inversiones que generan desarrollo (por tanto intervenciones

²⁸ Especialmente importantes en este hecho fueron las evidencias obtenidas por diversos estudios empíricos en diferentes campos, entre ellos las causas del desigual desarrollo entre el norte y sur de Italia (Putnam), el abandono de centros escolares en EE.UU. (Coleman) y el empresariado en grupos étnicos (Portes y Sensenbrenner).

²⁹ No deja de ser paradójico este hecho: sólo se ha empezado a considerar “en serio” estas dimensiones cuando se ha constatado que constituyen un capital de igual importancia que el físico o el humano y se han interpretado como un recurso productivo... por tanto, un “medio” desde la perspectiva económica, aun siendo un fin en sí mismo como componente del desarrollo humano desde nuestra perspectiva, más cercana a una perspectiva antropológica y socio-política, por otro lado.

³⁰ Con especial significación en las intervenciones del Banco Mundial (véase el reciente libro publicado por este organismo: SERAGELDIN, I. y DASGUPTA, P., eds., (2001)).

centradas en lo productivo, de transferencia de tecnología, acceso a servicios financieros y de asistencia técnica, infraestructuras, salud y educación). Paralelamente, la inversión de recursos específicamente en potenciación de las capacidades locales, participación, etc. (en definitiva, en Capital Social) era vista (y continúa siendo vista por la mayoría de agencias) como un costo indirecto, cuando no como inversión improductiva. Sin negar, evidentemente, la importancia de la inversión en capital productivo y humano, emerge un campo nuevo que se configura como la base del proceso de desarrollo al que nos referíamos al iniciar este apartado: el Capital Social.

3.3. El proceso de desarrollo, sus características... y sus plazos

Por otro lado³¹, como no podía ser de otra manera, también la inversión en capital social tiene una diferencia importante con la inversión en capital físico: los retornos de esta inversión se producen a **un plazo muchísimo más largo**, no menos de diez o quince años; los resultados esperados no pueden fácilmente predecirse ni determinarse previamente y son mucho más difíciles de medir a través de indicadores objetivamente verificables.

Como conclusión, y esta es la tesis central que sostenemos, el proceso de desarrollo de las personas, comunidades y territorios tiene como un eje fundamental la evolución y consolidación del capital social local. Sin ese "sustrato", no hay proceso de desarrollo y las intervenciones clásicas basadas en la obtención de resultados verificables a corto plazo (como la ejecución de infraestructuras, proyectos productivos, etc.) tienen un impacto reducido, nulo (los emprendimientos productivos no son sostenibles... las infraestructuras se deterioran con el paso del tiempo sin mantenimiento...) o incluso negativo, como veremos más adelante.

Con esta premisa, evidentemente habrá que continuar fomentando la capitalización humana, física y productiva de la gente y sus entornos locales y regionales. Pero es el capital social local y una institucionalidad sólida la que generará (eso sí, en un plazo mucho más largo del que estamos acostumbrados a considerar en las intervenciones), cambios sustanciales en el entorno local que facilitarán el verdadero desarrollo no dependiente y endógeno. Los proyectos puntuales surgirán por sí solos: será la gente y los actores locales los que los plantearán, haciéndose innecesario el concepto

³¹ Contemplándolo desde una perspectiva económica.

de “apropiación de un proyecto”³². Los programas integrales surgirán igualmente: serán el reflejo de la visión colectiva, de la gente que tendrá las capacidades necesarias para analizar sus limitaciones y oportunidades y plasmarlas en ellos. Y lo que es más importante: la propia gente habrá adquirido el poder suficiente para incidir en las autoridades locales y estatales y en las políticas que les afectan; tendrá mejores oportunidades para acceder a financiación para invertir y mayor confianza y conocimientos para hacerlo bien; tendrán mayor capacidad, por tanto, de negociación en las transacciones, no sólo económicas, que les afectan.

4. Las ventajas e inconvenientes del enfoque de proyectos. ¿Un modelo agotado?

Es importante remarcar, al plantearnos la pregunta que se formula en el título de este apartado, que **consideramos que el enfoque de proyectos no es “malo” de por sí o por definición**. El problema puede surgir, como se analiza a continuación, en el uso que se hace de él y en los efectos agregados que este uso provoca.

La pregunta que nos hacemos, llegados a este punto, es si el modelo de intervención a través de proyectos (puntuales o integrales) sirve de verdad para iniciar, potenciar, consolidar o impulsar el proceso de desarrollo que hemos tratado de esbozar en el apartado anterior. Nos hacemos esta pregunta a dos niveles: los proyectos entendidos como las intervenciones en sí mismas (puntuales o integrales), y el propio enfoque de proyectos como modelo metodológico de planificación y gestión aplicable a una amplia gama de acciones de desarrollo (incluyendo apoyo sectorial, programas integrales, investigaciones, políticas...).

Como salvedad previa, hemos de tener en cuenta que los actores no tienen la misma perspectiva sobre la pregunta planteada, como tampoco experimentan igual la vida de los proyectos. Los problemas que enfrentan las agencias donantes (sea cual sea su tamaño) son distintos de los que preocupan a las ONGD que son financiadas por las mismas; diferente es la perspectiva de la ONG local de la de la ONGD contraparte del Norte; diferente la perspectiva de las autoridades públicas de los países “receptores” de ayuda;

³² La mera consideración de este factor presupone que el proyecto es algo exógeno a sus “beneficiarios”...

y, sobre todo, diferente es la perspectiva y aspiraciones de la gente que vive su propio proceso de desarrollo. Eso sí, partimos de la base (un tanto ideal en muchos casos) de que el punto común de la preocupación de todos los actores es la mejora de las condiciones de vida de las personas, en especial de los grupos más desfavorecidos o vulnerables.

4.1. Las ventajas del enfoque de proyectos desde la perspectiva de los problemas del donante

Aun asumiendo la premisa anterior, es evidente que los donantes (desde los multilaterales, como el Banco Mundial, Unión Europea y organismos de Naciones Unidas hasta un pequeño ayuntamiento, unidad o dirección de cooperación de una comunidad autónoma, pasando por el escalón intermedio de las diferentes agencias bilaterales) tienen una preocupación adicional: destinan una serie de fondos que provienen directa o indirectamente de los contribuyentes a ayuda al desarrollo y tienen que garantizar un uso eficaz de los mismos.

Tienen por lo tanto que rendir cuentas del destino de esos fondos, desde su “impacto” hasta la justificación completa del mismo a nivel contable. Tienen una fuerte presión para obtener resultados a corto plazo y una fuerte presión, por otro lado, para destinar cada vez más recursos a la ayuda y para invertir los recursos de que disponen en las asignaciones presupuestarias anuales (la “colocación” de las carteras de inversión). Y, por supuesto, la necesidad de obtener visibilidad: que los actores implicados (y los no implicados) sepan perfectamente *quién* (qué organismo donante) ha hecho *qué* de la manera más clara posible.

Estas preocupaciones se transmiten a través de todos los niveles jerárquicos de los donantes: desde los ministerios de asuntos exteriores a las agencias de cooperación. De las centrales de las agencias, a las delegaciones u oficinas técnicas en los países. De la dirección de las delegaciones a los directores de proyectos y responsables de área... una dinámica que se reproduce en las diferentes escalas y en muchas ONGD que no han podido escapar de la misma, generada a través de las convocatorias de asignación de subvenciones.

Por supuesto, todas estas preocupaciones son legítimas en sí mismas. El problema puede surgir en las consecuencias que éstas tienen en el modo de hacer la cooperación y en sus efectos.

Desde esta perspectiva del problema, **no hay duda de que el enfoque de proyectos tiene indudables ventajas**. Las intervenciones más puntuales a través de proyectos permiten un mejor control y conocimiento sobre lo que se hace, sobre el destino de los fondos, así como una definición precisa de lo que se va a hacer previa a la ejecución. Por sus propias características de acción localizada y puntual, rara vez generan sonados fracasos en caso de ir mal las cosas y, en cambio, sí pueden generar éxitos notables si el proyecto tiene un efecto positivo apreciable. Desde el punto de vista de la visibilidad, permiten “imputar” claramente a los gestores resultados “fotografiables” visibles y concretos.

En cuanto a las metodologías asociadas al enfoque de proyectos (PCM, EML, Enfoque Integrado) tienen a su vez muchas ventajas. Aportan un esquema racional del *por qué y para qué* se hacen las cosas a través de los marcos lógicos. Mejoran la comunicación entre los actores implicados (entre agencias y ONGD, por ejemplo) al manejar el mismo lenguaje y los mismos esquemas. Facilitan la gestión al uniformizar y simplificar los expedientes de los proyectos y permiten multiplicar su número al reducir la información que es necesario manejar. Acompañadas de todo el aparato de gestión (como el Enfoque Integrado), permiten identificar claramente en cada momento las características de las intervenciones, los recursos que se están empleando, la rendición de cuentas y la fiscalización de los fondos empleados. Y, dado que es necesario dar cuentas de lo que se obtiene, contemplan la definición precisa de los resultados que se esperan, la cuantificación de éstos y los medios para verificar su cumplimiento.

En definitiva, su introducción en la gestión de la cooperación supuso un avance importante: se ha ganado en coherencia, capacidad de gestión, facilidad de comunicación entre organizaciones y capacidad de apreciación rápida de un gran número de diferentes proyectos.

4.2. Algunas evidencias de las lecciones aprendidas y la trayectoria de la cooperación

Es indudable que el efecto local de muchos pequeños o medianos proyectos bien insertados en el proceso de desarrollo, que se han desarrollado bien, y que han tenido un buen impacto, es bueno. Con los proyectos, si “las cosas” se hacen bien, se hace un bien localizado (muy localizado).

Pero es especialmente importante señalar que, a pesar de su importancia

cualitativa y cuantitativa en la cooperación al desarrollo, y asumiendo en un caso ideal el éxito completo de los mismos, los proyectos no pueden considerarse como la solución al problema de la falta de desarrollo. Los proyectos no son “la solución”. Como analizaremos posteriormente, en el mejor de los casos tienen un impacto positivo en un ámbito muy localizado. Los proyectos que constituyen intervenciones puntuales, incluso los más exitosos, son parches que apenas tienen significación en el problema en su globalidad. En palabras de José Antonio Sanahuja, “*Decir que estos proyectos son tiritas no es del todo falso, porque no resuelven los conflictos de fondo*”³³.

El problema son los escasos resultados globales o agregados de la acción a través de proyectos. La desilusión con los resultados de la ayuda a través de proyectos de cooperación para el desarrollo es creciente ya desde hace años³⁴. La falta de los resultados previstos de la ayuda, en parte como el agregado de la falta de resultados esperados en las intervenciones a través de proyectos de desarrollo, constituye uno de los componentes del fenómeno que más recientemente se ha venido en llamar la *fatiga del donante*. Bien sea porque el número de “buenos” proyectos ha sido menor que el de los “malos” proyectos, o porque aun siendo más los “buenos” que los “malos”, el agregado es “malo” (al pasar a valorar los impactos globales de todas las acciones), las evaluaciones realizadas no aportan excesivas “buenas noticias” al respecto.

A modo ilustrativo, en una muestra de 212 proyectos asistidos por la U.S. AID evaluados, solo un 11% se consideraba con grandes posibilidades de ser viables³⁵, y algunos expertos³⁶ valoran que, durante los 50 años de cooperación para el desarrollo, aproximadamente un tercio de las intervenciones han tenido éxito, otro tercio ha tenido dificultades importantes y el tercio restante ha fracasado.

Específicamente, en lo que respecta a aquellas intervenciones de carácter integral que, como ya hemos analizado, incorporan a priori planteamientos más amplios e integradores, la experiencia a través de programas DRI a gran escala también de varias décadas tampoco ha arrojado resultados alentadores

³³ Entrevista en *El País Andalucía*, 27 de octubre de 1999, p. 10; citado en ROMERO, (1999).

³⁴ LECOMTE, op. cit, p. 9.

³⁵ RONDINELLI, (1993), p. 2.

³⁶ EGGERS, (1992), p. 3.

en general, siendo consideradas estas experiencias como fracasos por muchas agencias. De ello se deduce que no es suficiente con la consideración combinada de acciones en proyectos integrales. Las numerosas evaluaciones de estos programas³⁷ revelan algunas claves sustanciales, indudablemente extrapolables a los proyectos integrales urbanos y a los proyectos puntuales:

- Escasa inserción de proyectos y programas de desarrollo integral en estrategias nacionales desde una perspectiva global, con las instituciones adecuadas para ello y con grados de descentralización y autonomía local pertinentes (muy superiores a los reales).
- La enorme influencia del contexto económico y político en el desarrollo rural y la escasísima posibilidad de adaptación a cambios en el entorno de los proyectos y programas en los marcos rígidos de planificación marcados por los donantes.
- La escasa importancia dada a la participación de la población, especialmente de los más pobres, de las mujeres y de grupos específicos (jóvenes, población indígena, ...) y, en consecuencia, la escasa correlación entre lo planificado y las necesidades reales de los supuestos beneficiarios.
- Formulación con sesgo tecnocrático de los programas, mediante procesos verticales “de arriba-abajo” o “top-down”.
- Modalidades de ejecución, metodologías, plazos, ritmos, visiones... correspondientes con la presión de los organismos financiadores, que “tensionan” la realidad y acaban por “ahogar” las capacidades locales.

Como podemos comprobar, las principales conclusiones de las evaluaciones de los programas integrales DRI enfatizan precisamente los aspectos relacionados con la institucionalidad y el Capital Social local y dejan entrever que las intervenciones han estado marcadas por su desconexión con el propio proceso y por su escasa adaptación al mismo.

³⁷ Especialmente interesantes las de ECHEVERRÍA, (1998); ARISTIZÁBAL et al., (1992); y las de la cooperación estadounidense y el Banco Mundial.

4.3. Los efectos no deseados de las intervenciones por proyectos desde la perspectiva de la realidad local

El reconocimiento de la realidad del bajo o negativo impacto agregado de los proyectos y el cuestionamiento de la ayuda realizada a través de los mismos como instrumento no son nuevos. Hace ya tiempo que las mismas agencias donantes están realizando una autocrítica y buscando mecanismos alternativos.

Las aportaciones de Lecomte y Rondinelli³⁸ ya lo pusieron sobre la mesa a mediados de los años 80. En el informe realizado para la OCDE en 1986 Lecomte analizó la adecuación del instrumento con relación a las necesidades reales de los supuestos beneficiarios, los aspectos institucionales y las capacidades de las organizaciones de base locales. En las conclusiones del estudio, señala: *“La ayuda por proyectos, a pesar de ser un instrumento cómodo para los actores en escena³⁹, es una camisa de fuerza para los beneficiarios finales y puede suponer minar las posibilidades de éxito de las acciones que dependen de la participación de la población”⁴⁰.*

También Rondinelli señalaba que *“los sistemas de planificación y gestión del desarrollo convencionales han llevado a análisis costosos pero inefectivos, a mayor incertidumbre e inconsistencia, a la delegación de actividades importantes del desarrollo en expertos técnicos, a intervenciones inapropiadas y a veces perjudiciales, a la omisión en incorporar a los beneficiarios en la toma de decisiones, y a la incapacidad de parte de los gestores de detectar y corregir errores”⁴¹.*

Tanto los autores citados como otras corrientes de pensamiento (fundamentalmente las asociadas a la Investigación Acción Participativa, en general a los enfoques participativos) interpretan las causas de las limitaciones del enfoque de proyectos y de las metodologías asociadas desde sus fundamentos epistemológicos, enfatizando las dificultades (la “camisa de fuerza” de la que habla Rondinelli) y efectos no deseados que provocan con relación a los procesos de desarrollo tal como los describimos en el punto 3.

³⁸ En los documentos citados anteriormente.

³⁹ Refiriéndose a los donantes y a la administración gubernamental local.

⁴⁰ LECOMTE, op. cit., p. 144.

⁴¹ RONDINELLI, op. cit. p. IX.

Nuestra tesis es que el fracaso del enfoque de proyectos radica en que el mismo enfoque y sus metodologías, en el contexto de la multiplicidad de actores que intervienen sobre la realidad y de las propias características de la cooperación internacional, dificulta la generación de procesos de desarrollo a largo plazo o el apoyo a los existentes y genera frecuentes distorsiones negativas en la institucionalidad y el capital social local.

Es la escasa importancia que se le da en el enfoque de proyectos a la importancia del proceso lo que provoca la carencia de impactos: *queda el resultado visible y mensurable, pero no se ha generado capital social y en definitiva proceso endógeno de desarrollo*. Se cree inconscientemente (y con cierta ingenuidad) que *el proyecto y sus resultados son, en sí, el desarrollo*. Y por otro lado, las intervenciones que no se insertan positivamente en el entorno institucional local⁴², obviando el proceso histórico y cultural del que es resultado, *generan distorsiones importantes en el proceso de desarrollo*. **La combinación de estos dos efectos es la que provoca un impacto agregado negativo de la ayuda por proyectos.**

Analizamos a continuación algunas de las causas de esta falta de resultados agregados y mostramos algunos ejemplos (se podrían mostrar muchos más) de impacto negativo sobre la institucionalidad local o de la erosión del capital social local:

- **La necesidad de resultados visibles y objetivamente verificables a través de indicadores cuantitativos dificulta enormemente la “inversión” en capital social:** las actividades de participación, potenciación de las capacidades de la gente, monitoreo y evaluación participativa, ... difícilmente son financiadas por las agencias. Ni siquiera cuando se contemplan como costes de identificación, que se interpretan como costes indirectos y difícilmente repercutibles en el proyecto cuando éste se formula.
- **La generación de dinámicas contrarias al desarrollo: la descoordinación entre actores, la multiplicidad de intervenciones, la desorientación del beneficiario y los “mensajes” equivocados y contradictorios.** Cuando se observa un proyecto aisladamente, a menudo no se perciben estos efectos. Pero es habitual encontrar en un mismo territorio una infinidad de intervenciones de distintos organismos de todo tipo completamente descoordinados, cuando no con enfoques completamente

⁴² Más aún: que no *nacen* del entorno institucional local.

diferentes o contrapuestos: en la misma zona y con los mismos “beneficiarios” una ONGD promociona durante unos años la agricultura orgánica mientras otra hace donaciones de agroquímicos; una, oferta crédito para la adquisición de bienes de capital y otro organismo los dona; en definitiva, se le hacen llegar al “beneficiario” mensajes contrapuestos que generan confusión en primer lugar y, lo que es peor, rompe con mucha facilidad los procesos que generan desarrollo, como la cultura de pago en los créditos, que cuesta mucho construir. Ya mencionábamos con anterioridad **los efectos perversos de las intervenciones asistenciales descontextualizadas.**

Como ejemplo extremo, asistimos al caso de un proyecto de medio plazo que está ejecutando un organismo de Naciones Unidas donde se potencia la capitalización productiva y la organización campesina; tras varios años, cuando los productores y las familias ya estaban convencidos de la conveniencia de invertir y trabajar duro para aumentar la productividad, otro organismo de Naciones Unidas realizó una campaña de donación de granos básicos a los mismos beneficiarios durante la última sequía. ¿Invertir y trabajar o esperar a que llegue la donación?...

Es especialmente triste acercarse a algunas comunidades (extremadamente pobres) donde, en la entrada del camino, puede verse la demostración más palpable del fracaso agregado de las intervenciones por proyectos: un sinnúmero de carteles (a veces hasta 15 o 20) con el nombre de los proyectos ejecutados en la comunidad, con toda la casuística posible de tipologías de proyectos, organizaciones, nacionalidades, ...

- **Es casi imposible pensar y hablar en términos de largo plazo.** Las necesidades de los donantes imponen cortoplacismo: los plazos que seguimos manejando (uno, dos, tres años...) siguen siendo completamente insuficientes para pensar realmente en términos de procesos de desarrollo y para llegar siquiera a plantearse trabajar sólidamente en los aspectos de fortalecimiento institucional, participación de la población, ... en definitiva en inversión en capital social con retornos largos en plazo.
- **La rigidez del enfoque no permite equivocarse, experimentar, aprender haciendo, reconducir... se evalúa por los resultados previstos inicialmente.** Al ser los resultados (y las actividades diseñadas a desarrollar para conseguirlos) y el objetivo específico lo que importa, y estar éstos establecidos en el ejercicio previo de planificación (mejor

o peor realizado), una vez comienza la ejecución (tiempo durante el cual el proyecto se inserta y se interrelaciona con el *proceso* de desarrollo) éstos son “intocables”. El propio EML introduce una rigidez en *lo que se hace* casi inamovible una vez formulado⁴³.

Hemos tenido la oportunidad de trabajar en dos proyectos que ilustran perfectamente este hecho. En uno de ellos, el propio proceso ya mencionado de planificación del desarrollo rural en Nicaragua, conseguimos que fuese la importancia del proceso la que primara sobre los resultados inicialmente previstos. Y eso fue la clave del éxito relativo del proceso. Tuvimos la oportunidad de manejar el mismo corrigiendo sobre la marcha lo que era necesario en un entorno tremendamente inestable como fueron las instituciones públicas del anterior gobierno.

En el segundo, por el contrario (un proyecto de desarrollo rural integral en el norte de Marruecos), los resultados y actividades inicialmente planificadas eran “inamovibles” para la misma agencia donante que en el caso anterior. Todos los avances de concertación entre 3 municipios y otros actores públicos y privados se truncaron por un desacuerdo que surgió durante la ejecución acerca del número de mezquitas y escuelas que estaba previsto electrificar en el componente de electrificación rural. El indicador de resultado inicialmente previsto (“se habrá dotado de energía eléctrica a x escuelas y n mezquitas en los municipios a, b y c”) se cumplió... pero el proceso estaba roto... y probablemente pasará mucho tiempo hasta que se pueda volver a hablar de concertación intermunicipal en la zona.

Una organización que no ejecuta lo previsto es mal evaluada, por muy justificado que esté o por muy buenos resultados “de proceso” que se haya conseguido con ello. Y, a la inversa, una organización que ejecuta exactamente lo previsto es bien evaluada, independientemente de que lo previsto dejase de ser pertinente en el momento de ejecutarlo (que además suele ser muchos meses después del ejercicio de diseño).

Hay una hipótesis implícita en el EML y en el uso que se hace de él que está en la raíz de este problema: se asume (como en realidad lo es en proyectos de ejecución material que se realizan en el Norte) **que la incertidumbre es**

⁴³ Cambiar la formulación de resultados y actividades es tremendamente complejo: suele requerir de varias comunicaciones con la agencia financiadora o con las sedes centrales pidiendo y recibiendo autorización, que cuando llega, si llega, casi siempre es demasiado tarde.

baja y que el contexto o las condiciones del entorno son estables. Nada más lejos de la realidad del trabajo en desarrollo.

- **En algunas ocasiones, en la búsqueda de visibilidad y de resultados inmediatos los donantes (y en no pocos casos de ONGD) se *pasa por encima* de la institucionalidad local contribuyendo a la erosión del capital social.**

Sirvan a modo ilustrativo los ejemplos siguientes.

En un proyecto de reubicación de damnificados por el huracán Mitch que tuvimos ocasión de conocer en Nicaragua (proyectos similares se han ejecutado en toda Centroamérica) se pretendía la “fundación” de una población de varios miles de habitantes en un término municipal (que, por cierto, no fue damnificado) para reubicar a más de 500 familias. A punto de iniciar las obras de construcción del pueblo, “*se le comunicó*” el inicio inminente de las obras al alcalde del municipio, el cual, perplejo pero siguiendo una de las reglas informales que ha creado la cooperación internacional⁴⁴, no tuvo más “remedio” que aceptar. Adicionalmente, a punto de iniciar las obras se identificó una dificultad importante: no había todavía beneficiarios seleccionados, ni siquiera identificados, y no se habían tenido en cuenta los medios de subsistencia de los mismos una vez reubicados. Afortunadamente, el proyecto se reorientó a tiempo y actualmente está en fase de reidentificación completa, lo cual dice mucho de la delegación en el país de la agencia donante.

En otro municipio nicaragüense, las autoridades locales llevaban trabajando durante varios años en dinamización de la población, realización de diagnósticos participativos, motivación de los productores, formación de un equipo de facilitadores que se insertó sobre la red de líderes comunitarios del municipio. La cohesión entre la población, recuperación de autoestima y confianza, y la generación de una visión compartida del futuro del municipio eran sus principales resultados (difícilmente reflejables en los marcos lógicos). El alcalde municipal se quejaba amargamente de la llegada de una ONGD internacional que, sin consultar siquiera, pero con un “proyecto de desarrollo integral” de su municipio que quintuplicaba⁴⁵ el presupuesto anual de la

⁴⁴ Nunca decir “no” a una ayuda o donación aunque no haya sido solicitada o no sea pertinente... al menos son recursos que “vienen”.

⁴⁵ Este hecho es sumamente habitual: todos los estudios ponen de manifiesto que el fortalecimiento de la municipalidad, sus capacidades y el refuerzo del proceso de descentralización

alcaldía, había contratado a su equipo de dinamizadores (doblándoles el salario) y había truncado el trabajo sostenido de varios años de generación de un proceso endógeno. Eso sí, a cambio de “x” hectáreas puestas en regadío, “y” beneficiarios que disfrutarían de agua potable a domicilio y algunos otros resultados objetivamente verificables. Por supuesto, la división entre los habitantes del municipio y sus líderes no tardó en llegar...

- **La ineficiencia que genera la complicación de la gestión administrativa:** un organismo contraparte (sea un ministerio, un ente autónomo, una municipalidad, o una ONG local) se enfrenta a un problema de enorme complejidad. Habitualmente gestiona varios proyectos financiados por diferentes donantes de diferentes nacionalidades, cada uno de los cuales les exige cumplir sus propios requisitos de formulación, de justificación del gasto, de informes de seguimiento, de justificación final... cada donante tiene los suyos, y no necesariamente coincidentes o similares. Si el problema de la gestión de recursos públicos con un único procedimiento es complejo de por sí... imaginemos la gestión de recursos donde cada proyecto tiene los suyos propios, que además responden a las leyes y procedimientos de administración alemanes, españoles, canadienses, suizos... cada proyecto en una cuenta bancaria diferente en entidades diferentes... ¿Cómo estamos exigiendo una gestión eficiente en esas condiciones? ¿Valoramos adecuadamente los costos adicionales de este hecho? Y ello sin tener en cuenta el extraordinario debilitamiento del sector público del país debido a la aplicación de los correspondientes y sucesivos Planes de Ajuste Estructural, y del sector de ONG locales, con cada vez mayores dificultades de financiar a personal administrativo.

Y lo que es peor: exigimos cumplir con nuestras condiciones incluso aunque la contraparte tenga que violar las propias leyes del país⁴⁶ ... promoviendo que las leyes locales no se cumplan, se relativicen, se haga la “vista gorda”. Es decir, destruyendo la institucionalidad local.

- **El debilitamiento de los organismos locales en aras de unidades de proyecto más eficaces:** este fenómeno, ya mencionado en un ejemplo

y de las instituciones locales son un pilar fundamental, pero actores exógenos (públicos y privados, locales e internacionales) ejecutan proyectos con presupuestos enormes en muchos casos sin el conocimiento siquiera del consejo municipal ni del alcalde.

⁴⁶ Leyes de contratación pública, procedimientos contables y de auditoría, etc.

anterior, tiene una importancia enorme. Los donantes acaban por preferir crear unidades de proyecto casi independientes de las instituciones que deberían llevar adelante el proceso de desarrollo a largo plazo. Los Ministerios y los Entes autónomos de los gobiernos se debilitan; sus recursos humanos más cualificados pasan a conformar unidades dedicadas a la gestión de proyectos puntuales (mayores o menores, pero proyectos), donde sus salarios triplican los que tenían pagados por el Estado al pasar a ser pagados por el donante. No hay capacidad entonces de formular buenas políticas sectoriales, ni planes a largo plazo, ni de implementar una adecuada coordinación intersectorial.

Se da el caso en Nicaragua de que los organismos del Estado que vehiculan la inversión rural son en realidad grandes proyectos de diferentes donantes, dándose el caso extremo de dos de ellas que se solapan en funciones, competencias e incluso territorios de influencia que son financiadas por el mismo Banco Mundial... realidad que los propios actores nicaragüenses no dejan de calificar de instituciones que en el fondo son "archipiélagos de proyectos" en referencia al número de proyectos que las conforman y que, a su vez, ejecutan y del carácter descoordinado y puntual de éstos.

4.4. Los problemas en el plano metodológico: ¿resultados objetivamente verificables o procesos a largo plazo? ¿Qué realidad cuenta?

Vista la argumentación expuesta en los puntos anteriores afirmamos que **es el proceso lo más importante**. Si es así, ¿son compatibles los requerimientos del apoyo al proceso de desarrollo con el enfoque de proyectos como intervenciones puntuales? ¿Son las metodologías asociadas a este enfoque complementarias o contrapuestas a los procesos? ¿Ahogan los propios mecanismos de gestión de la cooperación los procesos endógenos?

Es evidente que, si se plantea una intervención sobre el proceso, es porque la tendencia de ese proceso no es positiva para los protagonistas del mismo. O, lo que es lo mismo, no es un proceso verdaderamente de desarrollo, o es un proceso de subdesarrollo. La teoría de la planificación ha interpretado la intervención como la introducción de racionalidad y control sobre este proceso. E, históricamente, lo ha hecho desde una visión de arriba a abajo, vertical, normativa y centralizada de esta acción de *reconducir la evolución del proceso*. Los "objetos" del plan son los "beneficiarios" de las mejoras

esperadas que provocarían los planes, programas y proyectos generados para ello, que describen “lo que hay que hacer” con exactitud y precisión y que constituyen los instrumentos operativos. El enfoque de proyectos nace de esta interpretación positivista y, como se ha comentado anteriormente, la dimensión metodológica continúa respondiendo a ello.

Este enfoque del proceso de planificación, sobre la que se basa el PCM y sobre la que se desarrolla el Enfoque Integrado, optimiza los problemas asociados a la gestión de los donantes y en cierta medida de las contrapartes, pero, como hemos visto, aleja las posibilidades del apoyo sostenido y a largo plazo de los procesos de desarrollo endógeno (cuando no contribuye indirecta e inconscientemente a desarmarlos).

A pesar de que, aparentemente, el PCM introduce elementos favorables a la visión de proceso (realimentación de la evaluación con la identificación, conexión de éstas con programaciones de orden superior, esbozo de análisis previos institucionales), en la práctica se aprovechan poco dichos elementos. Pocas veces se evalúan los proyectos; cuando se hace, rara vez es con fines de aprendizaje; cuando se hace con fines de aprendizaje rara vez se utilizan las lecciones aprendidas salvo para estudios agregados de la ayuda externos a la intervención particular; en definitiva, rara vez se realimenta el proceso constituyendo un ciclo experimentación–acción–aprendizaje. Pero, más aún, el nexo con la programación de orden superior que marca el PCM en la práctica se realiza *con la programación del donante* (con sus planes o estrategias–país o planes regionales⁴⁷), es decir, sólo de manera indirecta con los programas o planes locales.

Todo ello nos hace preguntarnos: ¿qué realidad cuenta? ¿De quiénes son las perspectivas, conocimientos, necesidades, prioridades, criterios, diagnósticos, análisis, planificaciones, seguimientos y evaluaciones que cuentan? ¿Las “nuestras” o “las de ellos”?⁴⁸.

Robert Chambers analizaba, en una comunicación presentada en el semi-

⁴⁷ Manual de la COMISIÓN EUROPEA, (2001), p. 3.

⁴⁸ Estas preguntas constituyen los títulos de excelentes y profundas reflexiones sobre esta discusión generadas por los practicantes y teóricos de la Investigación Participativa y más concretamente de Robert Chambers, Irene Gujjit, John Thompson, Jules Pretty, Andrea Cornwell y otros investigadores e investigadoras relacionados con la génesis y difusión de los enfoques del PRA (Participatory Rural Appraisal).

nario interno organizado por la GTZ alemana “ZOPP *marries PRA?*”⁴⁹, la compatibilidad entre el enfoque de proyectos (EML-ZOPP y PCM) y los enfoques centrados en el proceso (PRA). Esta dicotomía es interpretada por Chambers como la contraposición de dos paradigmas, a los que denomina “*Paradigma centrado en los objetos*” y “*Paradigma centrado en las personas*”. La comparación resumida entre ambos, que aporta gran claridad a la discusión, la presentamos en la figura 3.

FIGURA 3
Comparación de paradigmas

EL PARADIGMA DE LOS OBJETOS Y EL DE LAS PERSONAS COMPARADOS		
Centrado en:	Objetos	Personas
Modo	Consecución de objetivo	Proceso de aprendizaje
Concepto/Actividad clave	Planificación	Participación
Objetivos	Establecidos con anterioridad a la ejecución	Evolucionan y cambian durante el proceso
Lógica	Lineal, Newtoniana	Iterativa
Actividades y acciones	Estandarizadas	Diversas
Suposiciones	Reduccionista	Holístico, sistémico.
La gente se ve como	Objetos, “grupos objetivo”, beneficiarios	Sujetos, actores, participantes
Rol del personal externo	Transferir, motivar, enseñar	Facilitar, “empoderar” a la gente
Principal personal externo	Ingenieros, economistas	Aquellos que tienen comportamientos y actitudes participativos
Resultados esperados	Infraestructuras Cambios físicos y materiales	Capacidades Instituciones

Fuente: traducción propia a partir de CHAMBERS, (1996).

Compartimos su visión crítica al respecto, en la que aboga por un nuevo enfoque de intervención con nuevos enfoques metodológicos. Dedicamos los últimos apartados de este artículo a esbozar algunas alternativas.

⁴⁹ CHAMBERS, (1996), en FORSTER (Ed.), (1996).

5. La necesidad de un nuevo enfoque: La planificación y la gestión orientada al proceso

No ajenos a las reflexiones que presentamos en este artículo, muchos de los donantes (especialmente aquellos con mayor trayectoria y prestigio en la cooperación, como los países nórdicos) están implementando otros instrumentos, como la ayuda sostenida a sectores específicos más que a proyectos puntuales, el apoyo institucional e intervenciones DRI mejoradas sobre la base de las lecciones aprendidas, entre otros.

La propia Comisión Europea reconoce gran parte de las limitaciones del enfoque de proyectos que hemos expuesto en el apartado anterior al introducir el Enfoque Sectorial⁵⁰. Pero llama la atención que, a pesar del cambio de enfoque, se extrapolan explícitamente las metodologías PCM y EML para la gestión de los nuevos instrumentos, trasladando a los nuevos enfoques los problemas asociados a las metodologías y sin avanzar suficientemente, por tanto, en flexibilidad, adaptabilidad, carácter indicativo de la actividad de planificación y “no-determinismo” de la ejecución del proyecto respecto a la formulación inicial.

La necesidad del cambio, no sólo de instrumentos de intervención, sino de enfoques metodológicos, ya era apuntada por Lecomte en el informe a la OCDE citado con anterioridad:

“Pasar de la ayuda por proyectos al apoyo de procesos necesita otros instrumentos: abandonar los conocidos, cómodos y simplificadores por enfoques más complejos que necesitan constante actualización. También significa tratar con nuevos socios, sin considerar más a los actores clave como ejecutores y beneficiarios, y reconociendo que la negociación será un proceso abierto y continuo.

Por encima de todo, significa cambiar de actitud, dejar la arrogancia de dictar el desarrollo de los demás y entrar en la aventura compartida de ver el desarrollo tomar forma, inventado paso por paso por la propia gente”⁵¹.

Esto nos enfrenta a retos metodológicos de enorme dificultad y calado: la necesidad de compaginar un enfoque orientado al proceso con las necesidades de control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los donantes. Este reto marca la necesidad de un nuevo marco de planificación que supere al EML permitiendo la adopción del mencionado enfoque de proceso.

El propio Lecomte proponía como nuevo enfoque lo que denomina “**Ayu-**

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, op. cit., p. 6.

⁵¹ LECOMTE, op. cit., p. 144.

da al Desarrollo a Largo Plazo", cuyo principal eje serían "**Acuerdos de Planificación**" basados en los siguientes principios: a) duración no especificada; b) trabajar en pos de objetivos a largo plazo; c) centrar los esfuerzos en habilitar y crear capacidades locales; d) combinar diferentes instrumentos (medidas económicas, proyectos convencionales, fondos de uso flexible, garantías de precios al productor ...); e) planificación indicativa en los acuerdos y elaboración de planes operativos bianuales; f) gestión descentralizada de la ayuda externa aplicando el principio de subsidiariedad; g) implicación de todos los donantes en los acuerdos si es posible.

Los instrumentos o áreas susceptibles de los Acuerdos de Planificación serían: (i) el apoyo a sectores o subsectores; (ii) apoyo al desarrollo de territorios (próximo al enfoque DRI con énfasis en la institucionalidad) y (iii) apoyo a esfuerzos horizontales (como los organismos y programas de educación de adultos, sistema local de investigación aplicada, etc.).

Por su parte Rondinelli propone implementar un **Enfoque Adaptativo**: "*es poco probable que una gestión efectiva del desarrollo surja de los principios convencionales, que enfatizan una planificación compleja, detallada a priori y orientada al control. En un entorno incierto y complejo, la planificación y la gestión deberían ser adaptativas*⁵²". Para ello plantea reorientar los enfoques de proyecto hacia la experimentación orientada al aprendizaje a través de fases sucesivas en plazos largos: proyectos experimentales, proyectos piloto, proyectos demostrativos y extensión y generalización de la experiencia.

Chambers propone sustituir el enfoque de proyecto por un enfoque que denomina ALP (**Action Learning Process**), centrando la intervención en la aceptación de la necesidad también de experimentar, inventar caminos nuevos, aprender, compartir las experiencias, con un énfasis primordial en la **participación** de la gente (y en especial de los más pobres) en el proceso. Enfatiza la importancia de los valores y actitudes como el pilar básico para implementar, en lo más profundo, un enfoque de proceso y participativo, así como la ya varias veces mencionada flexibilidad y los plazos largos.

5.1. Los principios de un nuevo enfoque

Propondríamos, en consonancia con los autores mencionados, la adopción de un nuevo enfoque de planificación y gestión del desarrollo que podría

⁵² RONDINELLI, op. cit., p. 148.

denominarse **GESTIÓN DEL DESARROLLO ORIENTADA AL PROCESO** que recogiera en lo sustancial las aportaciones anteriores, como medio para superar las limitaciones y efectos indeseados de los actuales modelos.

La generación de este nuevo enfoque, por supuesto, escapa a las posibilidades de un texto como el presente, pues competería al conjunto de la comunidad donante, a la comunidad investigadora del desarrollo y la cooperación internacional, a las ONGD y, sobre todo, a los propios actores locales. Pero sí nos atreveríamos a apuntar algunas ideas que podría contener, algunas de ellas generales a todos los posibles instrumentos, y otras desarrollando más en detalle acciones localizadas en territorios concretos por considerarlas de mayor interés para los fines de este artículo.

a) Principios generales de un enfoque orientado al proceso

En primer lugar proponemos algunos principios que podrían orientar cualquier intervención de desarrollo sean cuales sean sus características:

- **El proceso de desarrollo como referencia fundamental** de la gestión, centrado éste en el incremento del capital social positivo en todas sus consecuencias. Invertir en ello. Puede que sean necesarios varios años de potenciación de la organización, de las capacidades de la gente en autodiagnóstico y planificación participativa, en definitiva de generación o apoyo exclusivamente del componente de capitalización social.
- **Visión global:** fomentar la creación de un marco institucional y legal adecuado e incentivador a nivel del estado “beneficiario”. Garantizar coordinación con las políticas macro y sectoriales. Repercutir lo que se aprende de la realidad en acciones de incidencia para facilitar cambios en el entorno internacional.
- **Coordinación entre actores públicos y privados, nacionales e internacionales.** Estimular la visión compartida a largo plazo y la inserción de las iniciativas individuales y colectivas de todos los actores en ese marco.
- **Coordinación entre los donantes a los diferentes niveles.** Tender hacia la conformación de fondos conjuntos de los diferentes donantes y hacia la simplificación de la gestión de la ayuda para los actores locales; seguimiento conjunto por una única unidad (“ventanilla única” de la cooperación). Por supuesto, con contrapartidas locales: transpa-

rencia, compromisos vinculados, etc.

- **Planificación y gestión participativas del proceso** durante el mismo, como medio y como fin; participación de las organizaciones y de la propia gente; **planificación, monitoreo y evaluación participativa de abajo arriba**. Adopción con todas sus consecuencias de las propuestas de los enfoques participativos.
- **Planificación indicativa a largo plazo** con planes operativos a corto plazo, siempre sujetos a cambios rápidos en función de las necesidades del proceso. Compromisos de financiación de todo el proceso sujetos a evaluaciones intermedias. **Flexibilidad**. Institucionalizar el valor del aprendizaje basado en la experiencia y de explorar caminos nuevos sin miedo a la equivocación.
- Inserción del enfoque de proyectos puntuales siempre en el contexto del proceso, como instrumento operativo, siendo éste el que importa. **Utilizar el proyecto como instrumento al servicio del proceso, y no a la inversa.**
- **Uso de Indicadores indirectos y a medio y largo plazo** como sistema de monitoreo del proceso.
- Valoración como parámetro de evaluación de **la capacidad de aprendizaje permanente de los actores durante el proceso**: se premia a quien reconoce que se equivoca, aprende y sistematiza. No a quien aparentemente nunca se equivoca.
- **Respeto a los ritmos** de las organizaciones locales y de la gente. No forzar el proceso.

b) Principios generales de las intervenciones de desarrollo local y rural

Por la importancia que tienen las intervenciones no sectoriales, más aún si cabe en el contexto de la cooperación descentralizada, propondríamos concretar algunos de los principios generales propuestos para el caso de las intervenciones en ámbitos locales urbanos o rurales:

- **Apoyar sostenidamente procesos de base endógena** con unidades espaciales adecuadas de planificación (preferentemente de escala intermedia: municipios o asociaciones de municipios). **Utilizar un enfoque territorial e integral.**

- **Insertar las acciones de las ONGD y de la cooperación gubernamental directa (al nivel de Estado, comunidad autónoma, diputación o ayuntamiento) en planes estratégicos indicativos de generación endógena** que articulen el proceso de desarrollo. Ello implica que el proceso **nunca puede originarlo un actor internacional**: el proceso debe tener origen local. El apoyo puede ser más localizado a través de un proyecto puntual en el marco del proceso o un apoyo más global al plan.
- **Apoyar las fases iniciales del proceso a través de la inversión sostenida en los componentes del Capital Social local: participación y dinamización de la población, potenciación de capacidades, generación de la visión a largo plazo, concertación alrededor de la misma.**
- **Apoyarse siempre en la institucionalidad local** y, por supuesto, respetarla siempre, tanto en su forma de las reglas y tradiciones formales e informales como de las organizaciones. Potenciar esta institucionalidad local.
- **Articular mecanismos de gestión del proceso desde el territorio y por los agentes del territorio.** Aplicar el principio de subsidiariedad. Fomentar la corresponsabilidad y el partenariado para la generación de sinergias. El proceso de desarrollo es de todos los habitantes del territorio, no sólo de los más pobres. Institucionalizar como órgano de gestión unidades de coordinación del sector público con el privado lucrativo y no lucrativo, con representación de todos los sectores sociales y garantizando especialmente la de las mujeres, colectivos indígenas y los sectores más pobres.

6. Conclusiones y propuestas

A lo largo de la reflexión que hemos presentado hemos sido especialmente críticos con el enfoque clásico de intervenciones a través de proyectos aislados y con las metodologías de planificación y gestión actualmente en uso. Los proyectos integrales no han demostrado ser, por otro lado, suficientes para superar las carencias de los proyectos puntuales.

La causa del relativo fracaso de la cooperación internacional y de su principal instrumento puede interpretarse desde el concepto de Capital Social como la existencia de un cierto desenfoco respecto a lo que es más

importante desde la óptica del proceso de desarrollo: la importancia dada a los resultados cuantificables sobre los aspectos más intangibles del propio proceso, la divergencia entre los plazos requeridos para generar dichos procesos y los que el propio instrumento determina, el casi nulo margen que deja a la flexibilidad y al aprendizaje basado en la experiencia del proceso, el acento en los problemas de gestión frente a las prioridades de los protagonistas expresadas y manifestadas a través de la participación, entre otros.

Es obvio que el cambio de paradigmas que subyace a la argumentación que sostenemos es un proceso necesariamente lento y que sobrepasa las posibilidades y campo de acción de una cooperación descentralizada e incluso de la cooperación de un Estado (entendidas éstas como la que realizan todos sus actores públicos y ONGD). No obstante, y precisamente por la mayor flexibilidad que puede tener el entorno de la cooperación descentralizada, la adopción de enfoques más orientados al proceso puede facilitarse paulatinamente y con algunas medidas y actitudes adecuadas por parte de sus actores.

En primer lugar debemos reconocer con ciertas dosis de humildad la limitación de las posibilidades de la cooperación de un único donante bilateral aislado, en términos de posibilidades presupuestarias y en términos de impacto desde la perspectiva local.

En segundo lugar, y para que todo ello sea posible, se requiere por encima de los enfoques y las metodologías un cambio profundo en los valores y actitudes individuales y organizacionales de todos y todas: abandonar posiciones y actitudes de superioridad; trabajar por alejarnos de la prepotencia que demasiadas veces demostramos en nuestra acción y acercarnos a actitudes más humildes, comenzando por reconocer nuestra propia ignorancia al emprender un diálogo con los socios de los países del Sur.

En tercer lugar, y en consonancia con la experiencia de los países que tienen mayor experiencia y tradición y que gozan de especial prestigio en la cooperación internacional, es necesario contar con una masa crítica de profesionales altamente cualificados específicamente en la cooperación para el desarrollo. Asimismo es necesaria una masa crítica de investigadores en las universidades especializados en desarrollo y cooperación internacional. Todos los países a los que hacíamos referencia cuentan con una red sólida de grupos e institutos de investigación en sus universidades que trabajan estrechamente con el sector público y las ONGD desde la investigación en desarrollo realizando además actividades de evaluación, identificación, orientación, asesoría, etc.

En cuarto lugar, podemos utilizar los instrumentos que actualmente tenemos a nuestra disposición de una manera más próxima a los enfoques de proceso. Nos referimos a tomar algunas medidas y orientaciones sobre nuestras actividades e instrumentos de planificación y gestión, entre las que destacaríamos:

- **Flexibilizar el uso del PCM y del EML.** Desarrollar a fondo el principio de subsidiariedad. Articular mecanismos que faciliten la realización de cambios de calado profundo en las formulaciones iniciales de nuestros proyectos. Para ello es necesario enfatizar que se evaluará el proceso y no los resultados.
- **Institucionalizar una cultura de “aprender haciendo”:** perder el miedo a la equivocación.
- **Aumentar significativamente los plazos admisibles** en la financiación de intervenciones de desarrollo. El enfoque de financiación por programas y estrategias a ONGD que se está impulsando en algunas administraciones aporta algunas ventajas e incorpora dosis mayores de flexibilidad, pero las estrategias deberían de corresponderse con estrategias locales vinculadas a territorios y procesos de desarrollo endógeno, y no tanto a la suma de proyectos especializados en un sector en el que la organización tiene mayores ventajas comparativas.
- **Adoptar un enfoque de intervención territorial integral orientada al proceso.** Si se financia el proceso integral, hacerlo a un plan de carácter indicativo asegurando su enraizamiento real (participación de la población) y a través de fondos de incentivo a la generación de la demanda local de proyectos. Hacerlo a través de fondos co-gestionados a través de organismos locales con la institucionalidad requerida (municipalidades, mancomunidades de municipios, ...).

En el caso de proyectos puntuales propuestos por ONGD, primar o incentivar la financiación de los proyectos que se enmarcan en planes estratégicos territoriales de las características mencionadas que cuenten con amplio respaldo de varias instituciones sobre el terreno que coordinan sus acciones, preferentemente organizaciones de diferentes características: públicas, privadas, con y sin fin de lucro, etc.

Y, siempre, exigirle a cualquier proyecto al menos una visión integral en su concepción.

- **Abrir la posibilidad de financiación de intervenciones específicas de inversión en capital social** (procesos participativos) en las primeras fases de procesos como un fin en sí mismos.
- **Contemplar como costes directos de las intervenciones los derivados de la identificación, seguimiento y evaluación**, siempre que sean desarrollados con enfoques participativos.
- **Destinar financiación específica a la evaluación** de todas las intervenciones como medio de aprendizaje y no con carácter fiscalizador. Fomentar la difusión de los aprendizajes y el compartir las lecciones aprendidas.
- **Aumentar las partidas destinadas a los costes de personal**, sobre todo de personal local. Un enfoque de proceso requiere la participación de profesionales cualificados en un entorno laboral digno y estable. Abandonar la idea equivocada de que más costes de personal equivale a una cooperación ineficiente. Puede ser todo lo contrario: quizá la cooperación sería mucho más eficiente contando con más personal, con mejor cualificación y que posea unos valores y motivaciones apropiados.

En definitiva, y puesto que el *Proyecto de Cooperación para el Desarrollo* seguirá siendo durante bastante tiempo el principal instrumento de nuestra cooperación, proponemos que éste se interprete en unos términos parecidos a los siguientes:

“Un Proyecto de Cooperación para el Desarrollo es un conjunto de actividades y acciones que, contempladas a largo plazo y de manera integral, tienen como objetivo el inicio, apoyo o promoción del proceso de desarrollo deseado y protagonizado por los habitantes de un determinado territorio mediante la colaboración en condiciones de igualdad entre varios actores”.

7. Referencias y bibliografía

- ARISTIZÁBAL et al., (1992), *Combatiendo la pobreza rural en América Latina y el Caribe: una nueva estrategia de desarrollo rural*, Washington, D.C. Informe de consultoría. Departamento de Análisis de Proyectos, División de Agricultura. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BONI, A. y FERRERO, G. (Eds.), (1997), *Introducción a la Cooperación para el Desarrollo*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia.
- BREAUDOUX E. et al., (1992), *Guía Metodológica de Apoyo a Proyectos y Acciones para el Desarrollo*, Madrid, IEPALA.
- CASCANTE, R., (1994), “Nuevos Procedimientos de Gestión en la Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Europea”, Madrid, en *Tiempo de Paz*, nº 31, Ed. Popular.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (1993), *Gestión del Ciclo de un Proyecto. Enfoque Integrado y Marco Lógico (Manual)*, Serie Métodos e Instrumentos para la Gestión del Ciclo de un Proyecto.
- COMISIÓN EUROPEA, (2001), *Manual: Gestión del Ciclo de Proyecto*.
- CHAMBERS, R., (1994), *The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal*, *World Development*, Vol. 22, nº 7, pp. 953–969.
- CHAMBERS, R., (1996), “ZOPP, PCM and PRA: Whose Reality, Needs and Priorities count?”, en FORSTER, R. (Ed.), (1996), *ZOPP marries PRA? Participatory Learning and Action. A Challenge for our Services and Institutions*. Workshop documentation. GTZ, Eschborn.
- ECHVERRÍA, R. G., (1998), *Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo,
- EGGERS, H., (1992), “The Integrated Approach to Project Cycle Management”, en *Project Appraisal*, Beech Tree Publishing, Vol 7, nº 1.
- GÓMEZ, L. et al., (1999), *Institucionalidad local y crédito para el desarrollo rural*, Managua, Cuaderno de investigación nº 8, Nitlapán–UCA.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT – GTZ, (1987a), *ZOPP Resumido*, Eschborn.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT – GTZ, (1987b), *ZOPP: Una Introducción al Método*, Eschborn.

- INTERMÓN, (1997), *Conferencia Norte-Sur: Juntos para la Erradicación de la Pobreza*, Barcelona, Documentos Intermón 11.
- LECOMTE, B. J., (1986), *Project Aid: Limitations and Alternatives*. Development Centre Studies, París, OCDE.
- MINISTERIO AGROPECUARIO Y FORESTAL DE NICARAGUA – MAGFOR, (2002), *Borrador del Marco de Política de Desarrollo Rural de Nicaragua*, Managua, Mimeo.
- MOYANO, E., (2001), “El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo”, *Revista de Fomento Social*, nº 221, Ed. Publicaciones ETEA.
- NARAYAN, D. y PRICHETT, L., (1997), “Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Tanzania”, *Policy Research Working Paper* nº 1796, Washington D.C., Banco Mundial.
- ORTEGA, M. L., (1994), *Las ONGD y la CRISIS del desarrollo*, Madrid, IEPALA, Publicaciones ETEA.
- INICIATIVA POR EL DESARROLLO RURAL DE NICARAGUA, (2001), *Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua: una propuesta para la discusión y para la acción*, Managua, Universidad Centroamericana de Managua.
- ROMERO, J. J., (1999), “La Cooperación para el Desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante”, *Revista de Fomento Social*, nº 216, Ed. Publicaciones ETEA .
- RONDINELLI, D. A., (1983), *Development Projects as Policy Experiments: An Addaptattive Approach to Decelopment Administration*, London, Routledge.
- SERAGELDIN, I. y DASGUPTA, P. (Eds.), (2001), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington D.C., Banco Mundial.
- UPHOFF, N., (1993), “Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets”, *World Development*, Vol. 21.4.
- WOLFENSOHN, J., (1999), *Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo*. Tomado de www.worldbank.org.
- WOOLCOCK, M., (1998), “Social Capital and Economic Development: towards a theorethical Synthesis and Policy Framework”, *Theory and Society*, nº 27.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 105-134

El seguro de dependencia: Una nueva perspectiva del envejecimiento¹

Javier MOYA HUERTOS*

"No existe en los seres vivos un proceso más natural que el envejecimiento, y sólo se conoce un ser vivo que lucha contra él denodada e infructuosamente, el Hombre".

Introducción

Mediante este artículo se pretende realizar una aproximación a los distintos enfoques que en el Primer Mundo se están ofreciendo al continuo crecimiento de las situaciones de dependencia de su población más anciana.

¹ Conferencia impartida el 12 de diciembre de 2001 con motivo de la clausura del II Master en Dirección de Centros Gerontológicos organizado por ETEA en Córdoba.

* Jefe del Servicio de Inspección de la Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales en Córdoba.

Y hablaré de los países del eufemísticamente llamado “mundo desarrollado” porque, si bien es cierto que no se trata ésta de una cuestión privativa de los países económicamente desarrollados, tampoco lo es menos que son éstos los únicos que, por su solvencia económica, se encuentran en condiciones de ofrecerle una solución. Surgen aquí importantes planteamientos éticos que no pueden ser ajenos al contenido de este trabajo ni a la línea editorial de esta publicación. ¿Es justo luchar por la prolongación de la vida de los ciudadanos del Primer Mundo cuando la inmensa mayoría de los habitantes del Tercer Mundo claman tan sólo por saciar su hambre? ¿No son estos unos planteamientos propios de la “ética del bienestar”? ¿Es un lujo tratar esta cuestión en un mundo donde reina la injusticia?

Por otra parte, dependencia y envejecimiento son conceptos que suelen asemejarse pero que en absoluto pueden considerarse como sinónimos. De hecho, se puede llegar a anciano sin padecer situaciones de dependencia que requieran del auxilio de otra persona para realizar las actividades básicas de la vida diaria (comer, vestirse, asearse, moverse), al igual que se puede ser muy dependiente a una edad muy temprana (Ej. tetraplejas producidas por accidentes de tráfico). Son estas situaciones de dependencia (postración en cama, alimentación mediante sonda nasogástrica, necesidad de cuidados paliativos, ingresos en residencias de asistidos, atención domiciliaria continua) en personas ancianas que, sin padecer una enfermedad merecedora de ingreso hospitalario, requieren una atención continuada muy especializada, y por tanto costosa, las que constituyen el objeto de este trabajo. El hecho de que en nuestro país aún no se haya comenzado una profunda reflexión sobre esta cuestión no significa, en modo alguno, que el problema carezca de relevancia. Confío en que este análisis de la situación, así como la aproximación a las soluciones que al mismo han ofrecido los países de nuestro entorno, contribuyan a generar una conciencia de la gravedad del problema y, en la medida de lo posible, permita atisbar algunas posibles soluciones.

El nuevo siglo nos trae nuevos problemas, y uno de ellos, que nos acecha de forma silenciosa, es el de cómo debe afrontar la sociedad las eventuales situaciones de dependencia de sus cada día más longevos miembros. El progreso técnicocientífico alcanzado por la humanidad nos puede y debe aportar nuevas soluciones, pero al dilema ético que subyace bajo esta cuestión sólo se le puede dar respuesta desde lo profundo de la conciencia humana.

1. El envejecimiento como problema

El envejecimiento de las sociedades económicamente avanzadas se plasma en un espectacular crecimiento de la longevidad de sus individuos hasta límites nunca conocidos en la historia de la humanidad. Esto, que en sí mismo constituye uno de los mayores y más silenciosos logros de la especie humana, conlleva el surgimiento de nuevos problemas; uno de ellos lo constituye la dependencia, y su atención nos reclama soluciones eficaces y novedosas.

Sobre este asunto existen multitud de informes y estudios que revelan el preocupante y progresivo envejecimiento de la población mundial. Los datos son sobradamente conocidos por cualquier persona que se acerque al mundo de la atención a las personas mayores y, por ese motivo, realizaré una muy simple exposición, a título de mero recordatorio, de las cifras que a nivel global se manejan sobre esta cuestión.

- La población mundial de más de 65 años se incrementa en 750.000 personas por mes, lo que significa que cada año, en nuestro planeta, nueve millones de personas alcanzan dicha edad.
- En el año 2025 habrá en el mundo 800 millones de personas mayores de 65 años, encontrándose 2/3 de esta cifra en países en desarrollo y siendo la mayoría de ellas mujeres.
- Sólo en China habrá 274.000.000 de personas mayores de 60 años, cifra muy superior a la población estadounidense actual.
- En los próximos 30 años se esperan incrementos en la población más anciana superiores al 300% en muchos países en desarrollo, especialmente en América latina y Asia.
- En el año 1950 había sólo 200 personas de más 100 años en Francia, en el 2000 ya había 8.500, y para el 2050 se espera que la población centenaria francesa esta cifra alcance a 150.000 personas; lo que constituye un incremento del 750% en 100 años.

Paralelamente al vertiginoso crecimiento, en términos históricos, de la esperanza de vida del hombre, el núcleo familiar en el que el individuo se inserta ha sufrido sustanciales modificaciones que inciden directamente en las situaciones de dependencia: incorporación de la mujer al trabajo, alejamiento del modelo convencional de pareja casada con niños hacia formas domésticas más pequeñas y cambiantes: parejas sin hijos, personas solteras

sin hijos, familias monoparentales, menor número de hijos, etc.

Antes de seguir profundizando en el tema que hoy nos ocupa, debemos definir el concepto de dependencia. Para ello podemos acudir a diversas fuentes, entre las que merecen destacarse la Organización Mundial de la Salud y el Consejo de Europa. La OMS define la dependencia como *“las limitaciones de orden físico o mental que requieren la ayuda de otras personas”*. Por su parte, el Consejo de Europa definía en 1998 como dependiente a *“la persona que, por razones ligadas a la falta o la pérdida de capacidad física, psíquica o intelectual, tiene necesidad de una asistencia o ayuda importante para la realización de las actividades de la vida diaria”*.

Quedémonos con esta simple idea: la dependencia supone una limitación de la autonomía personal de un nivel tal, que hace necesaria la participación de otra para realizar actividades elementales de la vida (comer, vestirse, asearse, moverse).

La Comisión Europea, en su informe de 1998 *“La dependencia a largo plazo de las Personas Mayores”* demuestra que la dependencia aumenta exponencialmente con la edad, afirmando que el 10% de las personas de 75 o más años son dependientes, y un 25% parcialmente dependientes.

En cualquier caso, los conceptos de vejez y dependencia, pese a estar relacionados entre sí, no son en absoluto sinónimos. De hecho, y aun admitiendo que las proyecciones demográficas expuestas fuesen totalmente correctas, ello no quiere decir que se vaya a producir un aumento en idéntica o similar proporción de las personas mayores dependientes. Esta circunstancia dependerá directamente de cómo evolucione la prevalencia de la incapacidad funcional en el futuro. Admitir que ésta no sufrirá alteración es lo que alimenta las visiones tan pesimistas y alarmantes del envejecimiento demográfico, pero estas tesis no tienen por qué ser ciertas y, sobre todo, debemos de ser conscientes de que aún estamos a tiempo de evitar que lo sean o, cuando menos, de minorar la gravedad de sus consecuencias.

En apoyo de las tesis menos alarmistas, y a modo de ejemplo, merece citarse el hecho de que un estudio realizado por científicos norteamericanos² ha demostrado que la tasa de prevalencia³ de la dependencia de EE.UU.

² JACOBZONE y otros, (1999)

³ Se entiende por tasa de prevalencia de la dependencia la evolución de la incidencia de la dependencia en una sociedad durante un determinado período de tiempo.

se ha reducido en 1,3 puntos porcentuales entre los años 1993 y 1998, en parte debido a cuestiones tan elementales como la mejor calidad de la alimentación y la higiene que han recibido las generaciones de americanos que ahora llegan a pertenecer a la llamada “cuarta edad”, los mayores de 80 años, y en parte a los avances científicos y técnicos que han venido a minorar la incidencia de la dependencia, permitiendo prolongar la autonomía personal por más tiempo.

De hecho, Jacobzone llega a clasificar a varios países en tres grupos en función de la evolución registrada en sus tasas de dependencia. Su clasificación es la siguiente:

- Países en los que se aprecian reducciones significativas de sus tasas de dependencia: EE.UU., Alemania, Francia, Japón y, aunque con menor intensidad, Suecia.
- Países en los que no existen reducciones o éstas son moderadas: Australia y Reino Unido.
- Países en los que no se aprecia ninguna tendencia clara: Canadá y Holanda.

(Lamentablemente, en España no se dispone de información estadística fiable sobre la evolución de un grupo significativo de individuos en el tiempo y sobre la incidencia en ellos de las situaciones de dependencia, sino de información sobre población dependiente limitada a un momento en concreto, lo que impide realizar un estudio tan riguroso como el elaborado por los científicos americanos).

En cualquier caso, los límites del conocimiento humano no pueden dejar de evolucionar ante el fenómeno del envejecimiento que, precisamente por ser tan novedoso en términos históricos, (recordemos que la esperanza de vida media de un español en 1900 era de 35 años), será objeto de multitud de investigaciones científicas que redundarán en una mejor calidad de vida en la vejez. De hecho, los últimos avances en biología molecular ya comienzan a desvelar las claves genéticas del envejecimiento físico humano.

Sobre lo que no hay duda es que el natural y progresivo deterioro físico y mental de la persona, unido a la eventual disminución de su capacidad de valerse por sí mismo, hacen preciso el desarrollo de sistemas capaces de permitir suplir sus carencias. El interés que la Sociedad y las Autoridades están mostrando por esta problemática está desembocando ya en algunas

propuestas originales que tienen su origen en el mundo del seguro, y que constituyen el objeto de este trabajo.

En definitiva, las causas últimas del nacimiento de la necesidad de ofrecer cobertura a los supuestos de dependencia son dos:

- el escenario demográfico, presente y futuro, y
- el cambio de estructura de la familia.

La Comisión de la Unión Europea, en un informe de 21 de mayo de 1999 titulado *"Hacia una Europa para todas las edades"*, formulaba varias observaciones que merecen ser destacadas:

- Sólo entre 1960 y 1995, la esperanza media de vida para los ciudadanos de la UE aumentó en 8 años para los hombres y en 7 para las mujeres. Este aumento de la esperanza de vida, unido al descenso de la fecundidad por debajo del nivel de sustitución, hará que el envejecimiento demográfico constituya un fenómeno no sólo evidente, sino también inquietante en el siglo que ahora comienza.
- Por otra parte, estudios demográficos aseguran que en los próximos 25 años el porcentaje de crecimiento de la población en edad activa con respecto a la actual experimentará un incremento del 46% frente al 88% en que se espera que crezca la población mayor de 65 años. Esta situación nos conduce de manera inexorable hacia el objetivo de este trabajo: el problema de la financiación de las necesidades de atención de nuestros mayores y, en concreto, de los mayores dependientes. ¿Quiénes y cómo habrán de hacer frente a este enorme gasto? ¿Responderán los actuales sistemas de protección social ante este ingente incremento de las prestaciones?

En España, el coste anual de la atención a las personas dependientes (entre 950.000 y 1.270.000 en 1998) se sitúa entre los 7.212.000 € (1,2 billones de pesetas) según fuentes de la Patronal del Seguro (Unespa), y los 18.030.000 € (tres billones de pesetas) según otras fuentes consultadas. En cualquier caso, y pese a la disparidad de las cantidades manejadas, la cifra es escalofriante, y el problema, una vez determinada la necesidad de afrontarlo, asunto éste que afortunadamente nadie parece cuestionar, se centra en torno a su financiación.

2. Algunas aclaraciones previas

Si bien las posibles alternativas de financiación constituyen un problema en sí mismo, no es menos cierto que para conocer el montante global de la cifra que habrá que financiar y, lo que es más importante, para definir el modelo de seguro de dependencia por el que opta nuestro país, habrá antes que determinar cuestiones como:

- el alcance de la cobertura de este seguro,
- el carácter público, privado o mixto del mismo,
- un mecanismo ágil que permita la clara distinción de lo que es un supuesto de dependencia de lo que lo es de enfermedad y
- la determinación del tipo de prestación que deberá ofrecer la compañía aseguradora (pago de cantidad o prestación de servicio).

Llegados a este punto, conviene comentar algunas de estas cuestiones antes de adentrarnos en el contenido del seguro de dependencia. Comencemos, pues, realizando algunas aclaraciones previas.

- No es en absoluto baladí la cuestión de decidir si esta modalidad de seguro habrá de ser público, privado o mixto, es decir, si debe incluirse o no la atención a las personas dependientes dentro de las coberturas propias de la Seguridad Social, si debe excluirse de ella o si debe optarse por un sistema intermedio.

A la vista de la actual regulación y funcionamiento de la asistencia sanitaria en nuestro país, muchos ciudadanos han suscrito un Seguro de Asistencia Médica a la vez que mantienen sus cotizaciones a la Seguridad Social. Nos encontramos pues un supuesto de doble pago de la misma prestación, dado que el servicio prestado no difiere sustancialmente. En este sentido, se están perdiendo recursos económicos que podrían dedicarse, por ejemplo, para la creación de costosas infraestructuras como las destinadas a la atención de personas dependientes: residencias de mayores asistidos, residencias de gravemente afectados, centros sociosanitarios). De esta forma, si nos hallásemos ante una cobertura complementaria a la ofrecida por el sistema público habríamos optimizado los recursos disponibles a la vez que habríamos ampliado la protección ofrecida. Esta opción, más racional, es la que ha adoptado, por ejemplo, el gobierno federal alemán y que exponremos con posterioridad. Por ello, y concluyendo, en el caso de optar por un

modelo mixto, definido por caracteres privados y públicos, habrá de tenerse especial cuidado en que las coberturas sean complementarias, para de esta forma, aunar esfuerzos, sumar coberturas y aprovechar todos los recursos disponibles para posibilitar una mejor atención a las personas dependientes.

- Otro concepto que conviene aclarar antes de profundizar más en el asunto que nos ocupa, es la distinción de los conceptos de atención a la dependencia y de atención a la enfermedad. Ambas situaciones disponen de una modalidad de seguro específica, y su cobertura debe ser absolutamente independiente. Una persona que (a partir de la edad que la póliza establezca) deba recibir cuidados derivados de su situación de dependencia, recibirá éstos a cargo de su seguro de dependencia, pero si el supuesto consiste en que el asegurado debe recibir atención médica con motivo de enfermedad o accidente, con independencia de cuál sea su edad, estos cuidados deberán prestarse a cargo de su seguro de enfermedad. Todas las regulaciones existentes del seguro de dependencia establecen mecanismos para distinguir una situación de otra (tribunales de valoración multidisciplinarios), dado que la confusión de situaciones tan íntimamente vinculadas en edades avanzadas puede producir evidentes perjuicios en primer lugar para los asegurados, pero también para el sistema que garantice la prestación (ya sean la Seguridad Social, una compañía aseguradora o ambas, si se trata de un seguro de tipo mixto) que para sanear su cuenta de resultados se vería obligada a incrementar el importe de las aportaciones de los asegurados y, en consecuencia, se acabaría cuestionando la propia viabilidad de esta modalidad de cobertura del riesgo de dependencia.
- No menos importante que la anterior es la necesaria distinción entre los conceptos de atención a la dependencia y atención socio sanitaria. Si la dependencia no es una cuestión privativa de los mayores, tampoco la atención sociosanitaria lo es de la dependencia. La atención sociosanitaria debe de ser una pieza más en el complejo entramado de prestaciones que ha de integrar un completo sistema de cobertura a la dependencia, el cual debe comprender, además de recursos cuasi hospitalarios, prestaciones económicas y técnicas, así como medidas fiscales, tanto a favor de las personas dependientes como de sus cuidadores informales, y cualesquiera otras medidas que favorezcan la compatibilidad del desarrollo de una actividad laboral y la dispensación de los debidos

cuidados. Sin embargo, y pese a que la atención sociosanitaria constituye un elemento esencial en cualquier política de apoyo a las situaciones de dependencia, también es cierto que desborda el ámbito de ésta para proyectarse hacia otras situaciones que requieren la prestación combinada de medidas sanitarias y sociales.

- Una última aclaración gira en torno a la actual regulación de los Servicios Sociales en nuestro país. Actualmente, la Constitución Española⁴ reconoce la posibilidad de que las CC.AA., a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía puedan asumir la competencia exclusiva en materia de “asistencia social”, lo que en el caso de Andalucía tuvo su plasmación en el artículo 13 apartado 22º del Estatuto de Autonomía, y en su desarrollo legislativo posterior (Ley del Parlamento Andaluz 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía). Pues bien, dado que cada Comunidad ha organizado sus Servicios Sociales de forma autónoma, la regulación que se haga en el ámbito nacional del seguro de dependencia deberá o bien respetar el marco organizativo y normativo de cada Comunidad, lo que constituye una dificultad de orden esencialmente jurídico que deberá ser salvada a través de una compleja regulación estatal de mínimos, o bien modificarlo. Por otra parte, y centrándonos ahora en la Comunidad en la que residimos, la regulación autonómica andaluza de los Servicios Sociales no contempla las prestaciones propias de los Servicios Sociales (teleasistencia, plazas residenciales...) como un derecho subjetivo del individuo, lo que le permitiría exigir su prestación, en primer lugar, ante la Administración Pública competente y, en segundo lugar, ante cualquier Tribunal de Justicia. Muy al contrario, la regulación actual sólo prevé el derecho a recibir la prestación (por ejemplo el ingreso en una residencia asistida) para aquellas personas con respecto a las que, de acuerdo con un baremo objetivo, se determine que se encuentran en una situación de penuria y necesidad tal que resultan merecedores de especial atención. Esta situación puede estar próxima a cambiar, pero la financiación de los Servicios Sociales universales vuelve a ser una cuestión a tener en cuenta, sobre todo si dentro de las prestaciones a las que nos referimos englobamos la atención a personas dependientes.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, al igual que el resto de CC.AA. (a excepción de Cataluña) aún no ha regulado la atención a la dependencia, y

⁴ Artículo 18.1.20º de la Constitución Española de 1978.

hoy por hoy se guía por los criterios asistencialistas anteriormente descritos, sin perjuicio de que cada día sea mayor el número de recursos que la Administración autonómica, ya sea de modo directo o vía concierto, pone a disposición de los ciudadanos.

En nuestro país existen ya programas electorales, como es el caso del PSOE, que apuestan decididamente por establecer el derecho de cualquier ciudadano, por el mero hecho de serlo, a percibir del Estado una serie de prestaciones sociales, entre las que este partido incluye los supuestos de atención a la dependencia. Este partido político pretende alcanzar lo que se ha llamado el “*cuarto pilar del estado del Bienestar*”, la universalización de los servicios sociales públicos, lo que junto a la universalización de la sanidad, de la educación y de las pensiones constituyen los pilares de la sociedad que su proyecto político propugna.

Propuestas similares son esbozadas en los programas electorales de otras formaciones políticas como el PP y CiU, si bien es cierto que la universalización del derecho a los servicios sociales públicos, al igual que en su día la universalización del derecho a la educación o a la salud, conlleva consigo una partida presupuestaria tan importante que las propuestas suelen estar presididas por cierta prudencia política. En cualquier caso, la atención a la dependencia comienza a incorporarse a los discursos políticos con cierta normalidad, y el Estado, con independencia de la formación política que sustente al gobierno y del mayor o menor alcance de su protección, tendrá que dar respuesta a la situación de dependencia de sus ciudadanos.

Sin embargo, la universalización de los servicios sociales en lo que a la atención a las personas dependientes se refiere, no es una pretensión ni novedosa ni exclusiva de ninguna formación política, con independencia de que se muestre mayor o menor interés político en su implantación. Algún tiempo atrás, una Institución como el Consejo de Europa ya consideraba la cobertura del riesgo de la dependencia como una parte integrante del sistema global de protección social, e incluso iba más allá al afirmar que además de abarcar a la protección de las personas dependientes, debía alcanzar también a sus cuidadores.

3. El seguro de dependencia: los modelos existentes y su financiación

Una vez sentadas estas bases, conviene acercarse al seguro de dependencia analizando cuál fue su origen, y cómo ha sido regulado en distintos países.

Un análisis comparado de las distintas regulaciones nos acercará más a la regulación que sobre esta figura pueda producirse en nuestro país.

El seguro de dependencia, como modalidad aseguradora, nace en **EE.UU.** a finales de los años cuarenta. No tuvo gran éxito en un principio, y su evolución fue lenta en sus comienzos, pero actualmente ofrece cobertura a decenas de millones de personas y alcanza unas cifras de negocio importantísimas.

La regulación de la asistencia sanitaria en **EE.UU.** es tan singular que merece ser reseñada brevemente, para así conocer la verdadera importancia de los seguros médicos en aquel país. En los **EE.UU.** existe un seguro público universal, llamado “Medicare”, que cubre la asistencia sanitaria de todos los ciudadanos mayores de 65 años. Así mismo, con carácter voluntario, los ciudadanos contratan a lo largo de su vida seguros privados sanitarios que cubren una parte de la asistencia médica que puedan necesitar. En el caso de las personas menores de 65 años, si carecen de recursos económicos para contratar un seguro privado, la Administración dispone de otro programa llamado “Medicaid”, que proporciona una mínima cobertura. No obstante, ni “Medicare” ni tampoco los seguros sanitarios privados tradicionales ofrecen cobertura para los gastos generados con motivo de la utilización de los cuidados formales (plazas residenciales) destinados a las personas dependientes. Este tipo de gastos son únicamente cubiertos por “Medicaid”, para aquellos supuestos de auténtico desvalimiento social. En consecuencia, el ciudadano americano está obligado a prever de forma absolutamente privada durante su etapa de vida laboral, mediante cualquiera de los productos que el mercado le ofrece (seguros de invalidez, seguros de dependencia, planes de jubilación) cualquier eventualidad que le pueda acontecer durante su vejez.

Esta situación, cuando menos llamativa si se observa desde el punto de vista de los sistemas de protección social europeos (Seguridad Social española y francesa, por ejemplo), constituye, sin lugar a dudas, un perfecto caldo de cultivo para la proliferación de los seguros de dependencia y otros productos similares.

No fue hasta los años 80 cuando las compañías aseguradoras europeas empezaron a desarrollar tímidamente esta modalidad de seguro, si bien es cierto que como seguro estrictamente privado en ningún país europeo ha tenido éxito esta modalidad.

Los aseguradores europeos siempre han mirado con recelo esta modalidad, dado que la cobertura que ofrece puede dilatarse mucho en el tiempo, haciendo escasamente rentable su actividad empresarial. Los americanos resolvieron esta cuestión estableciendo una muy severa prueba médica de acceso a esta modalidad de seguro, lo que evidentemente redundaba en una menor siniestralidad, pero también reduce de forma importante el número de candidatos a acceder a esta modalidad de Seguro. De esta forma se entra en un círculo vicioso de difícil salida. No obstante, la regulación de la asistencia sanitaria y social en EE.UU. hace que, por necesidad, esta figura tienda a ser rentable, además de en términos sociales, en términos económicos.

En cualquier caso, la visión que sobre la dependencia se tiene en el continente europeo hace que, de forma casi natural, se tienda a incorporar esta prestación al Sistema Público de Protección Social. Nos encontramos ante un concepto, el de “Estado del Bienestar”, que tiende a que los servicios esenciales de la comunidad se presten desde el sector público, aunque en absoluto se niega, e incluso se fomenta, la participación del sector privado como instrumento para lograr más recursos, y mejores servicios.

El país que primero reguló esta materia en Europa fue **Alemania**, contemplándolo como una prestación pública de carácter obligatorio que, dado que en este país rige un sistema de seguro sustitutivo o alternativo, puede ser mejorado mediante una cobertura adicional suscrita con una entidad aseguradora privada.

Conviene, por su interés, detenerse brevemente en el modelo alemán. En Alemania el gobierno ofrece una cobertura universal aunque limitada de las situaciones de dependencia, de tal forma que si un ciudadano quiere optar a recibir un mejor servicio, deberá suscribir una póliza de Seguro privada. El Estado Alemán sólo garantiza un nivel básico de atención que gradúa en tres niveles de dependencia en función de la frecuencia horaria con que se requieran los cuidados que la persona demande, y que a su vez, en función del grado de dependencia asignado por un equipo de profesionales formado por médicos y trabajadores sociales, conlleva aparejada una prestación asistencial a domicilio, una contribución económica o una combinación de ambas. La contribución económica es siempre igual para todos los ciudadanos alemanes que se encuentren en idéntica situación, con independencia de los recursos económicos de que dispongan. Con esta ayuda se entiende que el ciudadano puede recabar la prestación de la atención requerida, por

ejemplo el ingreso en una residencia, con un nivel básico adecuado. De esta forma, si el ciudadano quiere recibir mayores y mejores prestaciones deberá acudir a la suscripción de un seguro privado de dependencia.

En Alemania, la financiación de la cobertura de la dependencia de sus ciudadanos se realiza mediante una cotización a la Seguridad Social del 1,7% de los salarios brutos de los trabajadores, y por una aportación de los empresarios de igual importe. Curiosamente, en el proceso de negociación social tendente a la implantación de esta cobertura, empresarios y trabajadores acordaron reducir en un día las vacaciones de estos, con el fin de contribuir con la contribución de la producción de un día de la economía alemana al sostenimiento del sistema público de cobertura de la dependencia. Nos encontramos ante un interesante modelo de solidaridad intergeneracional con base en la concertación social.

El sistema alemán de seguro de dependencia, aprobado mediante una Ley del parlamento Federal de 1994, comenzó su aplicación el primero de enero de 1995, constituyendo la primera regulación legal europea de la materia.

En Alemania el sector privado actúa como complementario de la cobertura básica anteriormente referida que es ofrecida por el Estado Federal, y unos 8,5 millones de personas tienen suscritos seguros de dependencia con compañías privadas.

Bélgica fue el segundo país europeo que reguló el seguro de dependencia. Ocurrió en 1999, y lo hizo de forma muy similar al modelo alemán, aunque de forma más sencilla.

Por su parte, **Francia** es el mercado europeo más desarrollado para el seguro de dependencia, después de Alemania. En Francia hay suscritas 600.000 pólizas privadas de dependencia. En 1996 entró en vigor en este país una Ley de Cuidados a los Mayores, cuyos beneficiarios son las personas mayores de 60 años, y cuyas prestaciones están sujetas a la situación económica del mayor, e incluso condicionadas a una reserva sobre su herencia.

Luxemburgo ha sido el último país europeo en regular esta materia, y su regulación ha sido el resultado de un serio debate nacional. Al final, Luxemburgo adoptó el sistema de cobertura pública vía “contribución social obligatoria”, que es como se denomina en este país lo que para los españoles es la cotización a la Seguridad Social, aunque ha introducido la modalidad de copago para suavizar la repercusión que la cobertura de las eventuales

situaciones de dependencia de sus ciudadanos supondría para el presupuesto nacional.

Por hacer alguna referencia a la regulación internacional no europea, merece reseñarse, por su singularidad, el caso de **Japón**. En este país, el nuevo seguro social de dependencia comenzó a funcionar a mediados del año 2000, siguiendo una vía ligeramente distinta a la del modelo alemán. Las prestaciones que realiza el seguro japonés de dependencia son siempre en especie, satisfaciendo el Estado el 90 % del precio del servicio que en cada caso elija el beneficiario, corriendo el 10% restante a cargo de éste. La financiación del sistema corresponde a un sistema mixto; un 50% procede de las cotizaciones a la Seguridad Social de los ciudadanos mayores de 40 años de edad, y el 50 % restante a los ingresos generados por el sistema impositivo general. Esta peculiaridad de cargar el peso de las situaciones de dependencia sobre las personas mayores de 40 años de edad tiene su justificación en que es precisamente a estas generaciones a las que correspondería hacerse cargo de sus familiares dependientes en el supuesto de que no lo hiciera el Estado. Puesto que se benefician de ello, deberán pagar en mayor proporción por la prestación recibida. Esta regulación constituye una singularidad mundial en la regulación del seguro de dependencia.

En **Australia**, la atención a largo plazo se proporciona por el sector privado a través de organizaciones especializadas, algunas de ellas benéficas y otras con ánimo de lucro.

Un interesante estudio⁵ de la Organización Mundial de la Salud (OMS) apuesta por novedosas formulas de asociación entre gobiernos y los aseguradores privados de salud. Se trata de una propuesta mixta que parece estar ganando apoyos, pues los recursos gubernamentales tienden a ser insuficientes ante el volumen de servicios que irá demandando la sociedad para atender a sus miembros dependientes. Quizás aún sea pronto para verlo, pero el envejecimiento demográfico conlleva inherente unos problemas de financiación de muy alto calado, y realizar una correcta planificación de los recursos que sin duda se demandarán parece ser la actitud más inteligente a adoptar.

En realidad, podría decirse que existen dos concepciones, casi antagónicas, en relación con la regulación del seguro de dependencia. Por un lado, y por orden de antigüedad, el modelo de los EE.UU, en el que se acude a una

⁵ OMS, (1999).

modalidad de seguro estrictamente privado, mientras que por otro se encuentra el modelo de Alemania, Bélgica y Japón, que se basa en un sistema de seguro público, integrado en los sistemas de seguridad social, que prevé la colaboración del sector privado con carácter complementario (no sustitutivo). Se trataría, pues, de un modelo mixto.

TABLA 1
Modelos de regulación del seguro de dependencia

Modelo EE.UU.	Seguro privado
Modelo alemán, belga y japonés	Seguro mixto; de carácter público, pero que admite de la complementariedad de las pólizas privadas

Curiosamente, y dado el enorme coste que ello supondría para las arcas públicas, no existe ningún modelo estrictamente público de cobertura universal de la dependencia.

En los países europeos que aún no han legislado sobre esta materia es previsible que se acabe imponiendo el modelo mixto alemán.

En este punto estamos en condiciones de poder afirmar que la mayor parte de los escasos países que han regulado el seguro de dependencia hasta la fecha han optado por un esquema de aseguramiento público universal, pero ello no impide el que existan notables diferencias entre ellos en lo que respecta a la financiación de sus respectivos sistemas. Básicamente se podría decir que existen dos enfoques al respecto:

- Por un lado el de Alemania y Japón, donde el grueso de la financiación procede de las cotizaciones a la Seguridad Social,
- Y por otro, el de los países escandinavos, donde los recursos que financian el sistema público de cuidados de larga duración (*long-term care*), es decir, las situaciones de dependencia, proceden en su inmensa mayoría de los ingresos generados por el sistema impositivo en su conjunto.

Anteriormente hemos analizado brevemente el sistema de financiación de los sistemas alemán y japonés, y dada la relevancia que tienen las políticas

sociales en los **países escandinavos**, consideramos necesario hacer una sucinta referencia sobre su regulación y sus fuentes de financiación. Dado que no existen sustanciales diferencias en su regulación, salvo en el caso de Dinamarca que posteriormente comentaremos, nos referiremos de forma global a Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia.

A diferencia de Alemania y Japón, países en los que la financiación de la dependencia corre a cargo de las cotizaciones de empresarios y trabajadores a la Seguridad Social, en los países escandinavos es la sociedad en su conjunto la que, mediante el pago de los impuestos sostiene el sistema existente. En concreto, son tres las fuentes de financiación utilizadas:

- Por una parte, el Gobierno Central cede a los Gobiernos Subcentrales (condados, municipios...) parte de los ingresos obtenidos a través de los impuestos estrictamente estatales, sin que exista ningún impuesto específicamente destinado para esta cuestión.
- Por otra, los Gobiernos Subcentrales realizan idéntica operación, incrementando con sus recursos propios (impuestos locales) la asignación estatal.
- Y finalmente, la tercera fuente de financiación la constituyen los copagos; esto es, los usuarios pagan de su propio bolsillo una parte proporcional del coste de los servicios que utilicen, variando el porcentaje en función del tipo de servicio requerido.

En el caso de las residencias, la aportación que realiza el usuario viene determinada por la cuantía de su pensión. De hecho, resulta interesante saber que en los países escandinavos, a excepción de Dinamarca, la residencia ingresa directamente la totalidad de la pensión de los residentes, dejando a éste una pequeña cantidad en concepto de “dinero de bolsillo”, que es idéntica para todos los ancianos. Por el contrario, En España es el residente quien recibe la totalidad de la asignación económica, debiendo aportar el 80% de ésta al centro residencial en el que se aloje, y manteniendo el 20% restante como “dinero de bolsillo”. Sin embargo, y coincidiendo con el modelo español, en los países escandinavos es el Estado quien sufraga la diferencia de coste entre el precio del servicio y la aportación del usuario en los casos en los que la aportación del residente no alcance a cubrir el coste de su estancia.

Un interesante trabajo de investigación de la Unión Europea realizado en 1999, asegura que el subsidio público medio en Noruega, Suecia y Finlandia

se sitúa en torno al 80% del coste de una plaza residencial en sus respectivos países. Lo que “*a contrario sensu*” indica que el pago medio que realiza el usuario es de un 20% del coste, lo que ofrece una clara idea del nivel de protección social de aquellos países.

El caso de Dinamarca es algo diferente. Aquí el usuario retiene completamente su pensión, pero debe aportar el 15% de toda su renta (pensión y otros ingresos) a la residencia, además de pagar una serie de tasas de cuantía fija por diversos conceptos (alojamiento, manutención, electricidad...). En este supuesto no existe el copago.

No obstante, y con carácter general, el sistema de universalización de los servicios públicos de atención a las personas dependientes en los países escandinavos es bastante más justo, en términos sociales, que el existente en Alemania. La razón es clara, los países escandinavos han introducido el copago como mecanismo corrector de las distintas situaciones económicas de los usuarios, haciéndose cargo el Estado de una mayor parte del coste de los servicios requeridos por las personas que disponen de menores recursos económicos. Por el contrario, el sistema establecido por el seguro alemán de dependencia asigna idéntica cantidad de dinero a todas las personas que padezcan igual grado de dependencia, con independencia de su nivel de ingresos.

TABLA 2

Vías de financiación de algunos sistemas de cobertura de la dependencia

Sistema de EE.UU.	<ul style="list-style-type: none"> • Pólizas privadas
Sistema japonés	<ul style="list-style-type: none"> • 50% cotizaciones a la Seguridad Social de los mayores de 50 años • 50% vía impuestos
Sistema alemán	<ul style="list-style-type: none"> • Cotizaciones a la Seguridad Social • Pólizas privadas para prestaciones complementarias
Sistema de los países escandinavos	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusivamente impuestos

A pesar de que no hagamos expresa mención a ellos, los países que han optado por un sistema que la doctrina denomina “asistencialista”, el copago constituye una importante fuente adicional de financiación de los servicios ofrecidos por la Administración. Así, para financiar el coste de las plazas residenciales, muchos países, entre ellos el Reino Unido, Irlanda, Portugal, Holanda, Austria o España, permiten que el usuario se quede con una pequeña parte de su pensión en concepto de “dinero de bolsillo”, pero obligan a dedicar el resto a satisfacer el coste de su estancia. En el caso de que la cantidad resultante sea insuficiente, es el Estado el que se hace cargo de la diferencia.

Otros países como Bélgica, Italia o Francia ofrecen una ligera variación. En estos casos, el coste de una plaza en residencia se divide en dos componentes: el sanitario y el residencial. El primero (cuidados de enfermería, consumo farmacéutico...) lo cubre directamente el Estado a través de sus presupuestos en materia de Sanidad, y el segundo, el componente residencial, que es el de mayor importancia económica, lo paga el residente de su propio bolsillo, e incluye todos aquellos gastos no sanitarios (alojamiento, manutención...). En el caso de que el usuario no alcance a satisfacer su coste, la Administración asume la diferencia.

Una vez llegados a este punto, conviene apuntar como primera conclusión que frente a las tradicionales carencias existentes en lo que se refiere a la atención residencial y domiciliaria en los países del sur de Europa, (España, Italia, Portugal y Grecia), algunos de los países más avanzados de Europa ya han ido tomando conciencia del problema y aplicando inteligentes soluciones desde una perspectiva financiera, fiscal y de servicios.

Pues bien, una vez analizada la regulación internacional sobre las situaciones de dependencia, conviene centrarnos en cómo se plantea la regulación de la materia en nuestro país. Trataremos de dar respuesta a la siguiente pregunta:

4. ¿Hacia qué modelo de Seguro de Dependencia se dirige España?

En 1999, el ministerio español de Trabajo y Asuntos Sociales, en colaboración con la Universidad de Alcalá de Henares, publicó un interesante informe sobre el seguro de dependencia, Este informe, junto con el elaborado por Unespa constituyen las principales fuentes de información sobre la materia en nuestro país y, el primero de ellos, es el que nos permite conocer la

propuesta de regulación sobre la materia que en un futuro próximo elevará el Gobierno español al Parlamento.

De hecho, la Ley de Presupuestos para 2000 (Ley 55/1999) en su disposición adicional 14^o ya decía:

“El Gobierno, en el plazo de seis meses, presentará a las Cortes Generales un informe relativo al Seguro de Dependencia, con una propuesta de regulación, un marco fiscal que la incentive y las modificaciones normativas necesarias para que pueda ser una prestación realizada por los planes de pensiones, las Mutualidades de Previsión Social y demás Entidades Aseguradoras”.

Lamentablemente, el plazo expiró sin que el citado informe se presentara a las Cortes Generales, y aún sigue sin haber recibido trámite parlamentario. No obstante, un informe de la Dirección General de Seguros, que habrá de servir de base y fundamento para el contenido de este informe, es claramente favorable a la creación de esta modalidad, y hace especial hincapié en la conveniencia de que en su regulación se contemplen amplios beneficios fiscales.

El Gobierno se ha comprometido a presentar el Proyecto de Ley del Seguro de Dependencia a las Cortes Generales antes de que concluya la actual legislatura. Habrá que estar atentos a su contenido para conocer la modalidad de Seguro por la que apuesta nuestro país, aunque todo parece apuntar a que se trate de un seguro de tipo mixto basado en el modelo alemán.

Ante la situación actual, el sector privado sin duda puede ofertar pólizas de seguros que cubran los supuestos de dependencia, pero ante la proximidad de su regulación estatal, la aún escasa conciencia social sobre la materia y las expectativas de disfrute de importantes beneficios fiscales en las pólizas de nueva suscripción, un elemental sentido de la cautela está haciendo que el sector se prepare, pero no oferte productos de estas características, si bien existen interesantes excepciones⁶.

Baste citar, a modo de simple curiosidad, que según estudios realizados por la compañía aseguradora Sanitas las primas anuales que habrán de satisfacer los beneficiarios del seguro privado de dependencia en España

⁶ “Horizonte Generali”, producto de la compañía Estrella Seguros, garantiza una suma anual y vitalicia entre 3.005 y 18.030 € (500.000 y 3.000.000 ptas.) para pago de servicios, dependiendo del grado de dependencia asignado. El seguro de dependencia de Centro Asegurador garantiza el 80% de los gastos derivados de la situación de dependencia. Sanitas Dependencia, de la compañía aseguradora Sanitas, garantiza una ayuda económica de hasta 1.502 € mensuales (250.000 ptas.) para prestación de servicios.

oscilarán en torno a las siguientes cifras: para una persona de 40 años de edad: 2.190 € (364.500 ptas.), de 50 años: 2.560 € (425.900 ptas.), de 60 años: 3.123 € (519.600 ptas.), y de 70 años: 3.615 € (601.600 ptas.).

Como se ve, la cifra tiene la suficiente entidad como para sopesar mucho la necesidad de sumarla a los múltiples gastos fijos ya soportados por el ciudadano medio. Huelga comentar que la cuantía de la prima se encuentra en relación directa con el éxito de cualquier modalidad de seguro.

Pues bien, llegados a este punto, y a la vista del análisis comparado de la regulación europea y extracomunitaria anteriormente reseñada, considero que es el momento adecuado para verter una opinión acerca del modelo que considero sería el idóneo para ser adoptado por nuestro país. Desde mi punto de vista, nuestro país debería optar por un modelo de seguro de dependencia público y mixto, similar al alemán, en el que se garantice la universalidad de una cobertura básica, pero no se excluya la complementariedad de las pólizas privadas y en el que, a mi juicio, deberían introducirse las medidas correctoras contempladas por los países escandinavos, a excepción de Dinamarca, e importantes beneficios fiscales que hagan atractivo la contratación de pólizas privadas complementarias.

5. Análisis de las características esenciales del seguro de dependencia

Aunque de manera sucinta, pues pretendemos realizar nuestra aproximación a esta modalidad de seguro desde un punto de vista eminentemente social, y no jurídico-mercantil, si queremos analizar con cierto rigor el seguro de dependencia debemos adentrarnos en algunas de sus peculiaridades.

- En primer lugar analizaremos su cobertura. ¿Ante qué situaciones deberá responder el seguro? ¿Quién determinará si una persona es dependiente o no? ¿En qué medida le afecta su dependencia para las actividades básicas de la vida diaria (ABVD)? ¿Variará la contraprestación del Seguro en función del grado de dependencia del asegurado?
- Un segundo aspecto a tener en cuenta es la fiscalidad de esta figura. Si como todo parece indicar, la regulación que realice nuestro país no contempla el carácter obligatorio de esta modalidad de seguro y, por otra parte, no se concediesen importantes incentivos fiscales para su suscripción, serían pocos los ciudadanos que se decidiesen a hacerlo, lo que sin duda, a largo plazo, acabaría propiciando el fracaso de esta modalidad de seguro y el consiguiente cuestionamiento de la solvencia

del sistema público de Seguridad Social, que sería incapaz de soportar por sí solo tal demanda de servicios.

- Por último, habrá que analizar aspectos estrictamente jurídico-mercantiles de esta modalidad de seguro, pero con mucha trascendencia social, como son el importe de la póliza, el periodo de carencia, la edad-límite de contratación y la opción entre pago en metálico o la prestación del servicio.

5.1. Cobertura del seguro de dependencia

Ante una situación de dependencia, la primera tarea es clasificarla según su gravedad.

Si recordamos la definición anteriormente dada a la dependencia, recordaremos que se trata de una situación que priva a un individuo de manera definitiva de la autonomía personal necesaria para el desarrollo independiente de las actividades básicas de la vida diaria (ABVD), necesitando de la ayuda o supervisión de otra persona para la realización de las mismas. Pues bien, como primer paso conviene determinar de forma clara cuáles son estas actividades cuya realización se ve seriamente condicionada. La OMS ha reconocido que los parámetros fundamentales para determinar la dependencia de una persona, o sea, las ABVD que deben verse afectadas, son:

- El vestido.
- La alimentación.
- La continencia.
- El aseo.
- El desplazamiento.
- La higiene personal.

Atendiendo a estos parámetros, se han creado diversas tablas de valoración funcional que vienen a atribuir un índice de dependencia a cada persona en función de los resultados obtenidos en pruebas fácilmente mensurables.

Entre las tablas de valoración funcional más conocidas se encuentran el Índice de Barthel y el Test de Medida de la Independencia Funcional (MIF), entre otros, como pueden ser las escalas de valoración de la dependencia de la Cruz Roja, o el Índice de Katz.

- El Índice de Barthel consiste en la medición de la valoración física del individuo, mostrando resultados bajos para las personas dependientes y altos para las no dependientes.
- El test de Medida de la Independencia Funcional (MIF) es un indicador básico de las deficiencias y discapacidades, siendo muy sensible a pequeñas variaciones.

Pues bien, combinando los resultados obtenidos en varias tablas de valoración funcional, se puede lograr una graduación del nivel de dependencia en tres niveles:

- Grado I de dependencia, dependencia leve o dependencia baja: es aquella situación de dependencia en la que se encuentran afectadas 3 o 4 ABVD, con resultado del índice de Barthel entre 80 y 60, y resultados de MIF entre 100 y 80.
- Grado II de dependencia, dependencia moderada o dependencia intermedia, que es aquella situación de dependencia en la que se encuentran afectadas 4 o 5 ABVD, con resultados de índice de Barthel entre 60 y 40, y MIF de 60-18.
- Grado III de dependencia, dependencia grave o dependencia elevada, que es aquella situación en la que se encuentran afectadas 5 o 6 ABVD, con resultados de Índice de Barthel entre 40 y 0, y de MIF, de 60 a 18.

Huelga comentar que la medición del grado de dependencia debe repetirse periódicamente dado que la situación de las personas dependientes evoluciona con el tiempo, normal y desgraciadamente, a peor.

En cualquier caso, en función del grado de dependencia del individuo, así será la prestación que deberá ofrecer el Seguro, y que podrá ser económica, de servicios o mixta, pudiendo ir desde el apoyo en el domicilio del asegurado, hasta el ingreso en una residencia de asistidos.

Del mismo modo, resulta de justicia para mantener el principio de equilibrio contractual que, en el caso de que la prestación del seguro consista en la entrega de una cantidad de dinero, ésta varíe porcentualmente en función del grado de dependencia asignado. (Por ejemplo: 30% para dependencia leve, 75% para dependencia moderada, y 100% para dependencia grave).

Tanto la determinación del grado de dependencia como la prestación que determine como procedente la compañía de Seguros, serán un evidente foco de conflictos con los asegurados, y de su pronta solución dependerá la

atención recibida por la persona dependiente. (Ej. Mantener cuidadores en el hogar o instar el ingreso en una Residencia. El coste de estas medidas es sustancialmente distinto y su mantenimiento prolongado en el tiempo supone un claro perjuicio para la compañía, pero ¿y para el asegurado? ¿Qué coste personal supone el abandono del hogar? ¿Quién deberá determinar cuándo esta medida, y no otra, es la correcta?).

En este sentido, se han formulado interesantes propuestas por parte de las propias compañías de Seguros, las cuales han llegado a sugerir la creación de Órganos unitarios de valoración de la dependencia, de tal forma que todas las compañías acaten el criterio técnico emitido por un equipo multidisciplinar de profesionales. Yendo aún más allá, y previendo las eventuales situaciones de conflicto que habrían de generarse, algunas de las regulaciones del seguro de dependencia existentes han contemplado la creación de un Tribunal facultativo público que determine la medida más correcta a aplicar en estos casos.

La figura del seguro de dependencia podrá gozar de una excelente regulación técnica, pero el principal problema consiste en dotarse de instalaciones de calidad en número suficiente para atender a un colectivo humano tan importante en términos cuantitativos. Al día de hoy es evidente que no existe en nuestro país una infraestructura suficiente para ofrecer cobertura a toda la población dependiente, pero no lo es menos el hecho de que si esta modalidad de seguro resulta de interés para el ciudadano, el sector privado, manejando un multimillonario fondo constituido por todos los depósitos de los asegurados, pronto creará la infraestructura material necesaria para la prestación de los servicios que sean requeridos. En esto precisamente radica el éxito de esta cobertura, crear una infraestructura de calidad con el menor gasto público posible, apoyándose en el Sector del Seguro Privado.

Un asunto de auténtico interés en el cuidado de las personas dependientes es el de la asistencia informal, lo que socialmente se conoce por la atención ofrecida por el “cuidador informal”. Resulta indudable que la humanidad del trato ofrecido por el cuidador informal⁷ es difícilmente superable en un entorno institucionalizado. Siendo conscientes de ello, así como del bajo coste que pudiera suponer el pago de estos servicios, las propias compañías aseguradoras han optado por requerir del Gobierno que regule el desempeño de esta prestación de servicios similares a los de enfermería o a los de un

⁷ En España, el perfil del cuidador informal es el de una mujer, familiar del dependiente y con una edad media de 52 años.

auxiliar de clínica y que son realizados por personas no tituladas, de forma que se establezcan los límites y la licitud de su actuación. De hecho, ya se está hablando de la creación de un Registro de Cuidadores Informales, con la finalidad de que, con los debidos controles, se les pueda ofrecer una asignación económica por parte de las compañías que deban ofrecer cobertura a la situación de dependencia de la persona a su cuidado.

Los cuidadores informales en nuestro país son merecedores del mayor de los reconocimientos sociales, y asumen una carga pesada e ingrata que con demasiada frecuencia constituye una fuente de no pocos conflictos personales y familiares. Una clara muestra de la importancia social de este colectivo la constituye el hecho de que el 73% de la población española dependiente es atendida por cuidadores informales. Baste este dato para valorar no sólo la importancia de su labor, sino el hecho de que sobre estas familias recae, de forma silenciosa, casi las tres cuartas partes del coste de la atención a las personas dependientes de nuestro país.

Otra cuestión de interés en el Sector del Seguro lo constituye la selección de riesgos que toda compañía aseguradora debe realizar para calcular el índice de siniestralidad de la incidencia a la que pretende ofrecer cobertura. Se trata, pues, de determinar qué riesgos deben de quedar excluidos, cuáles deberán quedar cubiertos y cuáles no serán ni siquiera asegurables. Esta es la pieza clave de la regulación norteamericana del seguro de dependencia. En EE.UU. se han establecido unos criterios muy severos para determinar el perfil aceptable de beneficiario del seguro de dependencia, lo que conlleva una baja siniestralidad y un mayor beneficio económico de las compañías aseguradoras. Las compañías de Seguros deben realizar un estudio de las patologías que favorecen la dependencia (Alzheimer, Parkinson, demencias, esclerosis múltiple, etc.), determinar las que son susceptibles de cobertura, establecer las prestaciones que podrán ofrecerse y, sólo entonces, podrán fijar la duración media y el coste medio de la situación de dependencia, lo que les permitirá establecer las primeras tarifas de riesgo, y por ende, las primas del seguro.

Hasta ahora, al tratar la cobertura del seguro de dependencia hemos manejado lo que podrían llamarse unos presupuestos sanitarios de la dependencia (tablas de valoración funcional, Órganos de valoración de la dependencia., asistencia informal, selección de riesgos). La clara fijación de estos parámetros es absolutamente fundamental para la regulación jurídico-técnica del seguro de dependencia. Sin ellos nos moveríamos en el mundo de

las ideas. En términos jurídicos, lo que se está dilucidando no es otra cosa que el objeto del contrato.

5.2. Fiscalidad

Intentaré ser breve en este punto, pues lo verdaderamente interesante es que la regulación de esta modalidad de seguro ofrezca un tratamiento fiscal favorable que incentive su contratación. El interés social, y la paralela y sustancial reducción de costes para la Sanidad Pública de este producto, lo justifican. En esto parecen coincidir tanto la Patronal del Seguro (Unespa) como la propia Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía.

Las demandas del Sector Asegurador en materia fiscal son las siguientes:

1. Deducciones sobre la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) equivalentes a la mitad de la que disfrutaban los Planes de Pensiones, o lo que es lo mismo, a 3.606 €/año (600.000 ptas./año).
2. Exención de tributación como renta del trabajo en el IRPF de las cantidades que se paguen a familiares y a personal informal que cuide a las personas dependientes, hasta el límite del importe del Salario Mínimo Interprofesional (SMI).
3. Exención fiscal de las prestaciones económicas que puedan abonarse.
4. Establecimiento de un tipo muy reducido de IVA para las prestaciones sujetas a este impuesto.

Un favorable tratamiento fiscal de esta modalidad de seguro constituye el mejor incentivo posible para que los ciudadanos se decidan por invertir el dinero suficiente para cubrir unos servicios cuyo coste es a medio plazo difícilmente asumible por el sistema público de protección social.

5.3. Aspectos jurídico-mercantiles

■ El periodo de carencia

Esta modalidad de seguro requiere la determinación de la edad a partir de la cual se podrá demandar la cobertura de la situación de dependencia, con independencia de la fecha de suscripción de la póliza. En este punto el Sector

Asegurador parece coincidir en la edad de 65 años.

No obstante, se plantea la posibilidad de establecer un supuesto excepcional y anticipar la cobertura para los supuestos de dependencia sobrevenida por causa accidental. Esta medida parece razonable y su incidencia debe ser mínima en la determinación de la prima a satisfacer por el asegurado.

Un segundo supuesto de carencia lo constituye el período que habrá de transcurrir desde la notificación de la existencia de una situación de dependencia de un asegurado, hasta el momento en el que el seguro comienza a ofrecer la prestación que se determine. Se trata del tiempo necesario para determinar el grado de dependencia, el establecimiento del esquema de servicios adecuados al caso y, en definitiva, para organizar la prestación del servicio. Con respecto a este período, las compañías pretenden extenderlo al máximo en el tiempo para así reducir los costes a los que deberán hacer frente. De esta forma, sugieren su fijación en un período que puede oscilar entre los 30 y los 90 días.

■ Edad límite de contratación

La fijación de una edad máxima de contratación muy avanzada conllevaría el establecimiento de unas primas muy elevadas, de esta forma todo parece indicar que la edad máxima de contratación podría fijarse en torno a los 55 años, con un período de carencia antes de tener derecho a la prestación de no menos de diez.

Esta ha sido la opción de los aseguradores americanos, y *a priori* parece razonable.

■ Riesgos asegurables

A mayor rigurosidad en el reconocimiento médico, menor será el número de situaciones de dependencia susceptibles de cobertura, y por ende el coste de su asistencia, lo que permitirá rebajar las primas. Por el contrario, la compañía que sea más generosa en la admisión de riesgos deberá encarecer la prima de todos los asegurados. En este sentido, la compañía nunca pierde, pero la cobertura ofrecida al asegurado puede ser muy diferente.

En cualquier caso, si se optase por un supuesto de colaboración entre el sector público y el privado, el llamado “modelo mixto”, se tenderá a la

socialización del riesgo, quedando muy en segundo plano los criterios de selección del riesgo, distribuyéndose éste de forma solidaria entre la “comunidad de asegurados”, y asumiendo su coste entre todos ellos.

■ Relación entidad aseguradora-asegurado dependiente

El principal foco de conflicto en esta modalidad de seguro se encuentra en las situaciones de discrepancia en la determinación del grado de dependencia del beneficiario y en la fijación del Plan Asistencial que se le establezca. Este aspecto ha sido comentado anteriormente, y resulta especialmente delicado si somos conscientes que una de las partes contratantes se encuentra en una situación claramente desigual, en una situación de dependencia.

En EE.UU. este tema se ha resuelto mediante sistemas de arbitraje especiales que ofrecen al asegurado una asistencia técnica.

En Alemania, se ha creado un organismo público que tiene encomendada la misión de valorar la dependencia y determinar el tratamiento a aplicar, resolviendo de forma sumaria cuantos conflictos puedan surgir.

En España, se comienza a hablar de la posibilidad de crear un servicio común y único para todas las entidades aseguradoras, técnico e imparcial, que determine el grado de dependencia y el plan asistencial adecuado a cada caso.

■ Primas

La prima a satisfacer por el asegurado podrá ser única o periódica.

Probablemente deberá ser a fondo perdido, salvo situaciones excepcionales (Ej.: fallecimiento de asegurado de 63 años de edad que suscribió la póliza con 50 años, no iniciándose la posible prestación hasta los 65).

Lógicamente no podrá contratarse el seguro cuando la persona ya se encuentre en situación de dependencia. (Sería un supuesto de contrato nulo, puesto que el riesgo a cubrir ya ha acontecido).

■ Naturaleza técnica del Seguro

Se trata de un sistema de capitalización, que sólo se convierte en renta vitalicia, pago único del capital acumulado o un derecho a la prestación de

un servicio, una vez que se alcanza una determinada edad o se produce la situación de dependencia.

■ Protección del asegurado

La situación de dependencia del asegurado es merecedora de especial atención, dado que es posible que a la hora de reclamar el servicio no se encuentre en pleno uso de sus facultades mentales, y en consecuencia de defender sus derechos.

Nos encontramos ante un dilema ético que debe ser resuelto por una entidad ajena a los intereses en conflicto.

Las aseguradoras americanas han resuelto la cuestión fijando en la misma póliza la figura de un tutor o curador, muy frecuentemente despachos profesionales, que vele por los intereses de su cliente y a los que se les deberá cumplida cuenta de todas las cuestiones que afecten al asegurado, y que podrán intervenir en su beneficio.

Un elemental principio de justicia nos indica que la determinación de los servicios a ofrecer no puede quedar al arbitrio de la única parte contractual que estará en condiciones de hacerlo. (ej.determinación de cuándo y por cuánto tiempo se van a mantener los cuidados en el entorno habitual de vida de un paciente terminal, y cuándo se habrá de realizar su traslado a un centro residencial o socio-sanitario).

Por otra parte, la compañía habrá de realizar una labor de protección del asegurado, de tal forma que se garantice que las prestaciones que ofrece van en su beneficio personal, y no en el de su entorno familiar más cercano, o en el de terceras personas.

6. Conclusión

El progresivo envejecimiento de la población conlleva el surgimiento de problemas ante los que la humanidad nunca hasta ahora ha tenido que enfrentarse. Esto, lejos de constituir un serio inconveniente, debiera servir de acicate para que nuestra sociedad se prepare para ofrecer respuestas a las nuevas necesidades emergentes. La atención a las situaciones de dependencia de nuestros mayores es un buen ejemplo de ello, y la principal cuestión se centra en torno a la financiación del gasto que ello conlleva.

España está a punto de regular la atención de las situaciones de dependencia de sus ciudadanos, y es este el momento de observar con detenimiento las soluciones que al mismo problema han dado los países de nuestro entorno. Todo parece indicar que nuestro país optará por un modelo mixto, inspirado en el modelo alemán, con una importante cartera de servicios prestados a través de la Seguridad Social y que admitirá la complementariedad de los seguros privados, a los que se primará mediante importantes deducciones sobre la cuota del IRPF.

En cualquier caso, y salvo que se optara por la cobertura estrictamente privada de los supuestos de dependencia, cosa improbable, la universalización de su cobertura pública conllevará un sustancial incremento del gasto social que habrá que financiar ya sea por la ciudadanía en general a través de impuestos, o por los sectores productivos del país (empresarios y trabajadores) a través de cotizaciones a la Seguridad Social. Sin embargo, y tratando de no resultar alarmista, no debemos olvidar que en los países en los que está vigente esta modalidad de seguro, el gasto de protección social es mucho más elevado que en España. En nuestro país el gasto social representa el 24,5% del PIB, mientras que en Alemania supone el 31% y en Holanda el 33,6% pero, ¿estamos dispuestos los españoles a incrementar nuestra aportación al Estado o a suscribir una póliza de seguro para financiar la cobertura de una eventual situación de dependencia? Todo parece indicar que sólo aquellos ciudadanos que actualmente hacen frente a una carga, tanto económica como emocional y familiar, como ésta son conscientes de la gravedad de la cuestión. Pero con independencia de la escasa conciencia social existente sobre esta desconocida materia, no es menos cierto que nos enfrentamos a una cuestión de solidaridad intergeneracional de la que muchos de nosotros podremos beneficiarnos en un futuro. Recordemos a mero título de ejemplo que la mitad de la generación de los españoles nacidos en la década de los 60, en el llamado "*baby-boom*", tendrá la dicha, por primera vez en la historia de nuestro país, de alcanzar los 80 años de edad, y una parte significativa de este enorme grupo de población llegará a ser centenario. No es descabellado, pues, pensar que la probabilidad de padecer una situación de dependencia asociada al envejecimiento es más elevada de lo que a primera vista intuye el ciudadano medio español.

De cualquier forma, ante este mismo dilema, que esconde tras de sí un profundo contenido ético, se encuentran los países más desarrollados de nuestro mundo, entre los que tenemos la fortuna de encontrarnos. En su solución puede estar el futuro de muchos de nosotros, y sólo siendo cons-

cientes de ello estaremos en condiciones de adoptar la mejor de las soluciones posibles.

Bibliografía

- BELANDO MONTORO, M. R., (2000), *Educación y vejez social. Ámbitos y propuestas de intervención*, Barcelona, Ed. PPU (Promociones y Publicaciones Universitarias)
- CASADO MARÍN, D. y LÓPEZ I CASASNOVAS, G., (2001), *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro*, Fundación “La Caixa”.
- COMISIÓN EUROPEA, (1999), *Informe de 21 de mayo de 1999. Hacia una Europa para todas las edades*.
- COMISIÓN EUROPEA, (2000), *Comunicación sobre Tendencias sociales: perspectivas y retos*, Com 2000/82.
- GUERRERO DE CASTRO, M., (2001), “El Seguro de Dependencia”, *Revista Española de Seguros*, nº 105, enero-marzo.
- MONTIEL TORRES, A. M., (1997), “Calidad de vida y tercera edad: algunos indicadores”, *Revista de Fomento Social*, nº 206, abril-junio, pp. 215-236.
- OMS, (1999), *World Health Report*, 1998.
- PARRO FERNÁNDEZ, I., (1992). “Sociedades ancianas, sociedades de las solidaridades”, *Revista de Fomento Social*, nº 225, enero-marzo, pp. 115-132.
- PÉREZ DÍAZ, J., (2000), “Envejecimiento poblacional y dependencia: una perspectiva desde la necesidad de cuidados”, Pamplona. (*II Jornada Gerontológica. Recursos asistenciales*, octubre 2000).



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 135-148

Apoyo al desarrollo rural en Vietnam: un caso de investigación-acción

Francisco AMADOR HIDALGO *

1. Introducción

Desde hace dos años un equipo de profesores de **INSA-ETEA**¹ se encuentra realizando un proyecto de cooperación al desarrollo en Vietnam, en colaboración con la ONG Acción, Intercambio y Desarrollo de Asia (**AIDA**) y cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (**AECI**)². Las actividades que se realizan en el mismo se ejecutan siguiendo un plan a siete años y tienen por objetivo general contribuir a mejorar las condiciones

* Profesor de la Facultad de CC. EE. (ETEA) y responsable del proyecto que se describe.

¹ El equipo de profesores bajo la dirección del autor del artículo es el siguiente: Gaspar Rullán, Lorenzo Estepa, Patricia Sneesby, Alfonso Carlos Morales, Manuel Cabanes, Mercedes Ruiz Lozano, Luis Amador, Pilar Tirado.

² La AECI ha cofinanciado los proyectos de AIDA e INSA-ETEA durante los años 2001, 2002 y 2003. Sin su colaboración este proyecto no existiría.

de vida en las áreas rurales de Vietnam. Quizás, el aspecto más original e interesante de este proyecto es su carácter global. No se trata de una actuación concreta tangible –como mejorar una carretera o construir un hospital rural–, sino que desde su concepción se plantea la necesidad de contemplar todo lo necesario para que una realidad rural determinada cambie y mejore.

El objetivo de este trabajo consiste en describir esta experiencia de cooperación al desarrollo. En primer lugar se analiza la filosofía que inspira la actuación. En segundo lugar se describe cómo se ha puesto en práctica esta perspectiva para unas determinadas circunstancias sociales y culturales. En tercer lugar se formulan las actuaciones que van a desarrollarse próximamente.

2. Una cuestión previa: la filosofía que impregna al proyecto

2.1. Un enfoque de la cooperación al desarrollo: enseñar a pescar

La observación y reflexión, durante bastante tiempo, de la dura realidad de las zonas rurales de los países empobrecidos –como Vietnam en este caso, pero también la de algunos países latinoamericanos, o muchas áreas del África Sub-Sahariana– nos ha llevado a la conclusión de que muchos de los problemas de estos países no se circunscriben a una parte concreta del país, sino que son generales y afectan a altísimos porcentajes de su población. En este contexto parece pertinente plantearse: ¿por qué resulta tan difícil cambiar este tipo de realidad? ¿por qué se avanza tan despacio en la resolución de los problemas?

Una posible respuesta a las preguntas anteriores, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, sería que, en general, se necesitan enfoques más globales que los llevados a cabo hasta ahora por algunas ONGD. Enfoques que coordinen las acciones de todos los agentes implicados. Precisamente uno de los problemas básicos del desarrollo en los países del Sur se encierra en la famosa frase *más importante que dar pescado a la gente, es enseñarles a pescar*. Los términos de esta frase resumen dos enfoques diferentes en la aproximación al problema del desarrollo en los países del Sur (Tabla 1).

TABLA 1
Enfoques en la cooperación al desarrollo

	<i>DAR PESCADO</i>	<i>ENSEÑAR A PESCAR</i>
Perspectiva de la actuación	Local (enfocada)	Global (enfocada y generalista)
Tangibilidad de la actuación	Visualizable y tangible	Intangible e impreciso
Impacto (a nivel espacial)	Reducido	Amplio
Enfasis de los proyectos	Cumplimiento de objetivos	Transferencia de procesos
Impacto (a nivel temporal)	Corto plazo	Largo plazo
Previsibilidad de la actuación	Previsible y concreta	Imprevisible e inconcreta

Fuente: elaboración propia.

Por una parte se encuentra el enfoque de algunas ONGD que basan su actuación en proyectos muy concretos, de hacer algo específico, normalmente con visibilidad material (hospitales, pozos, creación de una pequeña empresa, micro créditos, etc.), que beneficia a un grupo de personas, en términos relativos reducido, en un espacio también muy reducido. Este enfoque, “proyectos por objetivos”, corresponde, a nivel global, a la visión de “dar pescado” y se presenta con mayor intensidad cuanto más pequeñas son las ONGD.

Entre los inconvenientes de este enfoque puede señalarse los reducidos efectos de cada proyecto individual: sólo se puede lograr un impacto en el problema global de un país o de una región, a base de sumar innumerables de estos proyectos individuales. Por tanto para conseguir un impacto satisfactorio se requerirían tantos proyectos, que simplemente no existen. A esta conclusión se llega con un análisis temporal de lo que ha sucedido en las últimas décadas. En ese período de tiempo, el esfuerzo y dinero que se ha canalizado a través de ONGD ha sido considerable. Sin embargo los resultados obtenidos no han sido los esperados y deseados. Esto no significa que la actuación de las ONGD sea inútil, sino más bien que *hace falta algo más* (“enseñar a pescar”) y que los proyectos individuales de las ONGD serían tanto más provechosos en la medida en que estuvieran insertados en el contexto más amplio de los proyectos de “enseñar a pescar”. Desgraciadamente la escala de impacto de los proyectos también es relevante, y proyectos con impacto muy localizado, aunque respondan a una orientación

diferente en su propio ámbito, cuando se ponen en el contexto del problema global de un país, equivalen a “*dar pescado*”.

El enfoque de cooperación que hemos denominado “enseñar a pescar” implica un “proyecto por procesos”³. En este caso el énfasis no está tanto en obtener resultados “materiales” inmediatos sino en generar procesos internos en el país de que se trate, a un nivel geográfico amplio, preferiblemente nacional, gestionados localmente para obtener esos resultados materiales a gran escala y donde hagan falta. Lógicamente no se puede obviar la existencia de dificultades en este enfoque:

- resulta mucho más impreciso,
- no se puede definir a priori todo lo que va a ocurrir, pues muchos aspectos del proyecto se formulan a lo largo de la vida del mismo,
- los períodos de tiempo implicados son más largos,
- son mucho más difíciles de diseñar y gestionar y
- tienen que diseñarse muy a la medida del país concreto de que se trate.

Aunque este segundo enfoque de la cooperación al desarrollo es mucho más infrecuente, resulta absolutamente vital, entre otras cosas, para salir del estado de estancamiento en el que parece haber entrado el desarrollo en el Sur y la cooperación al desarrollo del Norte en su empeño por ayudar a cambiar esa realidad.

2.2. La transferencia de la experiencia

Otro elemento a considerar en el problema del desarrollo de los países del Sur, que también es necesario tener en cuenta para entender la filosofía de este proyecto, es su nivel de transferibilidad: hasta qué punto es posible trasladar directamente a esos países las enseñanzas que los países del Norte han obtenido analizando sus propios procesos de desarrollo y el de las áreas más desfavorecidas dentro de su ámbito geográfico. Nuestra opinión es que no es posible. Los conocimientos y las enseñanzas que se tienen de las actuaciones que se llevan a cabo en las zonas desfavorecidas de los países del Norte, implican la existencia de unas determinadas “condiciones favorables”

³ Véase en este mismo número de RFS el artículo de Gabriel Ferrero que trata extensamente este tema.

de partida, condiciones que rara vez están presentes en los países del Sur. En el caso de los países del Sur se requiere un enfoque de su desarrollo en diversas fases:

- **Fase específica: generación de unas mínimas condiciones favorables.** El contenido de la primera fase tiene que ser muy específico de cada país concreto, pues se trata de transformar las “condiciones desfavorables de partida” en “condiciones favorables” y, como es natural, esto dependerá de cada caso.
- **Fase genérica.** La segunda fase puede incluir más elementos comunes a los problemas de desarrollo de áreas desfavorecidas en general.

3. Dimensiones metodológicas del proceso de cooperación

La generación de procesos de desarrollo en países como Vietnam requiere la adopción de una serie de requisitos que configuran una metodología de actuación. Entre las principales dimensiones consideradas pueden destacarse las siguientes:

- Una **estrategia global de actuación** lo suficientemente estructurada como para que pueda guiar el proceso, y al mismo tiempo lo suficientemente flexible como para que a lo largo del camino el proceso se pueda auto-definir, perfeccionar y fortalecer.
- Una filosofía de **colaboración con las instituciones del país**. El proyecto pretende colaborar con el Gobierno, distintas Administraciones e instituciones vietnamitas en la creación de un entorno favorable al desarrollo de las zonas rurales del país. Como puede verse, este objetivo implica colaborar a que los vietnamitas puedan crear, ellos mismos, las condiciones necesarias para que la gente se pueda ayudar a sí misma a salir del estado de pobreza en el que se encuentran.
- Incorporar el **nivel local de decisión** a los procesos de toma de decisiones. No hay verdadero desarrollo sin participación de los implicados. Esta dimensión ascendente se combina desde una aspiración por lograr un impacto nacional. Por tanto el proyecto actúa simultáneamente y se articula a nivel nacional, provincial, distritos y comunas.
- Propiciar un **fortalecimiento institucional**. Se requiere fortalecer instituciones existentes y crear otras nuevas que den soporte e impulso a los procesos.

- **Preparar el capital humano en el área específica** en la que se quiere generar el proceso. En el caso de procesos de desarrollo, el número de áreas en las que se debería incidir puede ser muy amplio. No obstante conviene tener en cuenta que no se requiere necesariamente un actuación simultánea.
- **Determinado capital humano ha de ser considerado como un factor estratégico** dado su papel “clave” desde el punto de vista de gestión de los procesos.
- Valorar por igual los **procesos formales e informales** que surjan en la gestión interna del proyecto.
- El proyecto pretende ser sinérgico con los esfuerzos del gobierno y la Administración del país, por una lado, y aspira a **integrar procesos** de creación de capital humano con procesos de transformación de la realidad, por otro.
- **Un amplio horizonte temporal.** El proyecto comenzó en el año 2001. Está por lo tanto terminado su segundo año de vida. Desde 2001 hasta 2004, el énfasis se pondrá en fortalecer las cooperativas agrarias para mejorar así las condiciones de partida de las zonas rurales y poder llevar a cabo desde el 2004 al 2007, actividades de desarrollo rural propiamente dicho.
- Una **estrategia de implantación paulatina**, lo que supone la aplicación a un territorio como experiencia piloto. Las autoridades vietnamitas competentes han designado una provincia piloto, la provincia de Thai Nguyen, situada a unos 80 Km. al norte de Hanoi. La idea de actuar en una provincia piloto, además de a nivel nacional, es doble. Por una parte se pretende generar los procesos necesarios de ligazón entre el nivel nacional y el provincial para que el impacto en todo el país sea posible. Se trata también de comprobar que la lógica y la teoría que hay detrás del proyecto funcionan. La doble razón señalada anteriormente, es la misma que ha hecho que las autoridades de la provincia de Thai Nguyen hayan designado a su vez, dentro de la provincia, dos distritos piloto, Pho Yen y Don Gy y dos comunas piloto dentro de cada distrito. Finalmente estas pruebas piloto tienen también gran importancia como proceso de aprendizaje social.

4. Una aplicación a un proyecto de cooperación en la realidad vietnamita: entorno socioeconómico e institucional

4.1. La situación del medio rural en Vietnam como punto de partida⁴

Vietnam es un país eminentemente rural. El 80% de su población vive en esas zonas: más de 60 millones de personas. Que esa considerable cantidad de gente encuentre la vía hacia una vida digna, sin necesidad de tener que emigrar a las grandes ciudades, es en el caso de los países de Asia, con una densidad de población muy alta, más imperante que en otras partes del mundo. Ahora bien, las condiciones de partida en Vietnam son muy difíciles para emprender ese camino hacia el desarrollo de manera inmediata. Los siguientes indicadores pueden servir para entender esta dificultad:

- **Un contexto institucional de una economía en transición.** Este entorno económico supone inexperiencia en un sistema de libre mercado (predominio de producción para autoconsumo, falta de canales de distribución, ausencia de mercados o existencia de mercados muy poco desarrollados,...) y un déficit considerable de formación en el capital humano con habilidades en gestión de empresas agrarias.
- **Minifundismo en el ámbito agrario.** La mayoría de las explotaciones agrícolas en Vietnam son de tamaño minúsculo (1.800 m² de media dispersos en varias parcelas. Junto a esta situación hay que considerar las escasas posibilidades de acción de los campesinos actuando individualmente.
- **Escasa diversificación de las actividades en el entorno rural,** a pesar de la progresiva reducción del peso de la actividad agraria en el conjunto de los sectores económicos.

4.2. La red de instituciones implicadas en el proyecto

Todo proyecto de cooperación genera una red de relaciones institucionales tanto en la parte cooperante como en el ámbito del país receptor de la ayuda. En este ámbito resulta fundamental el apoyo de instituciones locales

⁴ Una visión más completa de la situación socioeconómica vietnamita puede verse en G. RUL-LÁN, (2002), "Vietnam en busca de una tercera vía", *Revista de Fomento Social*, nº 227, julio-septiembre, pp. 435-471.

que asuman diversos papeles en las diversas fases de su desarrollo. En el caso del proyecto que nos ocupa existen instituciones directa o indirectamente implicadas. Por un lado, pueden distinguirse cinco instituciones básicas vietnamitas directamente implicadas en el proyecto, hasta este momento:

- People's Aid Coordination Committee (PACCOM), organismo semi-estatal que coordina toda la ayuda externa de ONGD en Vietnam.
- El Departamento de Política Agrícola y Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MARD).
- La Universidad Agrícola Número 1 de Hanoi (HAU).
- El People's Committee de la provincia: son las autoridades provinciales.
- La Universidad Agrícola y Forestal Número 3, localizada en la ciudad de Thai Nguyen (TUAF).

Las tres primeras instituciones básicas corresponden al nivel nacional mientras que las otras dos últimas instituciones corresponden a la provincia piloto de Thai Nguyen.

Por otro lado, se pueden mencionar como instituciones y organismos indirectamente ligados al proyecto los siguientes:

- Centro de extensión agraria de la provincia piloto.
- El Consejo de Cooperativas de la provincia.
- El Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural de la provincia.
- El Centro para la Pequeña y Mediana Empresa.
- Las autoridades de los distritos piloto de Pho Yen y Don Gy.
- Las autoridades de las cuatro comunas piloto.
- Las cooperativas situadas en las comunas piloto.

Por parte de la cooperación española son dos las instituciones que colaboran en la cofinanciación de este proyecto, aunque es una sola, INSA-ETEA, la que lo ejecuta. Mientras AIDA cofinancia el proyecto a nivel nacional, INSA-ETEA lo cofinancia a nivel provincial. La AECI es el organismo de cooperación española que hace posible que el proyecto se lleve a cabo.

Además de esta red de instituciones preexistentes, se han constituido

organizaciones específicas para el proyecto. En efecto, para lograr un impacto nacional, hay ciertos aspectos, como es el caso de la formación en gestión de cooperativas agrarias, para los que se ha diseñado una estructura organizativa que alcanza a todo el país y un esquema de funcionamiento, basado en la formación de formadores: se ha fundado el Centro para la Investigación y Formación en Gestión de Empresas Agrícolas y Desarrollo Rural, en el que la Universidad Agrícola de Hanoi actúa como centro coordinador. Además se están creando en otras provincias cuatro centros más equivalentes al de Hanoi, ligados a las demás Universidades Agrícolas del país, sobre las que la HAU actúa como universidad rectora. En concreto se están creando centros en la provincia piloto de Thai Nguyen, Hue, Cantho y Ho Chi Minh City. Los profesores de las universidades de estas provincias se reúnen en Hanoi y reciben la formación que luego ellos se encargan de difundir a nivel provincial y regional.

5. Desarrollo del proyecto en dos fases

Cómo ya indicamos en el apartado introductorio, para facilitar la transferencia de la experiencia se articuló el proyecto en dos fases: una, para mejorar las condiciones de partida del medio rural, y otra destinada a facilitar el desarrollo rural propiamente dicho. En cada una de ellas se ha insistido en una serie de aspectos.

5.1. Primera fase: Creación de unas condiciones de partida más favorables

Dadas las condiciones de partida de las zonas rurales de Vietnam, que se han descrito antes brevemente, la idea clave, en esta primera fase, consiste en el **fomento y fortalecimiento de cooperativas agrícolas** con formación suficiente en gestión empresarial, como para que puedan dar respuesta, en el marco de la economía de mercado, a los problemas que los campesinos encuentran difícil resolver individualmente⁵. Para ello se requiere:

- Capital humano formado en gestión de cooperativas agrarias.
- Una estrategia de actuación sobre cooperativas agrarias que implique tanto aspectos legislativos y normativos como aspectos de formación.

⁵ De hecho el cooperativismo constituye uno de los instrumentos para liberalizar progresivamente la actividad económica del país (RUL-LÁN, 2002).

- Una estrategia y una organización a nivel nacional para la formación en gestión de cooperativas agrícolas en todo el país (formación de formadores y una Red Nacional de Centros de Formación en Gestión de Empresas Cooperativas Agrarias)⁶.
- Una organización adecuada que implique tanto a instituciones públicas como privadas, trabajando coordinadamente.
- Materiales adecuados para la formación en gestión de cooperativas agrarias a distintos niveles.
- Puesta en marcha de procesos de formación, planificación, implantación y evaluación, gestionados internamente.
- Incorporación de los niveles locales: distritos y comunas al proceso de formación.
- Integración a nivel local de los procesos de formación con otros destinados a mejorar las condiciones físicas, infraestructuras, etc.; y la transformación y comercialización de la producción.

Este fomento y fortalecimiento de las cooperativas agrarias se ha hecho operativo a través de dos estrategias: una estrategia de formación, y una serie de actuaciones colaterales a nivel de infraestructura de la zona y de mejora de otros procesos de gestión.

La estrategia de formación ha sido diseñada conjuntamente con instituciones vietnamitas que son hoy las encargadas de su aplicación a todos los niveles. En dicha estrategia se contemplan dos niveles de formación. Por un lado, formación profesional destinada a los gerentes de cooperativas actuales y a los miembros de las cooperativas. Por otro, formación universitaria destinada a los futuros gerentes de las cooperativas. A su vez, se han distinguido tres niveles geográficos:

- **Nivel nacional.** Se fundamenta en un esquema de formación de formadores mediante el cual profesores de distintos centros de todo el país acuden a Hanoi para recibir formación que luego repetirán ellos en sus provincias de origen; y en la creación de una red nacional de centros para la formación en gestión de cooperativas agrarias.

⁶ Sobre la situación del cooperativismo en Vietnam puede verse el trabajo VARIOS, (1999), *Agricultural Co-operatives and Policy Issues in Japan and Vietnam*. Proceedings of the 2nd Joint Workshop at Faculty of Economics and Rural Development, Hanoi, Agricultural University and HAU-JICA ERCB Project Office.

- **Nivel provincial.** Basado en la formación de formadores de profesores de centros de ámbito provincial y de representantes de diversas instituciones provinciales. También incluye la formación de gerentes de cooperativas.
- **Nivel local.** Se fundamenta en la formación de miembros de cooperativas y de las comunas en general. En este caso la formación incorpora no sólo temas relacionados con las cooperativas, sino temas destinados a dar soporte técnico a los cambios necesarios en la orientación de la producción y la comercialización.

Además de estas actividades formativas, se realizan actividades continuas de diagnóstico y planificación de la situación destinadas a generar procesos internos que cumplan la misma función en el futuro tanto a nivel provincial como nacional. En estas actividades participan una gran variedad de instituciones y personas, que van desde representantes de ministerios a campesinos, pasando por decanos de facultades, etc. A nivel local se incluyen también actividades de:

- mejora de infraestructuras: tecnología de riego, puesta en riego de nuevas zonas, etc.,
- alimentación de ganado,
- transformación de las estrategias de producción y marketing de las cooperativas,
- planificación con las autoridades provinciales y locales que tienen responsabilidades sobre las cooperativas agrícolas y la realidad rural, etc.

5.2. Segunda fase: Facilitar el Desarrollo rural propiamente dicho

Se trata de una fase que no dará comienzo hasta 2004. No obstante, existe un plan a largo plazo que contempla actividades de desarrollo rural propiamente dicho como:

- Fortalecimiento de las instituciones que tienen que ver con la vida rural.
- Diseño de una Metodología vietnamita para el Desarrollo Rural.
- Diseño de una estrategia y una organización a nivel nacional para la formación en Desarrollo Rural (Formación de formadores y Centros nacional y provinciales).

- Formación de personal vietnamita a diferentes niveles y en diferentes instituciones, en Desarrollo Rural.
- Realización de experiencias piloto (que impliquen actuaciones territoriales y que incluyan la creación de actividades no agrarias).

6. Actividades a desarrollar a corto plazo

Durante el año 2003 está planificada la realización de las siguientes actividades:

- Desarrollar un Seminario organizado conjuntamente por el MARD, HAU, PACCOM, AECI y AIDA para presentar y evaluar la estrategia de formación en Gestión de Cooperativas Agrarias seguida por HAU, AIDA e INSA-E TEA en Hanoi y Thai Nguyen, y para diseñar una estrategia nacional para la formación en Gestión de Cooperativas Agrícolas en Vietnam, siguiendo la experiencia piloto de Hanoi y Thai Nguyen.
- Crear tres nuevos centros para la formación en gestión de cooperativas agrarias, en Hue, Cantho y Ho Chi Minh City. La coordinación de la red nacional de centros la realizará la HAU.
- Impartir el ciclo corto de formación de formadores en gestión de cooperativas agrarias en los cinco centros, usando el material multimedia que se está preparando al respecto.
- Diseñar y realizar una investigación sobre la realidad cooperativa y rural del país. Esta investigación será realizada de forma coordinada por los cinco centros y algunos organismos públicos, como el MARD.
- Diseñar y realizar una experiencia de riego por goteo para té y frutales plantados en laderas, adaptada a las condiciones locales de Thai Nguyen.
- Diseñar una estrategia para la explotación de ganado en la provincia de Thai Nguyen, adaptada a las condiciones locales.
- Abrir canales de comunicación y los procesos necesarios para facilitar que las experiencias de HAU, TUAF, autoridades de Thai Nguyen, etc., lleguen a las otras provincias donde se han creado centros de formación.

7. Un balance provisional

Dado que el proyecto se encuentra al término de su segundo año de vida parece oportuno realizar un balance provisional de los logros alcanzados en este período:

- La estrategia y organización para la formación en gestión de cooperativas agrarias está ya realizada y funcionando en fase experimental gestionada por las instituciones y personas vietnamitas.
- En la provincia piloto funciona de forma regular la formación de formadores a nivel provincial, la formación de gerentes de cooperativas y la formación de los miembros de las cooperativas y líderes de las comunas. Todo ello, dirigido por instituciones y personas de la provincia.
- Se ha preparado un conjunto de materiales experimentales para la formación en gestión de cooperativas agrarias destinada a los actuales gerentes de cooperativas y a los miembros de las mismas.
- Se han puesto en marcha grupos de trabajo, que incluyen representantes de todas las instituciones provinciales con responsabilidad sobre la realidad rural, que están ayudando a las cooperativas piloto, en un proceso de reflexión interna, a diseñar nuevos planes de producción y comercialización de los productos.
- Se está ayudando a las autoridades de la provincia piloto y a las cooperativas piloto a introducir mejoras en infraestructuras y nuevas tecnologías de producción.
- Se han establecido procesos de planificación y evaluación continua y participada de las actuaciones que se llevan a cabo, que fortalecen el proceso interno de evolución.

Este es un proceso de reflexión interna, dirigido y gestionado por vietnamitas, analiza cuáles son los problemas actuales de los campesinos en Thai Nguyen y cómo resolverlos: qué acciones son prioritarias, qué medios se requiere para realizar esas acciones y quién es responsable de que las acciones de los campesinos, las acciones de las cooperativas y las acciones de las instituciones provinciales jueguen un papel crítico en la estrategia de actuación del proyecto.

Este año 2003 será por tanto, una año de transición entre el trabajo realizado en el área de las cooperativas agrarias, y el comienzo de actividades

en desarrollo rural propiamente dicho. Todo ello requerirá la implicación de personas e instituciones de Hanoi, Thai Nguyen y otras provincias del país.

Resumiendo, los campesinos, organizados en entidades con mayor capacidad de acción que la suya individual, cooperativas por ejemplo, toman conciencia y asumen la tarea de su propio desarrollo, apoyándose en un entorno favorecedor del mismo, que crean entre todas las instituciones públicas y privadas (incluida la cooperación externa), trabajando de forma coordinada con ese mismo fin. Este proceso seguirá siendo el germen básico del desarrollo en un país con las características de Vietnam.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 149

En torno a la guerra de Irak

El ritmo trimestral de aparición de nuestra *Revista de Fomento Social* impide la atención inmediata a los acontecimientos y problemas de rabiosa actualidad. En lo que respecta a la guerra de Irak, cuando este número 229 llega a nuestros lectores, nos encontramos ya en situación de “postguerra”, una situación –por cierto– que puede prolongarse meses y años. Ello no es óbice para que ofrezcamos algunas reflexiones y tomas de posición sobre tan importante acontecimiento.

En concreto, ofrecemos a nuestros lectores:

- 1) Una reflexión de Ildefonso Camacho sobre la doctrina moral en torno a la guerra, aplicada a la guerra de Irak. Ni la perspectiva ética, ni la jurídica, permiten calificarla como “guerra justa”.
- 2) La posición de Intermón Oxfam sobre la reconstrucción de Irak, reflejada en un manifiesto publicado al terminar la guerra.
- 3) La posición de la Compañía de Jesús sobre la guerra, según quedó expresada en el Comunicado del Secretariado para la Justicia Social de la Curia Generalicia de la propia Compañía de Jesús de 7 de febrero de 2003.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 151-179

La doctrina moral sobre la guerra. Su aplicación al caso de la intervención militar en Irak

*Ildefonso CAMACHO LARAÑA, S. J.**

Cuando comienzan a redactarse estas páginas parece que la intervención armada anglo-norteamericana en Irak ha concluido. Ha sido una guerra relámpago. Pero ello no anula los costes que ha acarreado, humanos y de otros tipos, ni despeja las incógnitas sobre lo que va a ocurrir a partir de ahora en ese país. En todo caso, lo que aquí nos proponemos no es un análisis político de la guerra o de la postguerra¹. Nuestro objetivo es otro. Porque dicha intervención armada ha sido una ocasión para volver a poner sobre el tapete todo lo relativo a la doctrina moral sobre la guerra: ¿puede justificarse esta acción bélica en Irak? ¿qué criterios tenemos para llegar a un juicio en este punto?

* Profesor de Pensamiento Social Cristiano en la Facultad de Teología de Granada y en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ETEA, de la Universidad de Córdoba.

¹ Sobre los problemas previsibles en la postguerra véase el documento de INTERMÓN OXFAM, "La reconstrucción de Irak y el papel de Naciones Unidas", que publicamos en este mismo número de nuestra Revista.

Estas preguntas no son superfluas, porque la de Irak no ha sido la única guerra de nuestros tiempos, ni desgraciadamente se prevé que vaya a ser la última. Volver, por consiguiente, sobre la moral de la guerra no resultará superfluo. Ello nos dará la oportunidad de constatar la importante evolución que ha sufrido el tema en el curso de los últimos siglos, donde ha sido decisiva la tradición moral, y más recientemente también el desarrollo del Derecho internacional (sobre todo, desde la conclusión de la segunda guerra mundial). Por eso comenzaremos exponiendo esta doble dimensión del tema de la guerra (el más estrictamente moral y el del Derecho Internacional) para hacer luego algunas aplicaciones al caso de la guerra de Irak.

1. La doctrina moral de la guerra justa y su evolución

La simple expresión “Doctrina sobre la guerra justa” causa prevención, cuando no abierto rechazo en muchos, que se preguntan perplejos: ¿cómo es posible aplicar el calificativo de “justa” a una guerra? Pero no hay que dejarse llevar por esta comprensible reacción. La complejidad que encierra la guerra y sus diferentes formas a lo largo de la historia nos obligan a estudiar con más detenimiento el tema. Por lo pronto, y para salir al paso de las reservas citadas, ténganse en cuenta estas dos consideraciones: en primer lugar, que la realidad de la guerra no ha sido siempre la misma, dependiendo de las armas disponibles y de las estrategias bélicas al uso; en segundo lugar, que lo que esa doctrina de la guerra justa ha pretendido precisamente era evitar que cualquier guerra fuese considerada legítima (por tanto, más que facilitarla, lo que ha hecho ha sido restringirla). Es más, podemos adelantar que la citada doctrina ha ido volviéndose cada vez más restrictiva y haciendo más difícil la justificación de la guerra.

1.1. Guerra justa y Estado moderno

La doctrina sobre la guerra tiene un larga historia. Pero recibe un nuevo impulso en la época moderna con la aparición de los Estados. Cuando existía una autoridad superior a los príncipes, siempre cabía la posibilidad de recurrir a ella en caso de conflicto. Dicha autoridad no intervenía de modo frecuente en la vida interna de las sociedades, pero quedaba como instancia última para estos momentos de crisis. Es cierto que la eficacia de esta autoridad (el Emperador o, en su caso, el Papa) fue muy variable a lo largo de los siglos, dependiendo en gran parte del poder efectivo que tenía. Pero, en

estricto derecho, la instancia existía. Esto es lo que cambia con la aparición del Estado moderno.

Porque el Estado moderno reivindica, ante todo, su *soberanía*: en virtud de ella, no sólo no comparte el poder supremo con ninguna otra institución dentro de su territorio (señores u obispos, a los que se había ido privando de las potestades de que gozaban en el mundo antiguo), sino que no acepta someterse a ningún otro poder exterior. Los eventuales conflictos entre Estados tienen ahora difícil solución, porque se ha cerrado ya la posibilidad de recurrir a un poder dirimente que esté por encima de las partes enfrentadas: es el precio de la soberanía estatal. Siempre cabe negociar entre iguales (iguales, en cuanto que dotados de la misma soberanía); pero, cuando la negociación fracasa, se plantea ineludiblemente el recurso a la violencia. Estamos, pues, ante un caso de guerra. ¿Qué criterios pueden invocarse para justificar una guerra entre Estados soberanos?

Atrás quedan, por tanto, las guerras contra los infieles, “contra el turco”, para recuperar los llamados “santos lugares”, que eran iniciativas de la cristiandad patrocinadas por la misma sede pontificia. Y atrás quedan las guerras de religión, que están en el origen de la descomposición de la cristiandad y llegan a tales grados de crueldad que se impone la convicción de que la religión ha perdido la capacidad para mantener la paz entre los pueblos. Todo ello favorece el advenimiento y la consolidación del Estado moderno laico, que se erige así en el garante de la paz.

Pero la doctrina moral sobre la guerra había comenzado a elaborarse muchos siglos antes. Dentro de la tradición cristiana, Agustín (siglo IV) y Tomás de Aquino (siglo XIII) van a ser los hitos fundamentales hasta la llegada de la Edad moderna². Y ya en los albores de esta serán los teólogos moralistas del Siglo de Oro, especialmente Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, los que den al tema un enfoque más acorde con la realidad del Estado.

Sin embargo, no vamos a poder entrar en las aportaciones de cada uno de ellos, ni recorrer los avances que se dieron en siglos posteriores. Vamos a optar por una visión más de conjunto presentando de forma esquemática las condiciones que se exigen para una guerra justa

Buscando una síntesis de todos ellos que nos permita una formulación lo

² Cf. L. S. CAHILL, (2001), “La tradición cristiana de la guerra justa: tensiones y evolución”, *Concilium* n. 290 (abril) 81-92.

más completa posible, cabe distinguir en ella, como hiciera ya Francisco de Vitoria, dos cuestiones: los requisitos para que se pueda justificar una guerra (*ius ad bellum*: derecho a *declarar* una guerra) y las condiciones para que su desarrollo sea aceptable (*ius in bello*: forma de proceder en ella y medios a utilizar). El primer aspecto se refiere al hecho en sí (al *fin*); el segundo, a los *medios*. Analicemos uno y otro por separado³.

Para el *ius in bellum* se exigen al menos tres condiciones, que luego se completan con otras. Las tres condiciones esenciales son:

- 1^a *Autoridad legítima*: la guerra no puede ser declarada por cualquiera, sino por la autoridad del Estado. Cualquier otro conflicto que surge en el seno de un Estado debe ser resuelto mediante la intervención de la autoridad competente dentro de ese Estado, que está dotado de medios para ello, puesto que a él corresponde velar por la paz en el interior y entre los ciudadanos que lo integran. Ahora bien, cuando el conflicto es entre Estados, no existe una instancia a quien acudir, en el supuesto, ya indicado, de un mundo de Estados soberanos e iguales.
- 2^a *Causa justa*: en principio se considera tal la tutela de un derecho violado o afirmación de un derecho reclamado (por ejemplo, el de un país a abrir vías para el comercio). Pero la tradición ha llevado, en algunas épocas, a incluir aquí otras razones, como por ejemplo, la promoción de la fe o la lucha contra doctrinas que se consideraban erróneas (las cruzadas y las guerras de religión, ya mencionadas; o, más recientemente, la lucha contra el comunismo o contra el fascismo).
- 3^a *Último recurso*: como siempre que hay recurso a la violencia, también aquí se exige haber agotado antes todas las vías pacíficas para la resolución del conflicto.

Con frecuencia se añaden otras condiciones que muestran el deseo de restringir lo más posible la eventualidad de la guerra. Mencionaremos tres de ellas:

- 4^a *Recta intención*: se exige mantenerse en la intención que legitima la guerra y no ir más allá buscando, por ejemplo, la venganza abierta o represalias sin límites.
- 5^a *Proporcionalidad*: se pide con esta condición medir los previsibles

³ Seguimos la síntesis de: E. TREVISI, (2002), "Critica alla *teoria della guerra giusta*", *Rivista di Teologia Morale*, n. 133, 23-28.

males derivados de la guerra y compararlos con los beneficios que se seguirán de ella.

6ª *Probabilidad de éxito*: es casi una aplicación del principio anterior, ya que se trata sencillamente de no meterse en una guerra cuyas probabilidades de éxito son nulas.

Hasta aquí las condiciones para que la declaración de guerra pueda ser legítima. Pero la ética de la guerra busca también controlar la forma como se desarrolla. Porque, por muy legítima que sea una guerra en cuanto a su declaración, no todo está justificado luego en su desarrollo, no todo vale en ella. Tres suelen indicarse para la actuación en el curso de la guerra:

- a) Ninguna vida humana debe ser sacrificada si no lo exige la legítima defensa: se presupone aquí que la vida humana es un valor moral prioritario, aunque no se excluye que pueda entrar en conflicto con otros.
- b) Respeto a la persona y exclusión de la tortura, cualquiera que sea su función: está en la línea de lo que acabamos de decir sobre el valor de la vida humana, sólo que ahora no se considera que esta pueda ser subordinada a fines como la obtención de información, etc.
- c) Respeto absoluto a la vida de los no combatientes: se exige distinguir entre población civil y ejército y excluir cualquier tipo de ataque contra la primera.

Como se ve, la doctrina de la guerra justa ha conseguido un alto grado de precisión en cuanto a las condiciones exigidas. Goza, además, de una fuerte coherencia. Sin embargo, eso no es suficiente para considerar tal doctrina como definitiva. La realidad cambiante de la guerra no lo permite. Y es que, si la ética quiere ser honesta con la realidad, tiene que estar dejándose interpelar por esta para revisar continuamente cómo se aplican sus grandes principios a las situaciones históricas cambiantes.

1.2. Las nuevas condiciones de la guerra contemporánea

En efecto, desde la segunda guerra mundial para acá las condiciones que rodean a la guerra han variado considerablemente. Se han modificado, en primer lugar, las estrategias bélicas y las armas disponibles. Pero además ha cambiado el marco político mundial, que ya no se identifica tanto con el de un conjunto de Estados soberanos e iguales. Todo esto plantea la cuestión de

si una doctrina que se elaboró sobre una forma de entender la guerra sigue siendo válida cuando en esta se han producido cambios tan notables. Veamos algunos detalles de estos nuevos escenarios de la guerra para volver de nuevo sobre la doctrina moral de la guerra justa.

Ante todo hay que abordar las *nuevas estrategias para la guerra*. Es imposible entrar en los detalles de un tema, de por sí complejo y eminentemente técnico. Pero sí indicaremos lo que fue un giro importante, por sus indudables consecuencias para la moralidad de la guerra: el *paso de la guerra limitada a la guerra total*. Este cambio vino motivado por el desarrollo de la primera guerra mundial: fue entonces cuando se llegó a la evidencia de que los medios defensivos y las tácticas tradicionales para defenderse eran tan ineficaces que provocaban una casi total estabilización de los frentes y una paralización de la guerra. Ya en el curso de aquel primer gran conflicto mundial del siglo XX se produjeron, aunque todavía de forma esporádica, acciones dirigidas contra las poblaciones civiles, que eran fruto de la espiral de odio y violencia del momento y que mostraron cuáles podrían ser las nuevas vías para una estrategia diferente.

Concluida esta primera guerra los teóricos de la estrategia militar profundizaron un nuevo modelo que incorporaba plenamente el ataque a poblaciones civiles, como la forma más eficaz de privar de sustrato y apoyo a las fuerzas militares mismas. Era evidente, por una parte, que la guerra moderna cada vez exigía una mayor movilización de la población civil, no sólo para inscribirse en los ejércitos, sino para hacer frente a las necesidades de los frentes (potenciación de la industria de guerra, etc.). Eso podría justificar una extensión de los objetivos bélicos, que ya no se circunscribirían a los ejércitos mismos. Por otra parte, atacar a los núcleos urbanos tenía unos efectos psicológicos que podrían ser decisivos para restar apoyo a la guerra por parte de grandes masas de ciudadanos.

Estas consideraciones llevaron a consagrar la *guerra total* como una alternativa mejor a la de la guerra limitada. La guerra ya no enfrentaba sólo a los ejércitos, sino directamente a los pueblos. La crueldad de la guerra se acrecienta con este giro estratégico hasta plantear interrogantes éticos nuevos y decisivos.

A estas nuevas estrategias de guerra hay que unir las *nuevas armas*, concretamente, las armas atómicas y nucleares, y posteriormente otras de destrucción masiva (químicas y biológicas). Como se sabe, las primeras bombas atómicas –y las únicas que se han empleado hasta el momento en

acciones bélicas– se utilizaron para acelerar la rendición de Japón al final de la segunda guerra mundial: se lanzaron contra las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki⁴.

En pocos años se produjo el paso de las armas atómicas (“bomba A” o bomba de fisión) a las armas nucleares propiamente dichas (“bomba H” o bomba de fusión). La primera explosión de una bomba H se produjo en 1952, pero sólo como ensayo. Dichos avances coinciden con el distanciamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, después de haber sido aliados durante la segunda guerra mundial, y explican el comienzo de la *carrera armamentista*, que fue una de las manifestaciones más peligrosas de la confrontación entre las dos grandes potencias en la época: la *guerra fría*. Sin embargo en dicha carrera pueden distinguirse dos etapas bien diferenciadas, con los años 70 como momento de la transición de una a otra.

1^a Hasta comienzos de la década de 1970 la carrera armamentista estuvo orientada a aumentar la capacidad destructiva de las armas. En consonancia con ella se aplicaba la *estrategia de la disuasión*: la posesión de armas tan destructivas se justificaba, no para utilizarlas contra el enemigo, sino para *disuadir* a este de emplear las suyas. Pero esto suponía una amenaza de dimensiones incalculables para la humanidad: las dos grandes potencias estaban en condiciones de destruirse mutuamente, cualquiera que fuese la que iniciase el ataque (lo que se bautizó como estrategia de la *destrucción mutua asegurada*). La única garantía de seguridad residía en que, evidentemente, a ninguna de ellas le interesaba dar el primer paso: en este sentido la disuasión funcionaba con eficacia. La carrera armamentista se convierte así en un estímulo fundamental para la investigación aplicada, que exige además la absorción de enormes cantidades de recursos económicos: la industria armamentista se convierte así en pionera del desarrollo económico y en fuente de importantes intereses económicos y financieros por la cantidad de recursos que mueve.

2^a Sin embargo, llegó un momento en que ya no tenía sentido aumentar la capacidad destructiva de las armas, dado el nivel alcanzado. Esta

⁴ En Hiroshima la bomba fue lanzada el 6 de agosto de 1945: la ciudad se convirtió en un horno de 8 kilómetros de diámetro; en ella murieron de inmediato 100.000 personas, más otras 20.000 que morirían días más tarde como consecuencia de las quemaduras que sufrieron. Tres días después fue lanzado un nuevo artefacto atómico sobre Nagasaki (el 9 de agosto), que produjo cerca de 40.000 muertos.

convicción supuso un cambio de orientación, que se produce a lo largo de la década de 1970. A partir de ese momento, interesa más una estrategia de *respuesta flexible*, que consiste en la capacidad de graduar la respuesta, con objeto de responder en cada momento en el mismo nivel del ataque sufrido. La industria armamentista se orienta entonces a la diversificación de la armas: decrece el interés por los grandes ingenios de destrucción masiva, y la cantidad empieza a ceder su puesto a la calidad y a la precisión. Las nuevas armas nucleares progresan en sofisticación y precisión: ya no se pretende provocar enormes catástrofes (la destrucción directa de núcleos urbanos, por ejemplo), sino limitar su acción a los centros neurálgicos más importantes (los lugares donde se almacenan los arsenales nucleares o los puestos de mando desde donde se dirigen todas las operaciones). Este nuevo enfoque de la estrategia nuclear se convirtió en un estímulo renovado para la investigación, con efectos similares a los ya apuntados para la etapa anterior.

Pero este camino emprendido de la carrera armamentista empezó pronto a resultar demencial. Por eso, aunque se seguía avanzando en la fabricación de nuevas armas, se comienza paradójicamente un proceso de signo contrario: el desarme. Para no romper el equilibrio de las grandes potencias basado en la posesión de armas se procede a una reducción coordinada, negociada y controlada de los arsenales. Iniciada esta vía en los años 70, llegaron a firmarse algunos compromisos para el desarme⁵. Pero los acontecimientos de 1989 significarían un cambio sustancial en toda esta situación, como veremos más adelante.

De todos modos, esta segunda etapa de la carrera armamentista iniciada en 1970 tiene algunos efectos muy negativos, cuyas consecuencias llegan hasta nosotros. El más importante es el renacimiento de la posibilidad de la guerra limitada: porque esa estrategia de respuesta flexible facilitaría una respuesta dosificada y el control de la guerra para mantenerla dentro de los límites deseados. Sin embargo, asusta pensar que dicha posibilidad es más bien teórica, dada la dificultad de detener la escalada una vez comenzada. Pero hay más: porque la menor capacidad de destrucción de estas armas

⁵ Las negociaciones bilaterales para el desarme entre Estados Unidos y la Unión Soviética (SALT: Strategic Arms Limitation Talks) dieron como fruto dos tratados: SALT I (aprobado en 1972) y SALT II (aprobado en 1979, pero nunca aplicado porque no fue ratificado por el Congreso de los Estados Unidos).

hace ahora más asequible el recurso a la guerra; por otra parte, ya aspiran a poseerlas, no sólo las grandes potencias, sino otros países que se sienten especialmente vulnerables por factores internos o externos.

1.3. La revisión de la doctrina de la guerra justa

Estas nuevas coordenadas de la guerra moderna que hemos descrito cuestionan de lleno la aplicabilidad de la doctrina tradicional de la guerra justa, la cual se ve así sometida a una profunda revisión. Para hacernos cargo de su alcance conviene trazar los momentos más representativos de la evolución que ha seguido en este tiempo la doctrina oficial de la Iglesia, como reflejo del sentir tanto de teólogos como de expertos en Derecho internacional.

Estos cambios empiezan a explicitarse de forma inequívoca después de la segunda guerra mundial. Puesto que esta guerra ha sido consecuencia del afán desmedido de un régimen político totalitario por expandirse a costa de los pueblos vecinos, se impone buscar un modelo de convivencia internacional que excluya el recurso a la violencia, cualquiera que sea la justificación que se pretenda.

Esa va a ser la postura del papa Pío XII, que inició su pontificado poco antes de que estallara la guerra. Ya en el transcurso de la misma (sobre todo en sus radiomensajes navideños), el papa fue proponiendo distintos aspectos de una doctrina política, cuyo objetivo central era el anclaje de todo el orden político nacional e internacional en un orden moral objetivo, que estuviera más allá de la voluntad de cualquier gobernante o de cualquier pueblo, y que constituyera una base firme para el orden jurídico.

Al mismo tiempo, Pío XII restringió la doctrina sobre la guerra. En sus innumerables intervenciones muestra un rechazo categórico del primado de la fuerza sobre el derecho (oponiéndose así a las ideologías totalitarias, especialmente al comunismo y al fascismo). Pero eso no le lleva a su rechazo incondicional: admite el recurso a ella en determinadas circunstancias, siempre para garantizar el respeto al derecho (en contra ahora de las corrientes pacifistas, que se oponían siempre a su uso). Lo que sí rechaza Pío XII sin excepciones es la guerra ofensiva. *Sólo admite la guerra defensiva*, y con muchas restricciones, que no son sino las que ya conocemos, pero especialmente subrayadas: que la iniciativa sea del Estado, que sea el último recurso, que haya proporción entre la injusticia infligida y los daños que se puedan seguir, que haya probabilidad fundada de éxito.

La llegada a la sede pontificia en 1958 de JUAN XXIII supone un cambio de orientación significativo en la cúpula de la Iglesia. El nuevo papa, que algunos consideraron en principio “un papa de transición”, mostró una voluntad decidida de actualizar a la Iglesia y de abrirla a un diálogo fecundo con el mundo contemporáneo. Entre las muestras más perdurables de esta voluntad de Juan XXIII se cuenta la encíclica *Pacem in terris*, documento que el papa firmó el Jueves Santo, 11 de abril de 1965, apenas dos meses antes de su muerte (3 de junio de ese año). Por su contenido intrínseco y por esta circunstancia temporal *Pacem in terris* ha pasado a ser considerado como el testamento de su autor, pero también como una de las principales aportaciones del pensamiento social oficial de la Iglesia a la sociedad del siglo XX.

En el tema que nos ocupa, la encíclica sobre la paz se hace eco de las preocupaciones que antes señalábamos para este momento histórico. Sus contenidos podemos sistematizarlos en los siguientes puntos:

1º Analiza, ante todo, la *carrera armamentista* y sus consecuencias para el desarrollo de los pueblos⁶. Reconoce que el equilibrio armamentista puede ser una garantía para la paz, pero considera esta paz demasiado precaria. Por eso exige el desarme simultáneo y controlado y rechaza las armas atómicas como un peligro para la humanidad. Propone, por fin, que el equilibrio de fuerzas como base para una paz estable sea sustituido por una confianza recíproca entre los Estados.

2º En otro lugar subraya la convicción creciente de que la diferencias no se pueden resolver ya con las armas, sino por medio de las negociaciones y convenios. Esta convicción tiene que ver con la potencia destructiva de las armas. Y formula de forma apodíctica su *rechazo radical de la guerra*:

*Por eso, en nuestra época, que se jacta de poseer la energía atómica, resulta un absurdo sostener que la guerra es un medio apto para resarcir el derecho violado*⁷.

3º Pero quizás sus aportaciones más ricas se refieren a la propuesta de *una autoridad mundial*. Su punto de partida es que la interdependencia creciente de nuestro mundo exige que este sea pensado y organizado de forma unitaria. Ello implica el concepto de *bien común universal*, que es el correlato del concepto tradicional del bien común, sólo que

⁶ JUAN XXIII, *Pacem in terris*, nn. 109–119.

⁷ *Ibid.*, n. 127.

aplicado a la comunidad mundial. Y, también de forma correlativa, nace aquí la exigencia de una autoridad mundial con poderes suficientes para garantizar el bien común universal. Esta autoridad tendría que ser nombrada por acuerdo entre todas las naciones, y no por imposición de unas sobre otras. Su tarea esencial ha de consistir en la protección de los derechos humanos, respetando siempre el principio de subsidiariedad. Este parte de la encíclica termina, como no podía ser menos, con una referencia laudatoria de la Organización de las Naciones Unidas, de la que se reconocen sus limitaciones, pero haciendo votos para que pueda cumplir cada vez mejor estas funciones asignadas a la autoridad mundial⁸.

Sólo dos años más tarde (1965) el CONCILIO VATICANO II, en uno de sus documentos más emblemáticos (la Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo de hoy, *Gaudium et spes*) desarrollará esta misma línea de pensamiento con algunas aportaciones nuevas. La respuesta a toda esta problemática está sintetizada en la Primera Sección del capítulo 5º de la Segunda Parte lleva por título: “Evitar la guerra”. La doctrina del Concilio se estructura en cuatro pasos ascendentes en cuanto a su realización⁹:

1º *Reducir la crueldad de la guerra*. El punto central aquí es la insistencia en tratados internacionales para reducir la inhumanidad de los conflictos bélicos. De todos modos, y a pesar de todos los esfuerzos por limitar el alcance de la guerra, no se puede eludir la obligación del Estado de garantizar y proteger el bienestar de los pueblos: por eso no se puede excluir, en el presente estado de cosas, la guerra como legítima defensa (nunca la guerra ofensiva).

2º *Eliminar la guerra total*. Este es el punto más concreto en sus formulaciones. Contiene la única condena que aparece en todo el Concilio: *se condena la guerra total*, entendida como ataque a poblaciones civiles. Después de recordar las posibilidades de la guerra moderna, se afirma rotundamente:

Todo esto nos obliga a examinar la guerra con mentalidad totalmente nueva.

⁸ Todo esto se desarrolla ampliamente en los nn. 132-141 de la encíclica. Puede verse el comentario de G. CAMPANINI, (2000), “Oltre la ‘guerra giusta’. La stagione del Concilio Vaticano II”, *Rivista Teologica di Lugano*, vol. 5, 423-433.

⁹ Se tratan sucesivamente en los nn. 79-82 del citado documento.

Se excluye así implícitamente la doctrina de la guerra justa, a la que no hay la más mínima alusión en todo el texto. Las razones pueden comprenderse a tenor de lo comentado más arriba. Pero este silencio no deja de resultar sorprendente para quien está acostumbrado a este tipo de documentos oficiales de la Iglesia, puesto que se está ignorando una tradición doctrinal que ha tenido una amplia acogida en el pasado. Y a continuación se formula de modo solemne y preciso la condena de la guerra total:

Teniendo esto en cuenta, este Concilio, haciendo suyas las condenaciones de la guerra total expresadas por los últimos Sumos Pontífices, declara: toda acción bélica que tienda indiscriminadamente a la destrucción de ciudades enteras o de extensas regiones junto con sus habitantes, es un crimen contra Dios y la humanidad que hay que condenar con firmeza y sin vacilaciones.

Lo que se condena es claramente la destrucción masiva e indiscriminada mediante armas de efectos destructivos considerables. No se condena la posesión de esas armas, ni siquiera su uso si se garantiza algún control sobre el alcance de las mismas.

3º *Reducir la carrera de armamentos.* Esta no puede ser el camino de una paz auténtica. Por eso se exhorta a buscar otras vías. No quiso, sin embargo, pronunciarse el Concilio sobre la mera posesión de las armas nucleares, ni sobre la estrategia de la disuasión, como hubiera sido el deseo de un número considerable de Padres.

4º *Hacia una eliminación total de la guerra.* Aquí se abren perspectivas mucho más extensas, en la línea de crear una verdadera comunidad internacional. Esta es, como hemos dicho, una vieja idea en la tradición de la moral cristiana, que fue promovida ya por Francisco de Vitoria y en el siglo XIX por Luigi Taparelli, y que los tratadistas de Derecho internacional sólo comenzarán a hacer suya después de la primera guerra mundial.

Este recorrido confirma cómo la doctrina sobre la guerra justa se ha hecho cada vez más restrictiva, hasta el punto que casi parece imposible concebir hoy una guerra que pueda calificarse de justa. Apenas queda en pie el caso de la legítima defensa, que se aplica, no sólo a la agresión de un Estado contra otro, sino también a la violencia masiva de los derechos de los ciudadanos, o de una parte de ellos, a manos de su propio Estado¹⁰.

¹⁰ Cf. R. COSTE, (1995), "De la guerre juste à la juste défense", *Études*, vol. 383, 321-332.

2. De la doctrina moral al Derecho internacional

El título de esta segunda parte no debe ser interpretado como una contraposición excluyente, sino en sentido complementario. Se entenderá mejor lo que se quiere decir si se tienen en cuenta dos convicciones simultáneas, que gozan de un amplio consenso en el siglo XX, ya antes de la segunda guerra mundial.

La *primera convicción* se refiere al hecho de la guerra: por muy horrible y rechazable que resulte en nuestro tiempo, no es posible excluir la violencia como *último recurso* cuando se dan violaciones graves y masivas de los derechos humanos. No aceptar esta posibilidad es renunciar a un principio ético tan nuclear como la *legítima defensa*, y supone dejar el mundo en manos siempre del más fuerte. Por consiguiente esta es la paradoja: que, aunque con la doctrina de la guerra justa en la mano tengamos que declarar inmoral prácticamente cualquier guerra, no es posible elevar el principio a absoluto y afirmar “toda guerra es inmoral”, porque eso equivale a dejar que se imponga siempre la ley del más fuerte¹¹.

La *segunda convicción* se refiere a los Estados: cada vez se perciben más los inconvenientes de dejar en sus manos algo tan trascendental como la declaración de una guerra. La realidad de la guerra moderna junto con la terrible experiencia de las dos guerras mundiales lo han mostrado fehacientemente.

Si no podemos renunciar a la legítima defensa y nos resistimos a dejar este problema en manos de la autoridad de los Estados, ¿qué salida encontrar? Aquí es donde aparece el recurso al Derecho internacional en conexión con las propuestas éticas de una autoridad de alcance mundial y su realización desde el final de la primera guerra mundial en la Sociedad de Naciones y luego en la Organización de las Naciones Unidas.

2.1. De la Sociedad de Naciones a la Organización de las Naciones Unidas

La *Conferencia de París*, que se celebra recién concluida la primera guerra mundial, tiene como fruto principal la creación de la *Sociedad de Naciones*¹².

¹¹ Aquí radica la diferencia fundamental con los movimientos pacifistas: cf. C. LOETSCHER, (1996), “Une guerre juste est-elle possible?”, *Revue de Théologie et Philosophie*, vol. 128, 339-356; I. CAMACHO, (1987), “Perspectivas y tareas del movimiento por la paz”, *Proyección*, vol. 34, 39-53.

¹² Es oportuno recordar aquí a KANT y su propuesta de constitución de una sociedad de naciones pacíficas. Se ocupó del tema sobre todo en su *Para la paz perpetua. Proyecto filosófico*, de 1795.

Su origen concreto está en el punto 14 del Programa para la Paz propuesto por Wilson en 1918: “Se constituirá una organización general de naciones bajo tratados específicos con el fin de establecer garantías mutuas de independencia política e integridad territorial tanto a los Estados grandes como a los pequeños”. Con ella se pretendía superar la antigua estructura mundial de políticas nacionales, que no había sido capaz de evitar la guerra, estableciendo un organismo que garantizase la paz internacional.

El objetivo central de la nueva organización internacional es el de impedir la guerra. Con este fin los Estados miembros se obligan a llevar a la Sociedad de Naciones todos sus conflictos y someterlos a la decisión de ésta. En caso de que estallase una guerra al margen de la Sociedad de Naciones, ésta invitaría a todos sus miembros a aplicar sanciones económicas (suspensión del comercio con la nación agresora); y si las sanciones económicas no bastasen para poner término a la guerra, la Sociedad de Naciones podría ordenar una operación militar.

Como se ve, con la Sociedad de Naciones se transfiere a un organismo, que está por encima de los Estados soberanos, el poder de declarar una guerra. Estamos en la línea antes apuntada de una autoridad mundial con poderes efectivos, aunque limitados a esta cuestión y compatibles con el respeto a la soberanía de los Estados: por eso, sólo se aplica a aquellos países que han aceptado el Tratado fundacional a través de un acto explícito de soberanía. Y ahí está también la debilidad de la institución: de hecho Estados Unidos nunca fue miembro de la Sociedad de Naciones, y Alemania, que se había incorporado en 1926, decidió abandonarla en 1933.

La segunda gran conflagración mundial supone el fracaso definitivo de la Sociedad de Naciones, pero no la renuncia a un nuevo organismo que consiguiera garantizar lo que aquel primero no consiguió. Y esto es lo que se va a buscar cuando todavía la guerra no había concluido en la *Conferencia de San Francisco* (abril 1945), donde nace la *Organización de Naciones Unidas*. En la *Carta de San Francisco* se formulan como objetivos de la ONU: ya no sólo la resolución de los conflictos (como hiciera la Sociedad de Naciones), sino la construcción de la paz, mediante la cooperación entre los pueblos y el respeto de los derechos humanos¹³.

Para Kant, la paz universal siempre fue una de sus grandes preocupaciones, una paz cuyo último fundamento no podría ser sino la ley moral.

¹³ Se entiende así que la primera tarea que asumiera el nuevo órgano fuera la clarificación de cuáles habían de ser esos derechos que se convirtieran en los cimientos del nuevo orden

En relación con los conflictos bélicos, la *Carta de San Francisco* pone las bases para un nuevo orden. Ante todo los Estados miembros renuncian a la posibilidad de declarar o de hacer la guerra. Así lo reconocen en los principios mismos sobre los que se asienta la nueva organización:

*Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas*¹⁴.

Y en el Capítulo VII de la Carta, que trata sobre “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, se incluye este importante pasaje:

*Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales*¹⁵.

En este artículo se deja a salvo ante todo el *derecho a la legítima defensa*, para los individuos o *para los pueblos*. Es decir, no se excluye como último recurso. Pero se añade que este derecho sólo tiene vigencia mientras el Consejo de Seguridad no ha intervenido de acuerdo con sus competencias. Luego, es al Consejo de Seguridad a quien corresponde decidir las medidas a tomar, sin excluir últimamente la violencia, en caso de conflicto entre Estados miembros.

La aplicación práctica de los principios formulados en la Carta de las Naciones Unidas y aceptados por todos los Estados miembros no ha sido fácil. La causa principal de esta dificultad no es otra que la siempre discutible neutralidad del Consejo de Seguridad. Y es que este organismo está constituido por representantes gubernamentales, una parte de los cuales posee además derecho de veto. Por estas razones el funcionamiento de dicho órgano estuvo prácticamente bloqueado durante todo el periodo de la guerra

político internacional. La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* sería aprobada el 10 de diciembre de 1948.

¹⁴ *Carta de las Naciones Unidas*, art. 4-2.

¹⁵ *Ibid.*, art. 51.

fría. Producido el colapso del comunismo pareció en un primer momento que la situación se desbloqueaba. Y es indudable que la ONU se ha mostrado mucho más activa en la década de los 90. Pero no podría negarse que en los casos más delicados de nuevo se ha impuesto el bloqueo como consecuencia de los intereses contrapuestos de los miembros del Consejo de Seguridad, especialmente de Estados Unidos y de los otros que también disponen del derecho de veto.

Hay que reconocer que este mecanismo del Consejo de Seguridad funcionó cuando la intervención en Irak en 1991¹⁶. Entonces había precedido una resolución del Consejo de Seguridad (la n. 678, de 29 de noviembre de 1990), por la que se daba de plazo a Irak hasta el 15 de enero de 1991 para que retirara sus ejércitos del territorio kuwaití que había sido ocupado el 1 de agosto de 1990 y cumpliera todo lo que se le había exigido en una serie de resoluciones anteriores. En caso contrario, se autorizaba a los Estados miembros para intervenir con el fin de “hacer valer y llevar a la práctica las resoluciones” citadas. Como el plazo se cumplió sin que Irak hubiese respondido convenientemente, el 17 de enero de 1991 se produjo la intervención de una alianza de 32 países dirigida por Estados Unidos¹⁷.

Puede decirse, como conclusión de este apartado, que parece como si la legitimación de una guerra no se apoyara tanto en razones morales cuanto en razones jurídicas: una guerra sería justa, no porque existan argumentos morales en su favor, sino porque se ha procedido formalmente según está estipulado. ¿Resultaría, entonces, que, más que de “guerra justa”, habría que hablar de “guerra legal”? Creemos que la contraposición no hay que llevarla a esos extremos. Volviendo a la idea apuntada más arriba de la complementariedad entre lo ético y lo jurídico, habría que afirmar: en todo caso, la declaración formal de guerra tendrá que apoyarse en razones éticas; pero el órgano legitimado para hacer esa declaración (y la aplicación de la doctrina moral a una situación particular) no es un Estado (que además sería juez y parte), sino un organismo del que se quiere asegurar que actúa con el mayor grado de neutralidad posible.

¹⁶ Puede verse nuestro editorial: CONSEJO DE REDACCIÓN, (1991), “La guerra del Golfo, ¿ha terminado?”, *Revista de Fomento Social*, vol. 46, 117-120; y también: G. PÉREZ ALCALÁ, (1991), “Los orígenes del conflicto del Golfo”, *ibid.*, 233-246.

¹⁷ La discusión sobre la justificación ética de esta intervención puede verse en: CIVILTÀ CATTOLICA, (1991), “Coscienza cristiana e guerra moderna”, *Civiltà Cattolica*, vol. 142/3, 3-16; J. P. LANGAN, (1992), “The Just-War Theory after the Gulf War”, *Theological Studies*, vol. 53, 95-112.

2.2. Los nuevos escenarios de los conflictos: la globalización

Para completar esta panorámica es preciso aludir todavía a los cambios derivados de los acontecimientos de 1989: en efecto, la caída del muro de Berlín ha supuesto una nueva configuración del mundo, que afecta también a la forma como se plantean y afrontan los conflictos bélicos. El fenómeno más determinante es el *proceso de globalización*, que se ha visto acelerado por la desaparición del bloque soviético. Las manifestaciones de la globalización son variadas e importantes. Por lo que a la cuestión de la guerra respecta, hay que señalar cuatro fenómenos que marcan muy significativamente estos albores del siglo XXI:

- En primer lugar, y como una de las consecuencias de más calado de la globalización, la *reducción del poder del Estado* y el cuestionamiento de su soberanía: jurídicamente dicha soberanía del Estado no es discutida por nadie, pero en la práctica cada vez resulta más débil y menos operativa. Esto explica la aceleración de los procesos de integración supraestatal –el más avanzado de los cuales es, sin duda, la Unión Europea–, que obedecen a una lógica comprensible de aunar fuerzas para situarse mejor en el escenario mundial.
- En segundo lugar, el fortalecimiento de otros poderes fácticos con mayor capacidad que muchos Estados, entre los que hay que mencionar obviamente a las grandes empresas multinacionales, que manejan con frecuencia recursos económicos superiores a los presupuestos de muchos Estados y tienen una estructura internacional que les permite actuar en contra de las políticas de muchos gobiernos.
- En tercer lugar, el comercio de armas y el tráfico ilegal de las mismas, fenómeno que tiene que ver con los intereses de empresas multinacionales y que se facilita con la liberalización de los mercados. Armar a los pueblos se convierte así en un objetivo económico de un sector de la industria, la industria armamentista. Esta es otra dimensión, económica, de la guerra que no se puede ignorar. Y sabemos que muchas veces son las naciones más pobres los clientes de dicha industria: la inestabilidad de sus gobiernos y de sus fronteras son un motivo añadido para incrementar el arsenal armamentista, reduciendo de modo paralelo recursos públicos que deberían ser asignados a otros destinos urgentes.
- Por último, hay que incluir entre estos poderes fácticos las redes del terrorismo internacional, a los que la liberalización de las fronteras

también facilita las cosas: los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington han dejado ver hasta dónde llega su audacia y hasta qué punto son una amenaza para la estabilidad mundial. Por eso resulta urgente actuar contra él. Pero en unas coordenadas diferentes, porque en su caso ya no se dan las condiciones básicas de la guerra moderna. No existe un Estado enemigo al que enfrentarse con un territorio propio, ni vale la estrategia de la disuasión. Lo que existe es una red difusa, que resulta casi imposible de identificar: por eso su amenaza es superior a la tradicional que pudiera provenir de un Estado, y sus efectos son más desestabilizadores y peligrosos.

2.3. *La intervención humanitaria*

Pero no es la lucha antiterrorista la única modalidad específica de la guerra hoy. Conviene recordar que en los últimos años otros muchos episodios de acción armada no son, estrictamente hablando, choques entre Estados soberanos. Las tensiones que puedan existir entre estos no siempre desembocan en conflictos abiertos. En cambio se multiplican otras modalidades de guerra, entre las que destacan las que se producen en el interior de un Estado. Unas son guerras contra el Estado, que recogen la tradición de la *guerra revolucionaria*: en ellas el Estado se enfrenta con una parte de los ciudadanos que lo integran. Otras son guerras entre facciones dentro de un único Estado, como consecuencia de enfrentamientos que tienen detrás una larga historia y que se reavivan en momentos en que el Estado muestra una debilidad especial (los casos de la Unión Soviética o Yugoslavia son buenos ejemplos, así como otras situaciones en África). Este tipo de situaciones es el que ha puesto nuevamente de actualidad el tema de la *derecho de intervención humanitaria*.

En algunos de estos casos de conflictos en el interior de un Estado la ONU ha podido ejercer sus funciones a través del Consejo de Seguridad: por ejemplo, en Somalia (1992), en Ruanda (1994) o en Bosnia-Herzegovina (1994-95), con intervenciones que contribuyeron a establecer la paz o, al menos, a reducir los efectos de las guerras. No ocurrió lo mismo con ocasión del conflicto de Kosovo (1999), cuando el Consejo de Seguridad fue incapaz de llegar a una resolución para intervenir. Ante la imposibilidad de un respaldo jurídico, la OTAN, apoyada por la Unión Europea, se decidió a intervenir, invocando para ello nuevamente motivos éticos. Estamos ante un caso de *intervención humanitaria*.

La intervención humanitaria consiste en la actuación de varios países dentro de otro país, aunque este último no les amenace a ellos. La historia de la intervención humanitaria es larga¹⁸. Ya Grocio y Pufendorf reconocieron en el siglo XVII el derecho a recurrir a las armas para combatir la tiranía en un país vecino. Y Vitoria (ya en el siglo XVI) y Suárez la justificarían para defender a los inocentes. Más recientemente, desde finales del siglo XIX, ha sido invocada por diferentes Estados para defender a los propios nacionales en el extranjero o para actuar en otro Estado cuando los derechos son en él masivamente violados. A Antoine Rougier se debe la primera elaboración sistemática de la “intervención de humanidad”, a la que se definía como: “un derecho de intervención a favor de uno o varios Estados frente a los actos llevados a cabo por un gobierno contrarios a las leyes de la humanidad”¹⁹.

Llegados a 1945, con la creación de la ONU, la intervención humanitaria parece quedar totalmente descartada. En efecto, la Carta de Naciones Unidas, no sólo incluye la renuncia por parte de los Estados a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza frente a otro Estado, como hemos visto, sino que consagra además el principio de no intervención en su artículo 2-7²⁰. Si el respeto de los derechos humanos es el principal objetivo de la ONU, ¿cómo garantizarlo cuando se producen violaciones masivas y el Consejo de Seguridad, por las razones que sean, se encuentra imposibilitado para actuar?

Son importantes los autores que subrayan cómo, en una situación así, debe prevalecer la salvaguarda de los derechos humanos. En la práctica situaciones de este tipo no han dejado de darse desde 1945, por lo que la intervención de los Estados, invocando precisamente razones humanitarias, fueron numerosas²¹, aunque no siempre unánimemente reconocidas.

En todo caso, la intervención humanitaria sigue siendo considerada como un supuesto ético aceptable. Y la praxis ha contribuido a precisar mejor las condiciones que se exigirían para poder hablar de intervención humanitaria,

¹⁸ Para lo que sigue puede consultarse una monografía tan exhaustiva sobre el tema como es la de: J. F. ESCUDERO ESPINOSA, (2002), *Aproximación histórica a la noción de intervención humanitaria en el Derecho internacional*, Universidad de León.

¹⁹ A. ROUGIER, (1910), “La théorie de l’intervention d’humanité”, *Revue générale de droit international public*, n. 4, 468–526. Citado por ESCUDERO ESPINOSA, (2002), 6.

²⁰ El texto dice así: *Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta.*

y distinguirla de intervenciones que pueden estar motivadas por otros intereses. De este modo pueden enumerarse los siguientes requisitos para una intervención humanitaria que merezca realmente este nombre²²:

- que haya violaciones graves y masivas de los derechos humanos;
- que las víctimas soliciten la intervención extranjera;
- que la obstinación del Estado violador haya agotado todos los medios pacíficos (que estemos, por tanto, nuevamente ante un caso de último recurso);
- que la intervención la hagan varios Estados, nunca uno solo (para evitar el enfrentamiento directo entre dos Estados);
- que el motivo de la intervención sea estrictamente humanitario, y no se mezclen otros.

Volvemos, pues, a planteamientos estrictamente morales, que ponen de nuevo la decisión en manos de Estados particulares. Los riesgos mencionados más arriba para este tipo de intervención se repiten aquí. Por eso se exige que no sea un solo Estado el que intervenga, sino varios; y por eso se exigen también otra serie de condiciones bastante estrictas, que hacen pensar en la dificultad de encontrar casos en que la intervención humanitaria esté moralmente justificada. Pero todo ello pone de manifiesto otra vez que no es posible renunciar precipitadamente al derecho de legítima defensa: y que cuando los mecanismos normales (en este caso, el Consejo de Seguridad) no son capaces de actuar es preciso buscar vías alternativas de solución.

3. Algunas aplicaciones al caso de la guerra de Irak

Al leer muchas de las cosas que preceden, inevitablemente habrá pensado más de una vez el lector en los recientes acontecimiento de Irak. Ahora ha

²¹ Son casos conocidos los de los países árabes en Palestina (1948), Francia y Bélgica en el Congo (1964), Estados Unidos en Santo Domingo (1965), India el Pakistán Oriental (1971), Indonesia en Timor Oriental (1975), Sudáfrica en Angora (1975), Bélgica en el Zaire (1978), Vietnam en Camboya (1979), Tanzania en Uganda (1979), Estados Unidos en Granada (1983).

²² Cf. para lo que sigue: O. CORTEN, (2001), "La référence au droit international comme justification du recours à la force: vers une nouvelle doctrine de la 'guerre juste'?", en: A.-M. DILLENS (dir.), *La guerre et l'Europe*, Bruxelles. Publications des Facultés Universitaires de Saint-Louis, 69-94.

llegado el momento de hacer algunas aplicaciones, que dividiremos en dos partes: en primer lugar, el planteamiento que ha hecho Estados Unidos de la intervención; en segundo lugar, los análisis que se han llevado a cabo de la intervención armada desde un punto de vista moral.

3.1. *El planteamiento norteamericano*

Indudablemente la preocupación de Estados Unidos con el régimen de Irak tiene que ver con la amenaza terrorista. Por eso ha adquirido tonos de urgencia después de los atentados de septiembre de 2001. En este sentido, el marco es diferente al de la intervención de 1991, que respondía a la invasión por parte de Irak del territorio soberano de un país vecino, Kuwait.

Por eso se ha recurrido al concepto de *guerra preventiva*, una categoría diferente de las tradicionales sobre las que se había elaborado toda la doctrina de la guerra: guerra ofensiva y guerra defensiva, y, más recientemente, guerra revolucionaria. Una guerra preventiva es la que se emprende para prevenir los daños que un Estado podría infligir a otro Estado o a otros Estados, privándolo de tal capacidad o posibilidad.

Este concepto de *guerra preventiva* se encuentra ya en algunos tratadistas recientes de la guerra, como es el caso de MICHAEL WALZER²³. Distingue este autor dos casos muy diferentes. El primero es aquel en que habría que defenderse de una agresión que sea inminente aunque todavía no haya tenido lugar. Walzer ve justificado el ataque en este caso, pero exigiendo que se den condiciones muy estrictas: que la necesidad de defenderse sea instantánea y abrumadora, de manera que no dé lugar a la elección de medios ni haya tiempo para la deliberación. Ahora bien, frente a esta situación de peligro inminente, Walzer presenta otro, al que denomina concretamente *guerra preventiva*: cuando el ataque responde a un peligro lejano, tratándose entonces de una cuestión de previsión y de libre elección. En este segundo caso, de ninguna manera se justificaría éticamente la guerra.

Con estos antecedentes resulta de gran utilidad analizar un reciente documento oficial: la *Estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de*

²³ M. WALZER, (2001), *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, Barcelona, Paidós. Véase especialmente el capítulo 5: "Las anticipaciones". La primera edición de esta obra en inglés se remonta a 1977.

*América*²⁴. De entrada nos interesa su capítulo 5º: “Prevenir que nuestros enemigos nos ataquen a nosotros, a nuestros aliados y a nuestros amigos con armas de destrucción masiva”. En él se describe la nueva situación derivada del encuentro del radicalismo con la modernísima tecnología, que ha hecho tan peligrosos a lo que en el documento se denominan “Estados canallas y terroristas” (y entre los que se cita concretamente a dos: Irak y Corea del Norte). Esta nueva situación es muy distinta de la guerra fría y ha hecho inútil la estrategia de la disuasión basada en la posesión de armas con el fin de disuadir al enemigo potencial por temor a las represalias. Los actuales agentes del terrorismo internacional no conciben dichas armas como un último recurso, sino que aspiran a emplearlas para intimidar y para agredir militarmente a sus vecinos. De todo esto se concluye:

*Dados estos objetivos, los Estados Unidos no pueden por más tiempo limitarse a confiar en una postura de reacción, como hicimos en el pasado. La imposibilidad de disuadir al atacante potencial, la inminencia de las amenazas actuales y la magnitud del daño que pueden causarnos la armas elegidas por nuestros adversarios, no permiten ya esa opción. No podemos dejar que nuestros enemigos golpeen primero*²⁵.

Y poco después se recuerda la postura del Derecho internacional ante situaciones semejantes, para añadir que esa doctrina debe ser adaptada a las condiciones actuales:

Durante siglos el Derecho internacional reconoció que las naciones no tienen que sufrir un ataque antes que ellas puedan legalmente entrar en acción para defenderse de fuerzas que representan un peligro inminente de ataque. Los especialistas en Derecho y los juristas internacionales condicionan con frecuencia la legitimidad de la anticipación a la existencia de un peligro inminente –muy frecuentemente a una movilización visible de tropas, navíos y fuerzas aéreas que se preparan para el ataque.

Tenemos que adaptar el concepto de peligro inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los Estados canallas y los terroristas no pretenden atacarnos usando medios convencionales. Saben que tales ataques fracasarían. En lugar de ello, confían en los actos de terror y, potencialmente, en el uso de armas de destrucción masiva, armas que pueden ser fácilmente encubiertas, secretamente distribuidas y usadas sin previo aviso.

Si volvemos a la distinción de Walzer, comprendemos cómo el documento

²⁴ *The National Security Strategy of the United States of America* (September 2002). El documento puede consultarse en la página web de la Casa Blanca.

²⁵ *Ibid.*, p. 15.

que estamos analizando se esfuerza por interpretar la actual amenaza como la situación que justificaría una guerra. La misma semejanza de los términos ingleses *preemptive* y *preventive* facilita el interpretar como *preemptive war* (guerra anticipatoria) lo que más bien sería *preventive war* (guerra preventiva), escudándose para ello en esa necesidad de revisar la doctrina tradicional de los juristas²⁶. Entendiendo la amenaza de Irak como inminente, el gobierno de Bush considera justificada la intervención armada.

Hasta ahora nos hemos referido sólo a un punto del documento sobre estrategia de Estados Unidos de septiembre 2002. Pero este texto en su conjunto ofrece un marco de indudable interés para encuadrar los planteamientos norteamericanos en relación con la intervención armada en Irak. En la introducción, firmada personalmente por el presidente Bush, se formula la pregunta sobre el papel que corresponde a Estados Unidos una vez que “las grandes luchas del siglo XX entre libertad y totalitarismo concluyeron con una victoria decisiva de las fuerzas de la libertad”²⁷, las cuales están en perfecta sintonía con las aspiraciones profundas de todos los pueblos. Y el documento comienza con esta declaración casi programática que, a pesar de su longitud, reproducimos íntegramente:

Los Estados Unidos poseen una fuerza y una influencia en el mundo sin precedentes y sin igual. Sostenida por la fe en los principios de libertad y en los valores de una sociedad libre, esta posición conlleva responsabilidades, obligaciones y oportunidades sin par. La fuerza incomparable de esta nación debe ser usada para promover un equilibrio de poder que favorezca la paz.

Durante la mayor parte del siglo veinte, el mundo ha estado dividido por una profunda lucha ideológica: visiones totalitarias destructivas frente a libertad e igualdad.

Esta lucha ha terminado. Las concepciones militantes de clase, nación o raza, que prometían utopía y han desembocado en miseria, han quedado vencidas y desacreditadas. América está ahora menos amenazada por Estados triunfadores que por la falta de estos.

Estamos menos amenazados por flotas y ejércitos que por tecnologías catastróficas en manos de unos pocos resentidos. Y tenemos que aniquilar estas amenazas para nuestra nación, para nuestros aliados y amigos.

Este es, por tanto, un tiempo de oportunidad para América. Vamos a traducir este momento de influencia en décadas de paz, prosperidad y libertad. La estrategia de

²⁶ Sobre esta cuestión, cf.: M. PEDRAZZI, (2003), “Dottrina Bush sulla ‘guerra preventiva’ e diritto internazionale”, *Aggiornamenti Sociali*, n. 2, 134–138; N. SERRA I SERRA, (2003), “La militarización de la política exterior de Bush”, *El País*, 7 de abril, 10–11.

²⁷ *The National Security Strategy...*, l.c., III.

seguridad nacional de los Estados Unidos se basará en un internacionalismo inconfundiblemente americano, que refleja la unión de nuestro valores y de nuestros intereses nacionales. El objetivo de esta estrategia consiste en ayudar a hacer al mundo no precisamente más seguro y mejor. Nuestras metas en el camino hacia el progreso son claros: libertad política y económica, relaciones pacíficas con los demás Estados y respeto a la dignidad de la persona. Y este camino no es sólo de América. Está abierto a todos.

Para alcanzar estas metas los Estados Unidos:

- serán paladines en las aspiraciones en pro de la dignidad humana;
- reforzarán alianzas para vencer al terrorismo internacional y actuarán para prevenir ataques contra nosotros y nuestros amigos;
- colaborarán con otros para desactivar los conflictos regionales;
- evitarán que nuestros enemigos nos amenacen o amenacen a nuestros aliados o amigos con armas de destrucción masiva;
- iniciarán una nueva era de crecimiento económico global mediante mercados libres y libre comercio;
- ampliarán el mundo del desarrollo abriendo las sociedades y construyendo la infraestructura de la democracia;
- desarrollarán agendas para la acción cooperativa con los otros centros principales de poder; y
- transformarán las instituciones de seguridad de América para hacer frente a los retos y oportunidades del siglo XXI²⁸.

Estos ocho puntos enumerados constituyen los ocho capítulos en que se estructura todo el documento. Pero más que entrar en el análisis de cada uno (ya lo hemos hecho del que más nos interesaba), nuestra intención ahora es sólo subrayar los presupuestos desde el que esta estrategia de seguridad está concebida. Ante todo, el gobierno norteamericano es muy consciente de su poder inigualable en el mundo tras la caída del bloque soviético: y ese es un hecho incontestable. Más inquietante es la consecuencia que de ahí se saca: la de erigirse en promotores de un modelo de sociedad libre y abierta en todo el mundo, sin reparar en diferencias culturales o de otro tipo. Esta “misión” que los Estados Unidos se atribuyen está expresada con más crudeza en estas palabras del presidente Bush que el mismo documento recoge:

²⁸ Ibid., 1-2.

Cuando están en juego los valores comunes y las necesidades de los hombres y las mujeres no hay ningún desencuentro entre culturas. Los requisitos de la libertad valen plenamente también para África y para América Latina y para todo el mundo islámico. Los pueblos de las naciones islámicas quieren y merecen las mismas libertades y las mismas oportunidades que los pueblos de cualquier otra nación (...). La causa de nuestra nación ha sido siempre más grande que la defensa de nuestra nación. Luchamos, como hemos luchado siempre, por una paz justa, por una paz que promueva la libertad. Defenderemos la paz contra las amenazas de terroristas y tiranos. Preservaremos la paz construyendo buenas relaciones entre las grandes potencias. Y extenderemos la paz promoviendo sociedades libres y abiertas en todos los continentes²⁹.

3.2. La intervención militar en Irak desde un punto de vista ético

Indudablemente la intervención anglo-norteamericana en Irak está muy marcada por el horror al terrorismo que con tanta fuerza atenaza al pueblo y al gobierno estadounidense tras los atentados de septiembre de 2001. Sin embargo, los intentos de legitimar la intervención son más que discutibles. Convencido de la imposibilidad de contar con el respaldo de una resolución del Consejo de Seguridad, el gobierno de Bush ha buscado argumentos en la presunta vinculación del régimen iraquí con el grupo terrorista Al Qaeda (que nunca ha podido ser probado), en la amenaza que representa dicho régimen para la estabilidad mundial en cuanto poseedor de armas de destrucción masiva (cosa que tampoco ha llegado a demostrarse), en la necesidad de liberar al pueblo iraquí y devolverlo a la normalidad democrática³⁰.

Este último argumento, en sí mismo el más ambicioso, es el más problemático. Conecta con esa “misión” que Bush asigna a su país de promover la libertad y la democracia en todo el mundo. Nada hay que objetar al objetivo mismo. Pero es más que dudosa la viabilidad de la forma en que se pretende conseguir. Por dos razones. Ante todo, derrocar a gobierno tiránico (y nadie cuestiona que el de Irak lo sea) no conduce automáticamente a la democracia; menos aún, cuando el pueblo iraquí no ha tenido nunca en su historia una experiencia de tal régimen político. Porque la democracia es algo más que un conjunto de instituciones políticas; es además un talante interiorizado por la

²⁹ Ibid., 1. Dichas palabras pertenecen a un discurso en West Point, Nueva York, pronunciado el 1 de junio de 2002.

³⁰ Para la crítica que sigue puede verse el editorial: CIVILTÀ CATTOLICA, (2003), “No a una guerra ‘preventiva’ contro l’Iraq”, *Civiltà Cattolica*, quaderno 3.662 (18 gennaio), 107-117.

sociedad y que inspira toda la cultura del pueblo. Pero hay otra razón de peso para ser escépticos ante la intención norteamericana: una intervención armada no hará sino ahondar más las profundas distancias que separan al mundo islámico de Occidente en general, y más particularmente de Estados Unidos. Sin entrar en los detalles de otros conflictos abiertos (entre los que el problema palestino-israelí no es el menor), hay razones para temer que esta nueva intervención acabe ahondando las heridas y contribuyendo a una mayor inestabilidad mundial. Sólo en el marco de estas hondas confrontaciones históricas y con la voluntad decidida de abordarlas en sus últimas raíces, y no sólo en sus manifestaciones por muy graves que sean, puede afrontarse con realismo el problema del terrorismo internacional.

Pero es el concepto mismo de *guerra preventiva* y su aplicación lo que plantea problemas más serios. Ya hemos aludido a la confusión entre *guerra preventiva* y *guerra anticipatoria* y al intento de legitimar aquella con los argumentos que, en todo caso, sólo valdrían para esta segunda. La crítica a esta modalidad de guerra puede hacerse desde dos puntos de vista complementarios: desde el concepto mismo y desde la aplicación de la doctrina tradicional de la guerra justa.

El concepto de guerra preventiva es altamente problemático por las cuestiones que plantea. ¿Quién determina si se da esa situación? ¿el Estado que siente la amenaza? ¿será ese el mejor juez, siendo a la vez parte, y en algo donde juegan tan fuertemente sentimientos incontrolables y fácilmente manipulables? Si dejamos en manos del Estado amenazado esta decisión ¿no estamos volviendo a la situación en que cada Estado es la instancia adecuada para declarar la guerra? Resultaría oportuno recordar aquí aquel sabio principio de Kant –“actúa en cada momento de modo que la máxima que aplicas en tu vida pueda convertirse en principio universal”–: ¿hasta dónde llegaría la inestabilidad en el mundo si cada Estado estuviera legitimado para desencadenar un ataque armado contra otro Estado sólo cuando juzgase que está amenazado por él? Y, por fin, el peligro de justificar muchos ataques como guerra “preventiva” ¿no nos llevaría sin más a guerras “ofensivas”, recuperando un concepto cuya justificación ética quedó hace tiempo excluida?

Han sido muchas las manifestaciones que se han producido en el seno de la Iglesia católica y de las Iglesias cristianas en general, en estos últimos meses: y es notable, y hasta inusitado, el consenso en torno a un rechazo de esta intervención armada. De entre todos ellos destacan las manifestaciones

de los obispos norteamericanos³¹. Es en ella donde se recurre nuevamente a la doctrina clásica de la guerra justa para aplicarla a la guerra preventiva. Subrayan cuatro condiciones:

- A) *Causa justa*. Según la expresión del *Catecismo de la Iglesia católica*, la causa es justa cuando “el daño causado por el agresor a la nación o a la comunidad de naciones sea duradero, grave y cierto”. Esta formulación es considerada, en sí misma, como incompatible con el concepto mismo de guerra preventiva.
- B) *Autoridad legítima*. Habría que atenerse a los imperativos constitucionales de Estados Unidos, a un amplio consenso dentro de la nación, a algún tipo de respaldo internacional (dentro del marco de la ONU). Y habría que considerar las consecuencias para la población iraquí y para la estabilidad regional y mundial.
- C) *Probabilidad de éxito y proporcionalidad*. Son imprevisibles las consecuencias de esta intervención, no sólo para Irak, sino también para la paz y la estabilidad en todo el Medio Oriente. Porque el uso de la fuerza puede provocar ataques del tipo que se quieren evitar y pueden provocar daños considerables a la población civil.
- D) *Normas para el desarrollo de la guerra*. Aunque es posible excluir el ataque directo a poblaciones civiles, resulta muy difícil garantizar la inmunidad de estas y la proporcionalidad de los “daños colaterales”.

Por su parte, el Papa Juan Pablo II ha sido también rotundo en su “no a la guerra”. Entre sus muchas declaraciones, suele citarse su discurso al cuerpo diplomático de 13 de enero de 2003³². Hablando de la guerra en general se afirma:

Ésta nunca es una simple fatalidad. Es siempre es una derrota de la humanidad. El derecho internacional, el diálogo leal, la solidaridad entre los Estados, el ejercicio tan noble de la diplomacia, son los medios dignos del hombre y las naciones para solucionar sus contiendas.

³¹ Nos referimos a las dos siguientes: una carta del Presidente de la Conferencia Episcopal Norteamericana al Presidente Bush (*Letter to President Bush on Iraq*, Bishop Wilton D. Gregory, September 13, 2002), publicada en *Revista de Fomento Social* 57 (2002), 535-539, y una declaración de la Conferencia Episcopal Norteamericana (*Statement on Iraq*, United States Conference of Catholic Bishops, Washington D. C., November 13, 2002). Este segundo documento colectivo hace suyos y desarrolla con más detalle los principales argumentos que había formulado en el primero a título personal el presidente de la Conferencia Episcopal.

³² Puede verse el texto en: *Ecclesia* (2003), n. 3.137 (25 enero), 18-20.

Y pasando en seguida a la situación de Irak y a la amenaza de una intervención norteamericana, se dice:

Sin repetir lo que os dije el año pasado en circunstancias parecidas, me conformaré con añadir hoy, ante el empeoramiento constante de la crisis medio-oriental, que su solución nunca podrá ser impuesta recurriendo al terrorismo o a los conflictos armados, pensando que la solución consiste en victorias militares. Y, ¿qué decir de la amenaza de una guerra que podría recaer sobre las poblaciones de Irak, tierra de los profetas, poblaciones ya extenuadas por más de doce años de embargo? La guerra nunca es un medio como cualquier otro, al que se puede recurrir para solventar disputas entre naciones. Como recuerda la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y el Derecho internacional, no puede adoptarse, aunque se trate de asegurar el bien común, si no es en casos extremos y bajo condiciones muy estrictas, sin descuidar las consecuencias para la población civil, durante y después de las operaciones.

El Papa está pensando también en la doctrina de la guerra justa, que ve de aplicación en el presente caso. Pero invoca además la necesidad de atenerse a las normas del Derecho internacional.

Otras muchas declaraciones de iglesias cristianas se podrían citar³³. Como síntesis de todas ellas permítasenos citar unas palabras de Mr. Gregory, presidente de los obispos estadounidenses, cuando ya la ofensiva bélica sobre Irak era inminente (26 de febrero):

Nuestra conferencia de obispos continúa cuestionando la legitimidad moral de cualquier uso unilateral de la fuerza preventiva para derrocar el gobierno de Irak (...). Con los hechos que conocemos es difícil justificar el recurso a la guerra contra Irak, sin contar con la evidencia clara y adecuada sobre un ataque inminente de índole grave o de la participación de Irak en los ataques terroristas del 11 de septiembre³⁴.

³³ Algunas de especial interés, citadas por orden cronológico: "Irak: non à une guerre illégitime", Declaración de la Comisión Justicia y Paz de Francia (27 septiembre 2002); "La justicia, fundamento y condición de la paz", Declaración del Consejo Permanente de la Conferencia Episcopal Francesa (15 octubre 2002) [*Ecclesia* n. 3.141 (22 febrero 2003), 29]; "La guerra, camino sin retorno", Declaración de la Conferencia Episcopal de Inglaterra y País de Gales (15 noviembre 2002) [*Ecclesia* n. 3.141 (22 febrero 2003), 28]; "Ilegitimidad moral de una guerra preventiva", Declaración de la Conferencia Episcopal Alemana (20 enero 2003) [*Ecclesia* n. 3.144 (15 marzo 2003), 36]; "La paz, don de Dios e imperativo moral", Nota pastoral de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española (19 febrero 2003) [*Ecclesia* n. 3.142 (1 marzo), 7]; "Dieser Krieg ist Ausdruck des Scheiterns der Politik", Declaración de los Presidentes de la Conferencia Episcopal y del Consejo de las Iglesias Cristianas de Alemania (20 marzo 2003).

³⁴ Recogidas en *Ecclesia* (2003), n. 3.145 (22 marzo), 15.

4. Conclusión

La doctrina moral sobre la guerra ha sufrido una importante evolución histórica, que ha tenido dos momentos significativos: la aparición de los Estados modernos y, ya en el siglo XX, las nuevas condiciones de la guerra moderna.

Si el primer momento llevó a una mayor precisión de la doctrina sobre la guerra justa hasta hacerla muy restrictiva, el siglo XX ha conducido a la convicción de que esa doctrina es prácticamente inaplicable, sobre todo si la decisión de desencadenar el conflicto se deja en manos de los Estados soberanos. Por eso, desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, esta responsabilidad se ha encomendado al Consejo de Seguridad de dicho organismo. Con esto no se renunciaba a la consideración moral de la guerra, reduciendo el tema a una pura cuestión de procedimiento legal, sino que se designaba a una instancia supraestatal como la única legitimada para aplicarla.

Sin embargo, las dificultades prácticas para que este órgano cumpliera en muchos casos su función ha reactualizado el concepto de intervención humanitaria y, en consecuencia, las motivaciones estrictamente éticas para justificar una acción armada en el territorio de otro Estado. En último término, es el derecho a la legítima defensa el que fuerza a no excluir de modo tajante el recurso a la violencia, por muchos problemas que plantee su aplicación.

En el caso de esta segunda intervención armada en Irak (marzo 2003), el gobierno de los Estados Unidos y los de sus aliados, ante la imposibilidad de encontrar el respaldo institucional del Consejo de Seguridad, han recurrido nuevamente a razones éticas: en primer lugar, al concepto de guerra preventiva y, de forma menos directa, a la intervención humanitaria.

Una consideración crítica de los argumentos aducidos difícilmente nos llevaría a justificar la intervención. Lo que esta acción militar y las circunstancias que la han rodeado confirman es la necesidad de que sea un organismo supraestatal, y por tanto neutral, quien asuma la responsabilidad de la iniciativa bélica, aunque ello no exima del análisis ético de la cuestión. Ahora bien, esa necesidad se desdobra en otras dos, que nos son nuevas, pero hoy resultan más urgentes: la de una reforma en profundidad para la ONU, y la de un enfoque de estas grandes amenazas para la estabilidad mundial, no como problemas puntuales, sino en el marco de una propuesta global para construir la paz³⁵.

³⁵ En la línea de las excelentes sugerencias de V. FISAS, (2003), "Propuestas para construir la paz", *El País* (24 febrero), 7.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 181-186

La reconstrucción de Irak y el papel de Naciones Unidas

INTERMÓN OXFAM

La guerra en Irak continúa y, a pesar de que su desenlace es todavía incierto, ya se está debatiendo cómo debe llevarse a cabo la reconstrucción del país. Este documento propone principios sobre la forma en que la comunidad internacional debería asistir al pueblo de Irak para que establezca su propia administración después de la guerra. No intenta definir un modelo preciso, sino que las propuestas están basadas en nuestra experiencia y en las lecciones aprendidas en Kosovo, Bosnia, Timor Oriental y Afganistán, así como en la experiencia de Oxfam Internacional en la reconstrucción inmediata y a medio plazo de Irak después de la primera guerra del Golfo.

La reconstrucción de Irak será una tarea difícil. No sólo será necesario hacer frente a los daños causados por la guerra, sino que también habrá que superar un legado de 25 años de gobierno de Sadam Hussein, 12 años de sanciones de Naciones Unidas, la falta de un movimiento político iraquí unido que pueda asumir el gobierno y las profundas divisiones que esta guerra ha provocado en el seno de Naciones Unidas y de la comunidad internacional en

ACTUALIDAD

general. Así mismo, si no se intenta solucionar la inestabilidad regional y en particular el conflicto entre Israel y Palestina, el desarrollo a largo plazo en Irak y en la región se verá frustrado.

Una reconstrucción exitosa dependerá de dos factores:

- **El liderazgo de Naciones Unidas.** Naciones Unidas debe disponer de un mandato claro durante el periodo inmediatamente posterior a la guerra, con el fin de establecer pronto una autoridad de transición. Naciones Unidas debería desempeñar un papel crucial en el apoyo a la reconciliación nacional, el restablecimiento de una nueva administración civil y la protección de la población.
- **La reconstrucción.** La responsabilidad de los costes directos de la guerra debe ser asumida por EEUU, Reino Unido, Australia y sus aliados. Sin embargo, el éxito de la reconstrucción dependerá del protagonismo y liderazgo de los propios iraquíes en el proceso, y del apoyo continuado de la comunidad internacional. Este apoyo debe estar coordinado por Naciones Unidas e incluir, entre otras medidas, ayuda para el desarrollo a largo plazo y condonación de la deuda, para hacer posible la reconstrucción económica y social, garantizar la protección de la población civil y promover la igualdad de género y el refuerzo de la sociedad civil.

1. La necesidad del liderazgo de Naciones Unidas

Liderazgo político. Intermón Oxfam cree que Naciones Unidas debe desempeñar un papel de liderazgo en el periodo inmediatamente posterior a la guerra, ya que tiene la experiencia y la legitimidad para ayudar a establecer rápidamente una administración iraquí representativa y responsable. Mientras que los Estados Unidos, el Reino Unido y sus aliados carecen de ellas.

Intermón Oxfam considera que en el corto periodo que medie entre el final del conflicto y el establecimiento de una autoridad de transición iraquí, Naciones Unidas debería tener plena autoridad sobre los asuntos civiles, legales, políticos, económicos y humanitarios dentro de Irak. Es crucial que Naciones Unidas reciba un mandato claro, creíble y realizable. Para ello, será necesaria una resolución del Consejo de Seguridad y, por lo tanto, el liderazgo de los miembros no permanentes dentro del Consejo que han

mantenido buenas relaciones con todas las partes. La resolución no se aprobará si algún país intenta utilizarla como justificación *post-hoc* de la guerra.

Para que el mandato de Naciones Unidas sea realizable, también será necesario que el Gobierno de Estados Unidos respalde por completo, tanto política como financieramente, a Naciones Unidas y a las autoridades iraquíes que se establezcan. Si no es así o si se tiene la percepción de que Naciones Unidas actúa bajo la autoridad de Estados Unidos, Naciones Unidas se verá abocada al fracaso.

Recomendamos que se establezca una autoridad de transición iraquí a través de un diálogo nacional que incluya a los dirigentes políticos y de la sociedad civil de todos los sectores de la sociedad iraquí. Esta autoridad debe estar comprometida a formar un gobierno transparente y responsable a través de unas elecciones, y ser capaz de reactivar la economía, de proteger a todos los civiles y de proporcionar servicios básicos adecuados a mujeres y a hombres, incluyendo asistencia humanitaria cuando sea necesario. Naciones Unidas será de gran ayuda a una autoridad iraquí, especialmente en las áreas de construcción de consenso, de reconciliación nacional y de promoción de la participación activa de las mujeres en el gobierno desde el principio.

Debería recordarse que, hasta que se establezca una autoridad de Naciones Unidas o iraquí, los poderes ocupantes tendrán plena responsabilidad sobre todos los aspectos relacionados con el bienestar de la población civil, tal como establece el Derecho Internacional Humanitario en las Convenciones de Ginebra¹.

Protección. Después de la guerra seguirán produciéndose graves amenazas para la seguridad de las personas en todo el país. Como en conflictos anteriores, podría producirse una escalada de tensiones étnicas, represalias políticas y violencia sexual. Es vital evitar que se produzca un vacío en la protección de los civiles durante el periodo de transición.

Podría ocurrir que Naciones Unidas no tuviera la capacidad de establecer y mantener la seguridad y la protección de la población civil. En tal caso, deberían hacerse cargo de ello Estados Unidos o las fuerzas aliadas, en

¹ Documento de INTERMÓN OXFAM nº 41, *Irak: relaciones entre ayuda humanitaria y fuerzas militares*, marzo de 2003.

primera instancia. No obstante, como en Kosovo, es importante que estas fuerzas militares actúen bajo la autoridad de Naciones Unidas o coordinadas con Naciones Unidas. Ello evitaría el conflicto entre la divergencia de objetivos y prioridades de las autoridades civiles y militares.

Naciones Unidas debería establecer un marco legal y jurídico provisional para la defensa de los derechos humanos. En el desarrollo de dicho marco deberían participar dirigentes iraquíes, hombres y mujeres, para garantizar que refleje todas las aspiraciones y sensibilidades culturales y religiosas.

Administración civil. Tan pronto como sea posible, la autoridad de transición iraquí debería establecer una administración civil. En la medida de lo posible, esta administración debería basarse en estructuras administrativas y sociales existentes. Si la autoridad iraquí de transición no se forma rápidamente, Naciones Unidas deberá encargarse del establecimiento de una administración civil.

Tanto en Kosovo como en Afganistán, Naciones Unidas ha sido criticada por enviar a trabajadores internacionales inexpertos y con poca conciencia cultural, para dirigir las administraciones civiles desplazando a trabajadores nacionales competentes y expertos. No hay motivo para repetir los mismos errores en Irak: los trabajadores de la administración pública iraquí parecen cualificados y competentes, reflejando los niveles relativamente altos de educación en la sociedad iraquí.

No obstante, a la autoridad de transición o a Naciones Unidas les espera un papel incómodo: el establecimiento y la aplicación de los criterios por los que los funcionarios podrán volver a trabajar –excluyendo a aquellos que estén implicados en violaciones de los derechos humanos o en casos flagrantes de corrupción.

2. Criterios para el éxito de los esfuerzos de reconstrucción

Apropiación por parte de los iraquíes. La cuestión fundamental para el éxito de la reconstrucción es la apropiación y liderazgo del proceso por parte de los propios iraquíes, junto con el apoyo a largo plazo de la comunidad internacional. Este principio afecta a todas las fases de reconstrucción y a todos los actores, incluyendo a los donantes internacionales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Existe el riesgo de que se repitan los errores cometidos en Timor Oriental, donde los actores nacionales fueron dejados de lado.

Reconstrucción económica y social. Habrá una necesidad urgente de reactivar la economía nacional y local, de hacer frente a la creciente deuda externa iraquí², de reparar las infraestructuras dañadas y de hacer que los servicios sociales básicos funcionen. La ayuda internacional es esencial para llevar a cabo esta tarea. Sin embargo, la ayuda tendrá un mayor impacto si se canaliza, al principio, a través de Naciones Unidas, y si se utiliza para emplear a trabajadores locales y para adquirir productos locales siempre que sea posible. Sólo debería recurrirse a trabajadores internacionales cuando no puedan encontrarse profesionales iraquíes con las competencias técnicas necesarias.

Estos mismos criterios afectan a la siguiente etapa de reconstrucción a mayor escala. Irak necesitará asistencia internacional de los donantes e inversiones privadas para volver a poner en marcha el sector petrolero y reactivar la agricultura y la industria. Las inversiones privadas sólo se producirán si los países ricos dan garantías en un contexto tan inseguro e incierto. Los ingresos por el petróleo iraquí deberían invertirse en la reconstrucción y el desarrollo del país a largo plazo, y no en la reparación de daños directos provocados por la guerra, que debería ser financiada por Estados Unidos, Reino Unido, Australia y sus aliados.

La necesidad de liderazgo y apropiación iraquí contrasta fuertemente con los planes del Gobierno estadounidense de controlar la primera fase de reconstrucción económica y asegurarse de que sean empresas de Estados Unidos y de sus aliados las que recojan los dividendos de la reconstrucción.

Logro de seguridad y protección. Las estrategias de reconstrucción deben prestar especial atención a la seguridad de la población iraquí. Es imprescindible que los fondos para la reforma del sector de la seguridad, así como para la reforma judicial y legal, estén disponibles con celeridad. Por otra parte, dicha reforma debe incluir la investigación y reciclaje de militares, policías y jueces.

Apoyo a la igualdad de género. Las mujeres deben desempeñar un papel esencial en la reconstrucción de Irak. Intermón Oxfam cree que su participación será crucial en la formación de un gobierno responsable y orientado a cubrir las necesidades básicas de la población. No obstante, la plena participación de las mujeres en el gobierno y en la reconstrucción social requiere

² Se calcula que la deuda externa de Irak se sitúa entre 100.000 y 200.000 millones de dólares, lo que la convierte en una de las mayores del mundo.

un fuerte estímulo y sensibilidad cultural. Naciones Unidas debe garantizar los recursos y la formación adecuados para el cumplimiento de sus compromisos sobre la igualdad de género.

En concreto, el Departamento de Justicia y la policía necesitarán formación y recursos para tratar asuntos relativos a violaciones sexuales y a violencia doméstica. El Ministerio de Educación debería destinar los recursos adecuados para la educación de las niñas, una de las inversiones más eficaces para conseguir el desarrollo. Este aspecto es especialmente aplicable a un país como Irak, que contaba con logros importantes en el campo de la educación y de la participación de las mujeres, pero donde en los últimos años el analfabetismo ha aumentado hasta un 50%.

Financiación. Para el éxito de la reconstrucción y para la eficacia de los futuros gobiernos iraquíes y del papel de Naciones Unidas, es fundamental tanto la provisión de ayuda adecuada como la condonación de la deuda por parte de la comunidad internacional, especialmente antes de que los ingresos provenientes del petróleo crezcan sustancialmente. Los principales partidarios de esta guerra en Irak tienen la responsabilidad de suministrar los fondos necesarios para la reconstrucción a corto y largo plazo. Sin embargo, los otros países ricos que se han opuesto a la guerra harían a ellos mismos y al pueblo iraquí un flaco favor si rechazan participar en la ayuda liderada por Naciones Unidas en Irak.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 187-190

La guerra es una derrota de la humanidad

Fernando F. FRANCO, S. J.*

Mis queridos compañeros en el Señor:

En su discurso al cuerpo diplomático, Juan Pablo II proclamó enfáticamente que la “guerra nunca es una simple fatalidad, es siempre una derrota de la humanidad”¹. Estas palabras llenas de angustia del Papa reflejan la creciente preocupación de la Santa Sede por los efectos que la violencia y la guerra tienen sobre el frágil tejido de la coexistencia humana. En su mensaje a la Organización de las Naciones Unidas en octubre de 1965, Pablo VI habló del solemne compromiso que todos tenemos que contraer: “¡Nunca jamás guerra! ¡Nunca jamás guerra!”². Con ocasión de la guerra del Golfo Pérsico, Juan Pablo II expresó los mismos sentimientos con un grito parecido: “¡Nunca más la guerra!”³. Encomiando los esfuerzos de quienes trabajan por la paz, el

* Secretario del Secretariado para la Justicia Social de la Compañía de Jesús.

¹ Discurso del Santo Padre al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede, 13 enero 2003.

² Mensaje de Paz a las Naciones Unidas, 4 de octubre de 1965.

³ *Centesimus annus*, 52.

mismo Papa considera como un nuevo signo de esperanza “el incremento, en muchos estratos de la opinión pública, de una nueva sensibilidad cada vez más contraria a la guerra como instrumento de solución de los conflictos entre los pueblos”⁴.

Como respuesta a la trágica violencia del 11 de setiembre, la Conferencia Episcopal de los Estados Unidos, difundió el 13 de noviembre de 2002 un Comunicado sobre Irak, donde decía claramente que “sobre la base de los hechos que nosotros conocemos, seguimos creyendo que es difícil justificar el recurso a la guerra contra Irak, por no tener una clara y adecuada evidencia de un ataque inminente de naturaleza grave”. En el mismo espíritu, y en carta dirigida al Presidente Bush el 19 de octubre de 2002, los provinciales jesuitas de Estados Unidos expresaron categóricamente “fuertes reservas de carácter moral sobre el uso de la fuerza en Irak”. A estas voces se unen los testimonios de muchos jesuitas de todo el mundo que, en circunstancias muy difíciles, difunden el mensaje del diálogo y de la paz en medio de la violencia, así como la preocupación de otros muchos que han instado al Secretariado para la Justicia Social a que apoye estos esfuerzos por la paz.

Fieles a nuestro compromiso de ser “servidores de la misión de Cristo”⁵, y en esta coyuntura crítica, nuestra determinación de trabajar por una paz anclada firmemente en la justicia debe encauzarse a través de una madura reflexión en espíritu de oración sobre las razones principales que se oponen a una guerra contra Irak. Creemos, con muchos otros, que las razones de un ataque preventivo contra Irak no son convincentes, y que los efectos de una posible guerra contra Irak serían tan devastadores que sería muy difícil, si no del todo imposible, justificar una intervención militar. Nuestra opinión se basa en las consideraciones siguientes:

- 1) La “doctrina” de la guerra preventiva no está de acuerdo con la doctrina y el derecho de la ONU⁶, ni es moralmente sostenible⁷. La aplicación de esta doctrina abriría las puertas a una guerra infinita, a “una guerra sin fin”.
- 2) En lugar de traer una paz duradera a la región (Medio Oriente), una

⁴ *Evangelium vitae*, 27.

⁵ *Congregación General* 34, Decreto 1, no. 1.

⁶ Ver *Carta de las Naciones Unidas*, Artículos 39 y 42.

⁷ *Catecismo de la Iglesia Católica*, 2309.

guerra contra Irak aumentaría las tensiones entre musulmanes y cristianos. Las semillas del diálogo entre ambos grupos, tan pacientemente sembradas, serían aplastadas por una espiral de violencia e intolerancia.

- 3) La determinación de incurrir en masivos gastos militares, que destruyen la vida, está en marcado contraste con la falta de interés por promover, con igual decisión, el desarrollo sostenible para todos. En un mundo donde las desigualdades aumentan, donde la mayoría no puede satisfacer sus necesidades básicas, donde el comercio y las finanzas benefician a los países ricos más que a los pobres, muchos continúan preguntándose con creciente inquietud si los verdaderos motivos de la guerra contra Irak no tendrán más que ver con móviles económicos que con razones de seguridad.
- 4) En el nuevo orden político global que está naciendo, los líderes de unos pocos países industrializados se han propuesto tomar unilateralmente decisiones que afectan a la vida de los pueblos de todos los continentes, al margen del control de la ONU y sin atender a su obligación de construir un consenso más amplio a través de legítimos procesos democráticos.
- 5) La experiencia nos ha enseñado que los pobres son siempre las víctimas principales de la violencia y de la guerra. Como jesuitas, somos “amigos del Señor”, y esto significa “ser ‘amigos de los pobres’ [y que no] podemos volvernos de lado cuando nuestros amigos están en necesidad”⁸. En una situación de violencia generalizada y cuando una guerra se proyecta como inevitable, no podemos apartar nuestra mirada de aquellos que profesamos como amigos, los pobres, especialmente las mujeres y los niños. Desde su perspectiva no se puede justificar la guerra.

Estas son las razones por las cuales nuestros esfuerzos a favor de la paz adquieren una apremiante urgencia. Mientras sea posible, y teniendo en cuenta las condiciones locales, nuestra lucha en contra de la constante violencia y a favor de la paz necesita fortalecerse, hacerse más articulada e integrarse en otras iniciativas tanto nacionales como internacionales. Para alcanzar estos objetivos, los jesuitas del sector de la acción social por la justicia deben contribuir, en el ámbito provincial, a crear los espacios

⁸ *Congregación General* 34, Decreto 2, nº 9.

apropiados para que otros jesuitas y nuestros colaboradores puedan reflexionar de manera creativa, preparar planes de acción pública y discernir caminos concretos de colaboración con otros grupos.

En definitiva, nuestros esfuerzos a largo plazo deben partir del hecho evidente de que, como Juan Pablo II lo ha manifestado repetidamente, “existe un gran desorden en la situación del mundo contemporáneo”, y que “todos deben colaborar en la constitución de una nueva organización de toda la familia humana”⁹, que pueda ser percibida como garante imparcial y objetiva de los derechos.

Enraizados en nuestra fe en Jesucristo, que nos llamó a trabajar en su Reino, nos unimos a tantas hermanas y hermanos que luchan por un mundo de justicia, de verdad y de paz. Un mundo donde la verdadera paz pueda convertirse en una victoria para la humanidad.

Secretariado para la Justicia Social

Roma, 7 febrero 2003

⁹ JUAN PABLO II, *Pacem in terris. Una tarea permanente*, 1 enero 2003.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 191-211

Los retos de la integración regional en Centroamérica

Óscar Alfredo SANTAMARÍA *

El pasado 31 de marzo de 2003 se presentó en la Casa de América de Madrid la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Esta nueva Fundación retoma el trabajo que ETEA (institución universitaria de la Compañía de Jesús y Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de Córdoba como centro adscrito) viene realizando desde hace ya más de quince años en varios países del Sur. Las actividades de cooperación universitaria, formación de capital humano, desarrollo rural, empresa y desarrollo y políticas de desarrollo en Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Cuba, Vietnam y otros países, han animado a ETEA a crear esta nueva estructura desde la que desarrollar más y mejores acciones en coordinación con las universidades de la Compañía de Jesús en América Latina y otros socios en los países del Sur.

* Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana-SICA y ex-Canciller del gobierno de El Salvador. Intervención en el evento: *Centroamérica: Los Retos del Desarrollo y la Integración Regional*, celebrado en la Casa de América, Madrid, España, 31 de marzo de 2003.

De la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación dependerá también el Instituto Español de Estudios Centroamericanos (IDECA) que coordinará las acciones en Centroamericana, región en la que ETEA ha trabajado de manera especialmente intensa en las décadas pasadas. Precisamente las jornadas se desarrollaron en torno al desarrollo de la región y su proceso de integración centroamericana.

En la Jornada participaron destacados ponentes centroamericanos como Jaime Morales (Director de la Cátedra de Teoría del Estado de la Universidad de Costa Rica y Director del Centro Estudios para el Futuro–Centroamérica) y Hugo Beteta (Vicerrector Administrativo de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala) y fue presentado el Plan regional de cooperación en Centroamérica de la AECI con la presencia en el acto del Director General de Iberoamérica de la AECI, Juan López-Dóriga, y Subdirector General para México, América central y caribe, Rafael Garranzo.

La ponencia del Secretario general del Sistema de la Integración Centroamérica, Oscar Santamaría, puso de relieve los avances del proceso de integración en los últimos años tras la catástrofe del Mitch y de los terremotos de El Salvador. La integración regional avanza significativamente en estos últimos años y discute ahora el establecimiento definitivo de la unión aduanera y la definición de los acuerdos de libre comercio con EEUU y de asociación con la UE. Pero los progresos del SICA van más allá de los acuerdos comerciales y de cooperación y hay algunos avances importantes en la dimensiones políticas, sociales, medioambientales y de seguridad regional. El Secretario General del SICA abordó también el reto del fortalecimiento de las instituciones regionales del proceso.

Introducción

Me es grato presentarme ante ustedes en esta jornada, con la satisfacción de anunciarles que la integración centroamericana vive uno de sus momentos más prometedores.

Tras el *impasse* en el proceso posterior a 1995 y mientras la región se enfrentaba a la magnitud de los daños producidos después por el Huracán Mitch y los terremotos de El Salvador, se fueron produciendo una serie de acontecimientos que han generado un amplio y rico debate en nuestros países centroamericanos.

Debo destacar de entre todos ellos las reuniones de los Grupos Consultivos celebradas en Estocolmo en 1999 y en Madrid en el año 2001. Estas dos reuniones pusieron en evidencia la importancia y valor de sumar los esfuerzos de los gobiernos de Centroamérica, de sus sociedades civiles y de la cooperación internacional. Del Grupo Consultivo de Madrid 2001 surgió una Estrategia de Transformación y Modernización del área y un catálogo de proyectos, elaborados por todos los agentes de la región, que demostró también el valor añadido que aporta la visión regional a la solución de nuestros problemas.

Estudios de gran magnitud como el conocido como *Centroamérica 2020*, copatrocinado por la Unión Europea, habían creado también un ambiente de reflexión regional sobre los obstáculos que encuentra Centroamérica en su desarrollo. Esta Secretaría General (SG) impulsa hoy, con el apoyo de organismos internacionales, otros estudios de gran alcance que pueden dar un renovado impulso al proceso. Retomando aquella conocida experiencia europea de los Costos de la No Integración y con la inestimable colaboración de D. Paolo Cecchini, la SG-SICA y la CEPAL impulsan desde hace meses un estudio sobre los beneficios y costes del proceso.

Pero por otra parte, se producen en estos momentos avances muy significativos en el proceso. En los últimos meses han avanzado de forma muy notable las negociaciones para el establecimiento de la Unión Aduanera. Todo indica que a breve plazo podremos asistir al establecimiento definitivo de la Unión Aduanera Centroamericana. La Unión Europea no es ajena a estos esfuerzos y ha puesto en marcha un programa de apoyo a la Unión Aduanera que supone una importante colaboración en este trascendental paso del proceso centroamericano de integración regional.

El balance de estos años en términos de la relación económica entre los países de la región ha sido francamente positivo. Pese a un entorno complejo y cambiante, la integración centroamericana ha permitido, por ejemplo, un desarrollo desconocido del comercio intrarregional que ya superó las cifras de los 3000 millones US\$ de exportaciones entre los socios regionales.

Esta mayor interrelación entre las economías de la región es también palpable en lo que se conoce en la región como la integración informal. Algunos sectores empresariales centroamericanos avanzan en la integración de sus negocios y actividades más rápido que las instituciones. Son buenos ejemplos de ello, el sistema financiero, el sector energético, el sector agroalimentario, el sector transporte, el turístico y la distribución comercial, entre

muchos otros. En estos sectores ya se da por hecho que la integración no es sólo necesaria sino inevitable y trabajan en función de este escenario. Es un indicador de la fortaleza creciente de la integración regional y, al mismo tiempo, un estímulo a proseguir en el desarrollo de los acuerdos.

Las negociaciones para el establecimiento de la Unión Aduanera crearán un entorno favorecedor para un mayor desarrollo del comercio intrarregional. Cabe destacar como ejemplo de ello la plena incorporación de Costa Rica a estas negociaciones y el avance notable en la ejecución del Plan de Acción económico de marzo de 2002 que comprende el calendario definitivo para alcanzar el 1 de enero de 2004 la liberalización del comercio intrarregional, la definición de un arancel común centroamericano y la eliminación de los puestos fronterizos, cumpliendo así con uno de los objetivos primordiales del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Por otro lado, la red de acuerdos comerciales con terceros países y regiones se va completando progresivamente. Tras los acuerdos con México, República Dominicana y Chile; la región avanza en el establecimiento de acuerdos conjuntos con Canadá, tiene fechas concretas para finalizar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y está a las expectativas de abrir negociaciones para un nuevo y más amplio Acuerdo de Asociación con la Unión Europea que incluiría también un Acuerdo de Libre Comercio.

Pero junto a los avances en el definitivo establecimiento de la unión aduanera, se han producido otros avances de gran importancia en el conjunto de las dimensiones de la nueva integración centroamericana. Haremos enseguida una breve reseña de los más destacados, pero quiero recuperar ahora algunas ideas esenciales sobre la integración centroamericana de nuestros días.

1. Lecciones

1.1. El marco institucional de la integración de los noventa: el Protocolo de Tegucigalpa

Como ustedes ya conocen, los procesos de Contadora y Esquipulas y muy especialmente el Diálogo de Cooperación de “San José” entre Centroamérica

y la Unión Europea instituido en 1984, permitieron a los países centroamericanos superar los conflictos que habían afectado la experiencia de integración regional de los años sesenta y setenta, iniciada con la carta de la ODECA en 1951, cuando también la Unión Europea daba sus primeros pasos tras la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en ese mismo año.

Las Cumbres presidenciales de los primeros cinco años de la década de los noventa, dieron lugar al nuevo marco político y jurídico de la integración regional que está presidido por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 por el que se crea el marco político en el que se enmarcan el resto de nuestros tratados fundamentales y se desarrolla el marco institucional: el Protocolo de Guatemala de 1993, el Tratado de la Integración Social de 1995 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995. Este conjunto de acuerdos permitió a los centroamericanos dotarse de un conjunto de principios, normas y objetivos, centrados en la paz, el desarrollo, la libertad y la democracia.

La nueva integración de los años noventa pretendió responder a los retos del desarrollo centroamericano fomentando un escenario regional de crecimiento y de modernización de nuestras sociedades, que al mismo tiempo mejorase las condiciones de nuestra inserción en la economía mundial y en las instituciones y acuerdos que la rigen. La región optó por un modelo de crecimiento económico dual, hacia adentro con el objetivo final de lograr la Unión Económica y hacia afuera con políticas regionales que favorecen el desarrollo de las exportaciones a terceros países o grupos de países, a través de TLC's.

El conjunto de instituciones del proceso está llamado ahora a impulsar el desarrollo de las distintas dimensiones (política, económica, social, medioambiental y cultural) del proceso, mediante el pronto establecimiento de una Unión Aduanera que progresaría hacia el mercado único y el desarrollo de las políticas y acciones comunes en todos los ámbitos del proceso. Las principales novedades institucionales que generó el Protocolo de Tegucigalpa con respecto a la integración original fueron la creación de la Secretaría General, de la Corte Centroamericana de Justicia y del Comité Consultivo de la Integración Centroamericana.

En el esquema institucional centroamericano la toma de decisiones se concentra en el órgano de máximo rango que es la Reunión de Presidentes. La Corte Centroamericana de Justicia debe cumplir la función de asegurar el cumplimiento de los acuerdos centroamericanos y de ordenar el marco jurídico del proceso así como los conflictos que surjan en torno a él.

El Parlamento Centroamericano fue un elemento esencial en la recuperación del proceso en los años ochenta. En la valoración de sus funciones actuales, se olvida con frecuencia su importancia como foro de diálogo tras su creación en una región en pleno conflicto en 1987 (años antes de que el protocolo de Tegucigalpa fuese aprobado).

La Reunión de Vicepresidentes y los Consejos de Ministros son los siguientes órganos de la institucionalidad y abarcan un amplio rango de sectores y políticas en la región. Es preciso destacar el rol del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como cabeza rectora del proceso y el notable protagonismo del Consejo de Ministros de Economía.

El Comité Consultivo es otra de las novedades del marco institucional. Ha funcionado durante estos años con la presencia de numerosos agentes de la región. Su rol en el proceso es de la máxima importancia aunque sea de carácter consultivo. En la actualidad, tratamos de impulsar desde la SG-SICA su participación en los debates relacionados con la agenda presidencial y reforzar su capacidad de opinión. La conexión de la Sociedad Civil con la agenda regional y su percepción sobre el proceso es un factor fundamental para su avance.

Junto a estos órganos, la Secretaría General del SICA encabeza la red de Secretarías, Direcciones e instituciones del sistema. La coordinación de estas secretarías e instituciones se convierte en un elemento determinante para el éxito de los esfuerzos de integración.

En el diseño de este marco institucional existe, como en los propios fundamentos del modelo de integración, una enorme influencia del modelo europeo. Es por ello que las experiencias de la Unión Europea constituyen para nosotros una permanente referencia en los debates tanto sobre la reforma institucional como sobre cualquier otro aspecto del proceso. La fructífera relación entre la integración centroamericana y la Unión Europea a través del Diálogo Político y de Cooperación denominado "Foro de San José", es sin duda uno de las fortalezas de nuestro proceso. La colaboración europea se ha manifestado permanentemente desde su apoyo a los acuerdos de paz o a la creación de Parlamento Centroamericano hasta su apoyo al establecimiento de la Unión Aduanera en estos días. No puedo dejar de manifestar en esta ocasión nuestro agradecimiento por este acompañamiento.

1.2. Aspectos positivos y negativos del marco institucional creado por el Protocolo de Tegucigalpa

Regresando al marco institucional creado por los nuevos Tratados, podríamos sintetizar sus aspectos positivos y negativos de la forma siguiente.

En cuanto a los aspectos positivos se puede afirmar:

- Que los acuerdos y tratados del Sistema de la Integración Centroamericana están basados en la recuperación de la paz regional y tienen como objeto fundamental la consolidación de un espacio de entendimiento regional que impida conflictos futuros. Como señala el Protocolo de Tegucigalpa, el objetivo fundamental es “la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”.
- Que los acuerdos y tratados del Sistema de la Integración Centroamericana resuelven la unidimensionalidad de la etapa anterior del proceso y consagran un modelo de integración con las siguientes dimensiones: política, económica, ambiental, social y cultural.
- Que los nuevos acuerdos de integración regional en Centroamérica constituyen un marco adecuado y con aportaciones valiosas para el desarrollo regional. Por ejemplo, incorporan algunos de los principales consensos sobre desarrollo gestados durante los años noventa en la comunidad internacional. Conceptos como desarrollo sostenible, integración con apertura, desarrollo humano o seguridad humana forman parte sustancial de los tratados y acuerdos centroamericanos.
- Que la presencia de acuerdos y tratados en las dimensiones sociales y medioambientales del proceso constituye una adecuada respuesta a las necesidades de los países de la región. El Tratado de la Integración Social sitúa el desarrollo humano en el eje de la integración. La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) sitúa el principio del desarrollo sostenible en el eje de la integración.
- Que los nuevos acuerdos resolvieron también dos carencias importantes de la integración centroamericana con la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, el PARLACEN y el Comité Consultivo de la Integración Centroamericana. Su presencia incorpora un valor añadido de enorme consideración al entramado institucional.

En cuanto a los aspectos negativos se puede afirmar:

- Que existe una cierta confusión en el marco jurídico y político del proceso ante la dificultad de trabajar en un marco en que los acuerdos no son suscritos y ratificados por todos los estados miembros del SICA y en el que se constata la ausencia de mecanismos para normar la ratificación de los acuerdos.
- Que se producen en ocasiones decisiones unilaterales contrarios a los acuerdos centroamericanos así como incumplimientos de los acuerdos aprobados.
- Que la institucionalidad regional precisa efectivamente de una reforma que resuelva problemas como la dispersión institucional y su necesaria racionalización y la revisión de competencias y procedimientos de algunas de sus instituciones para reforzar su funcionamiento y capacidad.
- Que la dispersión institucional supone una pérdida de eficacia y eficiencia del entramado institucional que se debe corregir con mecanismos adecuados de coordinación entre todas las instituciones.
- Que la institucionalidad no cuenta con fuente y mecanismo de financiamiento automático.

En general, se puede afirmar que la integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario. Esta característica del proceso es especialmente visible en el ámbito institucional del proceso y determinará los resultados de las reformas a realizar.

1.3. La reforma del marco institucional: la propuesta BID-CEPAL y las Cumbres presidenciales de Panamá y de Comalapa

La necesidad de corregir los aspectos negativos del proceso, animaron a los gobiernos regionales a plantear ciertas medidas de reforma institucional. La CEPAL y el BID coordinaron el Programa de apoyo al fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad de la integración centroamericana, siguiendo un mandato de la XVI Cumbre de Presidentes celebrada el 30 de marzo de 1995 en San Salvador. Los resultados de este programa dieron lugar a una serie de propuestas sobre la racionalización y refuerzo de las instituciones comunitarias que fueron poco después discutidas y adoptadas en la XIX Reunión de Presidentes que tuvo lugar el 11 y 12 de julio de 1997 en Panamá. Los Presidentes decidieron abordar la reforma institucional del

SICA con la racionalización como objetivo principal. Sus principales decisiones fueron las siguientes:

- a) Revisar las atribuciones y el número de diputados del PARLACEN.
- b) Derogar la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia y reducir los magistrados a uno por país.
- c) Unificación de las Secretarías del Sistema.
- d) Sustitución del Comité Ejecutivo por el Comité de Enlace.

Por otro lado, los gobiernos centroamericanos decidieron iniciar los trabajos para la refundición de los acuerdos regionales en un *Tratado único*.

El 4 de febrero de 1998 los Presidentes centroamericanos realizaron una reunión extraordinaria en el aeropuerto de Comalapa (San Salvador) para discutir especialmente los avances en el proceso de reflexión y reforma del marco institucional. De esta cumbre surgieron algunas decisiones importantes. Las principales fueron las siguientes:

- a) Reducir el número de parlamentarios del PARLACEN de los 20 actuales a 10 o 15 por país.
- b) Reducir el número de magistrados de la Corte Centroamericana de Justicia de 2 a 1 por país y modificar su relación laboral con la Corte, pasando a retribuir por dietas o sesiones y no por sueldos mensuales.
- c) Proceder a la unificación de las instituciones regionales en una secretaría unificada con sede en San Salvador bajo la coordinación del Secretario General del SICA.
- d) Nombrar a un técnico como Presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica, eliminando el hábito de rotar la presidencia entre los distintos países; y modificar los estatutos del Banco para facilitar el ingreso de socios extrarregionales.

Las reformas son de gran interés desde el punto de vista de la racionalización del sistema pero generaron una importante discusión en el entorno institucional.

1.4. Los avances en la reforma de las instituciones desde 1997 hasta la fecha: el debate sobre las reformas

Algunas de sus propuestas son efectivamente discutibles y quizás el enfoque del proyecto se ve afectado por una percepción negativa de las instituciones regionales. En cualquier caso, los documentos y decisiones presidenciales incluyen propuestas de gran valor para el proceso que merecen una segunda oportunidad.

Las decisiones presidenciales de reforma sólo han sido parcialmente abordadas. Solamente respecto a la unificación de las secretarías en San Salvador se han producido algunos avances. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, la OSPESCA, la Secretaría de la Integración Turística y la Secretaría de la Integración Social se han desplazado a El Salvador.

Las reformas sobre el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia no se han puesto en marcha. Tanto el Parlamento como la Corte han argumentado intensamente contra las reformas propuestas y no se han tomado decisiones firmes. Algunos gobiernos proponían recientemente la suspensión del mecanismo de elección por sufragio universal para determinar los parlamentarios por designación de entre los parlamentarios nacionales.

Pese a la conveniencia de valorar las decisiones presidenciales, es importante señalar que con frecuencia se exige a las instituciones centroamericanas resultados en poco tiempo y sin muchas competencias para alcanzarlos. Una vez más el caso europeo nos debe servir de inspiración para dar tiempo a la integración y a sus instituciones para mostrar su eficacia en el medio plazo.

Más allá de las propuestas, es preciso revisar para mejorar y reforzar el rol en el proceso de instituciones como el PARLACEN, la Corte Centroamericana de Justicia o el Comité Consultivo.

Esta Secretaría General la mantiene una mesa de coordinación interinstitucional con PARLACEN y la Corte Centroamericana con el interés de facilitar su plena participación en la agenda centroamericana y de coordinar la labor de las tres instituciones.

Recientemente se ha producido una reforma de los protocolos de Tegucigalpa y de Guatemala para convertir al Consejo de Ministros responsables de

la integración económica en instancia de solución de las controversias comerciales, instancia que también incorpora un mecanismo de arbitraje.

Conviene asimismo destacar que la Secretaría General del SICA con el apoyo técnico de expertos de la Unión Europea, realiza desde el año 2002, un proceso de reestructuración y modernización organizacional, con el objeto de fortalecerla y actualizarla orgánica y operacionalmente, estableciendo sistemas de planificación estratégica, informática, control, seguimiento, evaluación y retroalimentación de sus actividades, proyectos y programas, que facilitaran la programación del proceso en forma dinámica en el corto y medio plazos.

1.5. El falso mito de la institucionalidad ineficiente: algunos casos positivos que demuestran la capacidad de las instituciones regionales

Las instituciones centroamericanas están sujetas a veces a un cierto mito negativo que conviene contrarrestar. Existen múltiples ejemplos de los avances que se producen en el proceso y es fácil establecer su relación causal con instituciones que los apoyan con capacidad de propuesta y de organización. Es decir, hay tantos o más ejemplos positivos que negativos que demuestran la eficacia del sistema.

Más allá de los avances ya reseñados, se han producido otros progresos con protagonismo institucional destacado. Por ejemplo, podemos citar los siguientes:

En lo que respecta al ámbito económico conviene destacar especialmente el “Plan de Acción Económico” aprobado por una Cumbre de Presidentes del área el año pasado que se presenta a continuación:

1. NORMATIVA

- SOLUCIONES DE CONTROVERSIAS COMERCIALES
 - ÉNVIO AL LEGISLATIVO INMEDIATO
 - VIGENCIA 31/12/02

- COMERCIO DE SERVICIOS E INVERSIONES
 - SUSCRIPCIÓN Y ENVÍO AL LEGISLATIVO DEL TRATADO
CENTROAMERICANO INMEDIATO
 - VIGENCIA 31/12/02

- CODIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO (CAUCA)
 - VIGENCIA 31/12/02
 - CONCLUIR ADOPCION REGIONAL DEL RECAUCA 31/12/02

- 2. ARMONIZACION ARANCELARIA
 - RUBROS CON DIFERENCIA DE 5% O MENOS 31/12/02
 - RESTO DE RUBROS ARANCELARIOS 31/12/03
 - ARANCELES DIFERENTES EN NICARAGUA POR LEY DE JUSTICIA TRIBUTARIA 31/12/03

- 3. LIBRE COMERCIO PARA TODOS LOS PRODUCTOS PENDIENTES
 - HARINA DE TRIGO
 - CAFÉ TOSTADO 31/12/02
 - DERIVADOS DEL PETROLEO
 - ALCOHOL ETÍLICO
 - BEBIDAS ALCOHOLICAS DESTILADAS

- 4. NEGOCIACIONES COMERCIALES
 - EN PROCESO
 - CANADA
 - ESTADOS UNIDOS
 - ALCA
 - OMC
 - A CORTO PLAZO
 - UNION EUROPEA
 - CARICOM
 - MERCOSUR
 - COMUNIDAD ANDINA

- 5. FACILITACION DE COMERCIO
 - ELIMINACION DE OBSTACULOS AL COMERCIO
 - MODERNIZACION DE LAS ADUANAS Y SIMPLIFICACIÓN DE TRAMITES EN LOS PUESTOS FRONTERIZOS 31/12/02

- 6. UNION ADUANERA
 - RECONOCIMIENTO MUTUO DE LOS REGISTROS SANITARIOS DE MEDICAMENTOS 31/12/02
 - POLITICAS AGROPECUARIAS
 - ADMINISTRACION ADUANERA COMUN

- LIBRE MOVILIDAD DE BIENES SIN EXCEPCION Y SERVICIOS ASOCIADOS AL COMERCIO DE BIENES	31/12/03
- POLITICA COMERCIAL EXTERNA COMUN ¹	
- MECANISMO DE RECAUDACION, ADMINISTRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR COMERCIO EXTERIOR ¹	31/12/03
- ELIMINACION DE PUESTOS FRONTERIZOS INTRACENTROAMERICANOS ¹	

¹ Son requisitos indispensables el combate al contrabando y la evasión fiscal; y que los ingresos por concepto arancelario no disminuyan en cada uno de los países

■ También se avanza en la convergencia de políticas monetarias y financieras, en el ámbito del Consejo Monetario Centroamericano. La Secretaría del Consejo monetario centroamericano, las superintendencias de bancos de la región y el BCIE, han concretado avances en el análisis de la legislación vigente en materia de supervisión financiera en los países del área, con el objeto de modernizarla, coordinarla y ajustarla a los principios de Basilea. Se analiza también la arquitectura de los mercados de valores del área y el CMCA acordó ya recomendaciones específicas con la meta de conformar el “Mercado Regional de Valores” cuya aplicación empieza con el establecimiento de un mercado regional de valores de títulos de deuda pública.

■ Los avances en el sector turístico muestra un gran dinamismo. Se ha adoptado el sistema centroamericano de certificación para la sostenibilidad turística y se aprobó el plan de acción para su ejecución.

En una reciente reunión del Consejo de Ministros de Turismo, los países centroamericanos decidieron el inicio de operaciones de la nueva Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (CATA) con sede en Madrid y con la función de promover conjuntamente Centroamérica como destino turístico y para desarrollar acciones bajo la nueva marca común “Centroamérica, tan pequeña, ... tan grande...”.

■ Asimismo se ha dado inicio en este año 2003 al proyecto de interconexión eléctrica en Centroamérica, definido antes del grupo Consultivo de Madrid, reforzado en la estrategia regional derivada del proceso de Madrid y ahora desarrollándose en el ámbito del Plan Puebla Panamá que ha retomado algunos de los proyectos del catálogo regional.

En lo que respecta *al ámbito social*, se pueden mencionar los siguientes ejemplos de buen desempeño institucional:

- El Consejo de Ministros del área social aprobó la propuesta de “lineamientos de políticas y estrategias para el desarrollo y la integración social” para el período 2000–2020, estableciendo metas para el primer decenio. Igualmente, dando continuidad al esfuerzo del proceso de Madrid, aprobó una cartera regional de proyectos para el desarrollo social, derivada de los lineamientos anteriores. Ha servido además de base para la propuesta social en el marco del Plan Puebla Panamá.
- Asimismo consideramos de especial importancia destacar las negociaciones realizadas por el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, COMISCA, que llevaron a obtener rebajas históricas en la compra de medicamentos para tratar el VIH/SIDA. Este logro tiene como resultado concreto la posibilidad de triplicar la cobertura de atención a estos pacientes en la región. Esto, se consiguió gracias al trabajo conjunto desarrollado por los Ministerios de Salud de Centroamérica y apoyados por la Secretaría Técnica de Integración Social, parte integral de la SG-SICA.

En lo que respecta *al ámbito medioambiental*, sirven como ejemplo los siguientes avances:

- La integración medioambiental se dotó del llamado Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA). De su cartera de proyectos se ha lanzado ya el proyecto “Sistema Arrecifal Mesoamericano”; el Programa Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA) que busca un manejo ambiental mejorado del Corredor Biológico Mesoamericano; así como el Programa de Modernización de la Gestión Ambiental en Centroamérica (PROSIGA) con la armonización de marcos regulatorios ambientales en la región centroamericana.
- En cuanto a la prevención y mitigación de desastres, la X reunión de Presidentes centroamericanos celebrada en Guatemala en octubre de 1999 adoptó un modelo regional para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres en Centroamérica y decidieron establecer un quinquenio centroamericano para la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres para el periodo 2000 a 2004.

Y finalmente, en los que respecta *al ámbito político*, se pueden señalar los siguientes avances:

- En materia de seguridad, la región ha alcanzado logros concretos a través de los trabajos desarrollados por la Comisión de Seguridad de Centroamérica, así como por las Subcomisiones de Seguridad, Defensa y Jurídica de la misma. En este contexto, se está desarrollando un modelo de seguridad democrática donde destacan principalmente la adopción del “mecanismo regional de coordinación de ayuda mutua ante desastres”, así como el “plan regional contra el crimen organizado”.
- Por otro lado, es importante destacar la elaboración del “plan centroamericano de cooperación integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo y actividades conexas”, el cual fuera adoptado en resolución de la Comisión de Seguridad de Centroamérica el 25 de octubre de 2001.

2. Retos de la Integración Centroamericana

2.1. *La potencialidad de la institucionalidad centroamericana: ¿por qué son imprescindibles las instituciones regionales?*

Quizás el mejor ejemplo de la lenta pero progresiva consolidación del SICA ha sido la capacidad demostrada por las instituciones y gobiernos regionales para elaborar la “Estrategia regional de transformación y modernización de Centroamérica para el siglo XXI” y presentarlo en la reunión del Grupo Consultivo de Madrid en marzo de 2001. El difícil entorno en el que se elaboró esta Estrategia es una manifestación de las dificultades que encuentra el proceso de integración. Pero pese a ello, la región pudo elaborar una estrategia regional para enfrentarse conjuntamente a los obstáculos del desarrollo centroamericano.

El *proceso de Madrid* reunió bajo la coordinación de las instituciones regionales a gobiernos, sociedad civil y cooperación internacional, para elaborar una Estrategia de Transformación y Modernización de Centroamérica y un catálogo de 31 proyectos que responden a los factores críticos para el desarrollo regional.

El *proceso de Madrid* puso de manifiesto la potencialidad de los mecanismos del SICA para la coordinación de gobiernos e instituciones regionales cuando estos se pueden desarrollar con toda la amplitud que contemplan los acuerdos y el propio marco de la integración regional.

Gobiernos e instituciones trabajamos ahora en la ejecución de algunos de estos proyectos cuyo desarrollo depende de la coordinación de los esfuerzos que realicemos en la región y de los compromisos de apoyo que los países y organizaciones amigas están haciendo en torno a ellos.

Quiero insistir en el valor que esta SG-SICA concede a la “Estrategia regional de transformación y modernización de Centroamérica para el siglo XXI” como contenido central de la integración centroamericana.

Numerosos son, por tanto, los avances en el proceso de integración. Todos ellos permiten afirmar que el año 2002 ha sido un buen año para la integración regional. Los gobiernos han incrementado sus expectativas sobre la acción conjunta y las perspectivas para el año 2003 son igualmente halagüeñas por todo lo comentado anteriormente.

Por todo ello, podemos desplegar un moderado optimismo, sólo tendríamos que limitarlo por asuntos como la gravedad de la crisis del café y la situación actual del entorno internacional.

A este moderado optimismo nos puede ayudar otro de los logros importantes, que quisiera destacar especialmente. La SG-SICA realizó, a mediados del año pasado y con la firma CID-Gallup, la primera investigación de opinión ciudadana en el ámbito centroamericano. La investigación fue importante porque nos confirmó que nuestros pueblos perciben la integración como necesaria y conveniente para nuestros países. Un 66% de los centroamericanos estima que sería conveniente que los países de la región se presenten ante el resto del mundo como un bloque de naciones hermanas y un 60%, en promedio, cree que la integración beneficia mucho o algo a las poblaciones de la región. Los resultados de esta encuesta ayudan a determinar el verdadero sentimiento e importante arraigo que la integración regional tiene en los ciudadanos centroamericanos. Es, sin duda, un elemento esperanzador para el futuro.

Pero también los ciudadanos mostraron un conocimiento superior a lo que se podría afirmar sobre el marco institucional de la integración centroamericana y una mayor confianza en ellas de lo que se suele afirmar.

Las expectativas de los ciudadanos y la positiva evolución del proceso implican una gran responsabilidad para las instituciones de la integración que me honro en representar.

2.2. Eliminando los obstáculos que reduce la eficacia de la institucionalidad: el tránsito a lo comunitario. El presupuesto institucional

Nuestras instituciones se ven limitadas porque el proceso de integración regional se encuentra en un escenario de tránsito entre lo intergubernamental y lo comunitario. Los tratados construyen un escenario tendente a lo comunitario, con instituciones sobre las que se deposita capacidad de decisión y ejecución. Sin embargo, la práctica de nuestra integración todavía es marcadamente intergubernamental. Por esto las instituciones, más allá de sus limitaciones, se ven obligadas a trabajar en un entorno con cierta indefinición, con objetivos de cierto alcance contemplados en los tratados pero con competencias limitadas por la intergubernamentalidad de los procesos.

La Integración Centroamericana y sus instituciones necesitan situarse en una etapa de tránsito a lo comunitario e ir ganando competencias y claridad de funciones. Los gobiernos de la región en este escenario de tránsito deberían ir incrementando su confianza en las instituciones, en su capacidad de definir propuestas de efecto positivo para el interés general y de ejecutarlas adecuadamente.

Para ello es preciso corregir un factor que limita continuamente la capacidad de las instituciones y que es el presupuestario. Por una parte, es preciso establecer mecanismos automáticos de financiación para los presupuestos institucionales que reduzcan la dependencia de decisiones discrecionales. Por otra parte, es preciso dotar a las instituciones de medios para que cumplan sus funciones. También en este aspecto se hace necesario optar por instituciones con los recursos económicos y humanos suficientes.

Una vez alcanzado el establecimiento de la Unión Aduanera, es preciso determinar la posibilidad de que los presupuestos institucionales provengan de la renta aduanera generada por el arancel externo común. El caso europeo es de nuevo una valiosa referencia.

2.3. La Presidencia Pro-Témpore como elemento esencial para la conducción de la agenda de la integración. La Troika

Precisamente la coordinación es un principio básico al plantearnos los desafíos de la reforma institucional. Como ustedes saben, las Cumbres Presidenciales marcan de manera muy determinante la agenda centroameri-

cana. Por ello, su seguimiento se convierte en un mecanismo fundamental para el adecuado progreso de los acuerdos regionales. La Presidencia Pro-témpore viene siendo asumida por los países centroamericanos con un creciente interés que demuestra la mayor confianza y dedicación a la integración.

El impulso que el país que preside puede dar a la agenda presidencial durante su semestre está convirtiéndose en un elemento muy positivo para el proceso. La reciente presidencia de Costa Rica, la actual de Panamá y el interés con el que Belice prepara la siguiente, son muestras de la importancia de este mecanismo.

Los gobiernos centroamericanos estudian ahora la propuesta que realizamos en la XXI Cumbre de Granada (Nicaragua), sobre la conveniencia de establecer un sistema de Troika en Centroamérica, que involucre al Estado que ha ejercido la Presidencia Pro-témpore en el período anterior, al país que la ejerce actualmente y al país que tendrá en sus manos la próxima presidencia.

Como ustedes en la UE ya han experimentado sobradamente, ello permitiría que el país que asume funciones se beneficie de la experiencia de la presidencia anterior, y a su vez, la futura presidencia siga el hilo del proceso y, por consiguiente, asuma plenamente enterada de las acciones realizadas y los asuntos pendientes. Luego de una primera ronda, este esquema podría sustituirse por una troika donde la anterior presidencia puede ser sustituida por la Secretaría General, quedando únicamente la presidencia actual y la entrante, junto al órgano de la secretaría general.

Mecanismos como la Troika y la Presidencia Pro-témpore son ahora esenciales para garantizar un seguimiento fluido de la agenda presidencial.

2.4. El rol de la Secretaría General del SICA como coordinadora e impulsora de la agenda centroamericana y su seguimiento

La propuesta de una SG unificada en la reforma se basaba en que la dispersión de las instituciones resta una parte de la capacidad técnica y política que la Secretaría podría tener. Las distintas secretarías especializadas del sistema han estado funcionando con una difícil coordinación y sin unir los escasos recursos de que disponen. La figura de una Secretaría General del Sistema, rodeada de un equipo reducido de secretariados

especializados, con Representaciones en cada capital de los países miembros, y funcionando con objetivos comunes, permite pensar en una institución regional con peso para garantizar el cumplimiento y progreso de los acuerdos, junto a la Corte y el Parlamento Centroamericano.

Es igualmente importante disponer de una institucionalidad coordinada desde la SG-SICA que pueda responder en la preparación y seguimiento de las decisiones de las reuniones Cumbres y de Consejos Ministeriales. El modelo de integración que definen los tratados de la nueva integración no es factible en un marco institucional como el actual. La multidimensionalidad que confieren al proceso sus ámbitos político, económico, social y cultural carga de contenido a las instituciones. La Secretaría General del SICA y la demás secretarías técnicas y especializadas no ejercen solamente la función de secretaría intergubernamental de los Consejos de Ministros, son ya en la práctica, el germen de instituciones comunitarias con un mayor nivel de capacidad de gestión y una notable capacidad de propuesta.

El marco institucional centroamericano tiene un importante papel que desarrollar en este proceso. La completa definición del organigrama institucional y la dotación de los recursos necesarios es un factor de fortalecimiento de la integración. La posición central de la SG-SICA como impulsor de iniciativas y propuestas a los gobiernos centroamericanos y como eje del seguimiento de la Agenda Presidencial y las agendas sectoriales, sería una garantía de eficacia institucional.

3. Presencia de España en el Proceso de Integración Centroamericana

Las relaciones comerciales, políticas y culturales, entre los países de Centroamérica y España han sido siempre muy estrechas y con las crisis políticas y económicas que los países centroamericanos atravesaron en las décadas de los años 1980 y 90, España desde esa época inició un proceso de cooperación bilateral con estos.

Ya superados los problemas de esas dos décadas, principalmente los conflictos internos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, el proceso de integración de los países centroamericanos cobró un nuevo impulso como herramienta insustituible de su desarrollo. En ese orden de ideas España decidió el presente año ofrecer a la región un “Programa de Cooperación Regional con Centroamérica”, que se detalla a continuación:

3.1. Programa de Cooperación Regional con Centroamérica

Al margen de la XII Cumbre Iberoamericana realizada el 15 y 16 de noviembre de 2002, en República Dominicana, el gobierno de el Reino de España presentó a los gobernantes centroamericanos un Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, que evitando duplicar apoyos de otras fuentes de la cooperación internacional y dentro de una priorización consultada con los gobiernos de los países del área y las instituciones principales del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), comprende las siguientes áreas temáticas:

- Fortalecimiento y modernización de las administraciones públicas
- Salud
- Educación
- Desarrollo sostenible y gestión medioambiental y de recursos naturales
- Prevención de desastres y reducción de la vulnerabilidad ecológica
- Turismo
- Microempresa
- Pesca

Los proyectos y actividades que se desprendan de este programa de cooperación actual comienzan a desarrollarse con trabajos de diagnóstico en cada una de las áreas especificadas. Todos estos son sectores de gran prioridad para el desarrollo integrado de la región.

3.2. Cooperación entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana

El 9 de marzo de 2001 se suscribió un Memorándum de Entendimiento entre la AECI y la SG-SICA que era el marco general de la cooperación que AECI otorgará a la SG-SICA.

El próximo 1 de abril se celebrará en esta ciudad la I Reunión de la Comisión Mixta AECI/ SG-SICA al amparo de aquel Memorándum.

En principio se han identificado tres áreas prioritarias de cooperación:

- Difusión y promoción de la integración; imagen corporativa.

- Creación de una Biblioteca – Centro de documentación en la sede de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Programa de formación y capacitación en integración.

De esta manera se está cubriendo un vacío muy grande en la región, cual es el del conocimiento a profundidad y la divulgación a niveles populares de la marcha del proceso integracionista así como el fortalecimiento institucional de la Secretaría General del SICA.

4. Conclusión

Así avanza el Proceso de Integración de Centroamérica, que se inició en los años 1960 con cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y ahora con la adición de Panamá y Belice como Miembros Plenos y de la República Dominicana como observadora y en breve plazo incorporada con carácter de Estado Asociado en igualdad con el resto de los países.

Podemos concluir que el Proceso de la Integración Centroamericana, enfrenta problemas y desafíos serios y complejos, pero no insuperables, dentro de un accionar multinacional unificado en sus intereses y objetivos. Los desafíos se han ido atendiendo y los que aún resta solucionar se estarán atendiendo gradual pero dinámicamente.

En estas tareas Centroamérica necesita el continuado apoyo, orientación y acompañamiento que España le brinda y que la región valora como un elemento crítico en el éxito de su proceso integrador.

Muchas gracias.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 213-228

RECENSIONES

SOCIOLOGÍA

PÉREZ YRUELA M. y MOYANO. E (coord.), (2002), *La Sociedad andaluza [2000]*, Córdoba, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, 609 págs.

Ya en el *Primer Informe Social de Andalucía*, editado en 1999, anunciaban sus coordinadores, Manuel Pérez Yrue-la y Eduardo Moyano, el objetivo de analizar en un futuro proyecto editorial los elementos dinámicos del cambio, es decir, los actores tanto individuales como colectivos que protagonizan la vida social de Andalucía en sus diversos ámbitos. Cumpliendo con tal objetivo, ha sido editado recientemente el libro titulado *La Sociedad andaluza [2000]*, que analiza los aspectos políticos, económicos y sociales más importantes de la sociedad andaluza en los últimos veinte años. Al igual que el anterior, se enmarca en los objetivos que el IESA, como centro público de investigación, se trazó desde el momento de su creación en

1992, a saber: impulsar el examen riguroso de la estructura social y analizar los problemas más importantes de la sociedad española, en general, y de la andaluza, en particular. Asimismo, este nuevo libro es el resultado de un proyecto colectivo en el que el IESA ha invitado a participar a especialistas procedentes de universidades y centros de investigación ubicados en Andalucía, atendiendo a su experiencia y capacidad para reflexionar sobre los aspectos dinámicos del cambio social experimentado en esta Comunidad Autónoma.

El libro abarca temas diversos que reflejan los distintos ámbitos del cambio. La distribución de los mimos, así como de los autores, se estructura en las siguientes cinco secciones.

La primera sección se titula *Sociedad, política y cambio cultural*, y en ella se han reunido diversos trabajos que analizan el cambio general de valores producido en la sociedad andaluza y su concreción en el terreno de la cultura política y de las instituciones de representación. Esta sección se inicia con el

BIBLIOGRAFÍA

trabajo de Manuel Pérez Yruela, en el que su autor aporta una serie de ideas para una nueva teoría de Andalucía, que refleje los cambios experimentados en los últimos veinticinco años. Su argumento gira en torno a cómo algunas secuelas del pasado crean en la actualidad ciertas paradojas en distintas áreas de la vida social andaluza: en las condiciones y calidad de vida, en el capital social, en su identidad y articulación como comunidad política y en el capital humano. Eduardo Bericat Alastuey analiza en su trabajo la estructura social de los valores en Andalucía, utilizando datos de la Encuesta Mundial de Valores-Andalucía 1996 y ofreciendo información sobre cómo, y en qué medida, diversos segmentos sociales muestran una mayor o menor adhesión a valores tradicionales, modernos o postmodernos. Le sigue el trabajo de Antonio Porras Nadales, en el que se analiza el desarrollo de los poderes legislativo y ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, mostrando las claves para comprender la dinámica que, desde el acceso de Andalucía a la autonomía, ha tenido lugar en esas instituciones. Juan Montabes Pereira analiza el modelo que se ha consolidado en Andalucía después de las contiendas electorales que se han sucedido en estos veinticinco años. Clemente J. Navarro Yáñez y Manuel Pérez Yruela cierran esta primera sección, y muestran en su trabajo los cambios que ha experimentado la cultura política de los andaluces.

La segunda sección, titulada *Religión, Cultura y Ocio*, se dedica a los cambios experimentados por la Iglesia católica en su doble dimensión institucional y cultural y a las actitudes religiosas de

los andaluces, así como en todo lo relativo al comportamiento de los andaluces ante los retos de la modernización (ocio y uso de la tecnología y presencia de los medios de comunicación). Con el trabajo de Pedro Castón Boyer se inicia esta sección, analizando la situación actual de la Iglesia Católica en Andalucía a partir de su evolución en las últimas décadas. Le sigue el artículo de Salvador Rodríguez Becerra, que, además de confirmar alguna de las conclusiones del trabajo anterior, analiza la escasa presencia entre los andaluces de algunos de los rituales católicos (sacramentos y sacramentales), al tiempo que la proliferación de otras formas de religiosidad popular (como los exvotos, las romerías o las procesiones), donde se combina la dimensión religiosa con la profana. Bernardo Díaz Nosty, analiza el sistema mediático y en qué medida ha contribuido a la gran transformación que ha experimentado la sociedad andaluza en los últimos veinticinco años. El deporte y la práctica deportiva de los andaluces son el tema central del artículo que cierra esta segunda sección, de Inmaculada Szmolka Vida; el análisis se aborda a partir de la información proporcionada por la Encuesta realizada en noviembre de 1999 por la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, y se compara con datos de encuestas realizadas por el CIS y de trabajos dirigidos por M. García Ferrando, así como con preguntas de varios estudios del IESA.

La tercera sección se titula *Villas, pueblos y ciudades*, y en ella se han reunido diversos trabajos que analizan las dinámicas que acontecen en los pueblos y ciudades de Andalucía, como

reflejo de la complejidad y heterogeneidad que muestra la sociedad andaluza al comienzo del siglo XXI. Eduardo Moyano Estrada y Fernando E. Garrido Fernández inician con su trabajo esta tercera sección, justificando el cambio que la sociedad rural ha experimentado en los territorios andaluces y mostrando la pluralidad de percepciones y respuestas que puede observarse en ellos. Antonio López Ontiveros analiza en su trabajo un modelo de asentamiento que es típico de la Europa mediterránea (las agrocidades o pueblos grandes, donde se produce la confluencia de la cultura rural y la urbana) y que en Andalucía adquiere fuerte relevancia, hasta el punto de ser considerado como un rasgo típico de nuestros territorios. Joaquín Susino Arbucias aborda en su artículo el análisis de las grandes ciudades andaluzas tratando, primero, la dimensión territorial en que se inscribe lo urbano, para pasar después a la forma en que esos hechos inciden en sus habitantes y en la construcción de las identidades. Inmaculada Caravaca Barroso, Gema González Romero, Paloma López Lara y Rocío Silva Pérez analizan en su trabajo las transformaciones experimentadas por la articulación territorial de nuestra Comunidad Autónoma como consecuencia de los procesos de ajuste que tienen lugar en el sistema capitalista.

La cuarta sección se titula *Actores económicos y sociales*, y los trabajos que se reúnen en ella tienen el denominador común de analizar los grupos de intereses organizados que protagonizan la vida económica y social de Andalucía: los empresarios y sus organizaciones patronales; los asalariados, el sindicalismo y las dinámicas de concer-

tación social; los agricultores y sus organizaciones profesionales y cooperativas. Se analizan también los nuevos actores sociales que han cobrado un importante protagonismo en el marco de las transformaciones experimentadas por la sociedad andaluza, como son el movimiento ecologista, las asociaciones de consumidores y los grupos de desarrollo rural/local. Esta sección comienza con el trabajo de Manuel Martín Rodríguez y Francisco J. Sáez Fernández, y en él se analiza el comportamiento actual del empresariado andaluz a partir de los resultados que pueden derivarse de sus realizaciones en la última década. El trabajo de Miguel Jerez Mir y José Real Dato tiene por objeto analizar el proceso de articulación de intereses que se ha producido en el empresariado andaluz a través de organizaciones patronales de carácter voluntario, completando el análisis con su integración en las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que son corporaciones semipúblicas de adscripción obligatoria. Rafael Serrano del Rosal analiza en su trabajo la sociogénesis de las dos centrales sindicales mayoritarias en Andalucía, COAN-CC.OO y UGT-A, buscando en ese proceso algunos de sus principales elementos diferenciadores, hasta el punto de poder hablar de un modelo sindical andaluz caracterizado como “bisindicalismo imperfecto de representación”. Alfonso C. Morales Gutiérrez analiza en su artículo el fenómeno de la economía social y la empresa autogestionada en Andalucía. El movimiento de los consumidores en nuestra Comunidad Autónoma lo analizan en su trabajo Eduardo Moyano Estrada y María Antonia Ramírez Pérez. Esta sección termina con el trabajo de

Francisco Garrido Peña y Ángel Ramírez Troyano, en el que se analiza la vertebración de los distintos grupos de intereses que se ocupan de la defensa y protección del medio ambiente en la Comunidad Autónoma andaluza.

La quinta sección se titula *Grupos sociales y nuevas identidades*. Los trabajos que se incluyen en ella tienen por objeto el análisis del proceso de redefinición de las identidades sociales que se han venido construyendo en Andalucía al amparo de las políticas de bienestar y dentro del proceso general de cambio: las mujeres, los jóvenes, los mayores y las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes). El primer artículo que aparece en esta sección, cuyos autores son Isabel García Rodríguez y Fernando Aguiar González, tiene que ver con los valores y actitudes de las mujeres en Andalucía. A partir de los datos de una encuesta realizada por el IESA en 1999 por encargo del IAM, el análisis se realiza desde una doble perspectiva: por un lado, considerando como valores lo que las mujeres valoran, sea lo que fuere (dimensión subjetiva); y por otro, viendo si esos valores se adecuan o no a una serie de valores objetivos ligados con la posesión de bienes materiales y la satisfacción de necesidades (los valores del *tener*), con la existencia de relaciones afectivas (los valores del *querer*) y con el desarrollo personal (los valores del *ser*). La situación de los jóvenes andaluces también es analizada utilizando datos de encuesta, aunque en este caso la correspondiente submuestra de la encuesta que sirve de base al Informe Juventud realizado en el 2000 por el INJUVE. En este trabajo, Manuel Fernández Esquinas y Felipe Morente Mejías utili-

zan para su análisis dos perspectivas: la que considera a la juventud como un estadio transitorio de emancipación personal; y otra, la que la considera como una generación, es decir, como una experiencia cultural compartida. El grupo social de las personas mayores es analizado por Andrés Arroyo Pérez e Hilario Sánchez Méndez; tras un análisis demográfico pormenorizado sobre la mejora de la esperanza de vida y la evolución de la población de mayores en Andalucía, sus autores plantean el tema de la vejez como una nueva etapa de la vida, presentando las distintas formas de la identidad respecto al envejecimiento. Juan Gamella Mora trata de la minoría gitana, analizándola como una minoría étnica en transición en la que pueden apreciarse importantes cambios en su estructura social, hábitos de conducta, expresiones culturales, condiciones de vida y relación con el mundo del trabajo, así como en sus formas de participación social. Finalmente, el tema de la inmigración es analizado por Francisco J. García Castaño y Antolín Granados Martínez, constatando que la percepción que se tiene de este tema no se corresponde con la realidad demográfica de los hechos, puesto que España sigue siendo un país de emigrantes y el porcentaje de población inmigrante se sitúa varios puntos por debajo de la media de muchos países europeos.

Todo este análisis, reunido en más de una veintena de trabajos de interés y utilidad para un mejor conocimiento de nuestra Comunidad Autónoma, se integra en una visión de conjunto sobre las transformaciones experimentadas por la sociedad andaluza. El libro *La Socie-*

dad andaluza [2000] se convierte así en una referencia obligada para dirigentes políticos, profesionales, técnicos de ONGs, profesores, estudiantes y, en general, para todo el que quiera conocer el dinamismo de una sociedad abierta, plural y diversa como la andaluza de hoy.

Luis Navarro Ardoy

ARIÑO, A. y otros, (2003), *Diccionario de la solidaridad (I)*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 526 págs.

La obra se ubica en la colección *Cuadernos de Solidaridad*, editados por la Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana y dirigida por Antonio Ariño Villarroya. La citada Fundación ha pretendido concentrar en cuarenta conceptos, ordenados alfabéticamente y desarrollados en forma didáctica, «*la realidad de la solidaridad*». Para ello se han elegido a especialistas en diversas materias: filósofos, historiadores, sociólogos, politólogos, economistas, voluntarios, etc. El lector agradecería algunos datos sobre los autores, especialmente su adscripción a una determinada ciencia social. En la Presentación de la obra, suscrita por el Presidente de la Fundación, Rafael Blasco Castany afirma que se trata de ofrecer una visión de conjunto del denominado Tercer Sector al que, implícitamente, se le caracteriza, siquiera en forma parcial, por la solidaridad, la integración y la participación.

No resulta oportuno, ni es propio de

una recensión, el comentario de los cuarenta epígrafes que componen la obra, desde el primer término-concepto «*altruísmo*», hasta el último «*voluntariados*». Pero sí es conveniente un inicial acercamiento al planteamiento o a la orientación que los autores otorgan a algunos conceptos nucleares, con especial atención a los que constituyen instituciones jurídicas, cuyo alcance se extiende en muchos casos a otras ciencias sociales.

Desde una perspectiva sociológica José I. Ruiz de Olabuénaga comenta el término «*asociación*». Distingue entre organizaciones sociales, organizaciones informales y, las que se aproximan a la noción jurídica de asociación, organizaciones formales. Dentro de estas últimas separa las de titularidad pública de las de titularidad privada. Éstas, a su vez, se dividirían entre las que atribuyen los beneficios obtenidos a sus «*propietarios titulares*», que serían las organizaciones comerciales, de las organizaciones no lucrativas. El autor se muestra contrario al tópico de que la sociedad española no tiene inclinación o propensión a la constitución de asociaciones. Por otro lado, confirma la idea de la situación de dependencia de muchas asociaciones, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG, en singular y plural), respecto a las Administraciones públicas que directa o indirectamente las financian. Así como la excesiva proliferación de ONG «*innecesarias o inútiles*», lo que le sirve de pie para glosar las funciones y los problemas del asociacionismo español.

Por su actualidad y por su generalidad, son procedentes algunas líneas sobre el comentario de Adela Cortina a la expresión «*Código ético*». Tras repa-

sar los antecedentes, debemos situarnos en la década de los setenta del pasado siglo para ver «*florecer realmente los códigos éticos*» en un contexto de «*revolución de las éticas aplicadas*». Estos códigos han llegado al mundo empresarial donde concretan la misión y visión de la empresa en cuestión y los valores por los que apuesta. Pueden elaborarse en forma jerárquica o en forma participativa. Este segundo procedimiento es el más enriquecedor. Destacamos dos ideas, escasamente desarrolladas, pero de capital interés: primera, la conveniencia de constituir una comisión de seguimiento, con miembros internos y externos, que asesore y vele por el cumplimiento del código; y segunda, el valor de las auditorías éticas y de los informes de responsabilidad social. De otro modo, «*los códigos pueden convertirse en papel mojado*».

Rafael Chaves y José L. Monzón acometen la tarea de llenar de significado la expresión «*Economía social*». Tras el relato de los antecedentes en la literatura económica, afirman que la noción dominante de economía social empieza a consolidarse en Francia en la década de los setenta del pasado siglo como fruto del acercamiento de los movimientos cooperativos, mutualistas y asociativos. Proponen como concepto de economía social el del conjunto de organizaciones «*microeconómicas caracterizadas por unos rasgos comunes marcados por una 'ética social'*». El eje de la economía social sigue siendo el movimiento o sector cooperativo, pero hay que añadirle las asociaciones y fundaciones privadas que respondan a esa ética social, compendiada en la organización democrática y en la distribución de be-

neficios no vinculados al capital aportado por el socio. Relacionada con la expresión anterior, Manuel Herrera Gómez glosa la de «*Tercer Sector*» desde una óptica sociológica.

La expresión «*Estado del Bienestar*» es comentada por Gregorio Rodríguez Cabrero. Por su interés nos centramos en la denominada crisis del Estado del Bienestar. El autor sitúa el origen de este proceso en la década de los ochenta del pasado siglo cuando empiezan a aplicarse «*políticas de racionalización, privatización y contención del gasto social como desarrollo de políticas monetaristas*». Sostiene que los Estados del Bienestar se han adecuado al marco de la globalización (p. ej. con la reducción de la protección social, la mayor deregulación de los mercados y la menor intervención pública en la actividad económica), sin que ello signifique la desaparición de estos modelos de Estados. Íntimamente relacionada con esta expresión, está la de «*Régimen de bienestar*» que es estudiada por Sebastián Sarasa Urdiola. En resumen supone que «*cada sociedad tiene una configuración propia de los derechos sociales estrechamente unida a sus pautas de estratificación social y que da lugar a combinaciones cualitativamente diferentes entre la intervención pública y el papel reservado a los mercados y a la familia*». En esta línea se han distinguido tres tipos ideales de regímenes de bienestar en las sociedades postindustriales: el liberal, cuyo máximo exponente es EE.UU., y también sería reconocible en la mayoría de los países anglosajones; el socialdemócrata, propio de los países escandinavos; y el corporativo-conservador de inspiración cristianodemócrata, con

Alemania a la cabeza y presente en la mayoría de los países de la Europa continental. ¿Qué régimen es más eficaz? El autor no puede ocultar su preferencia por el régimen socialdemócrata. Por otro lado, hemos de informar que se ha defendido la existencia de un modelo propio de los países de la Europa mediterránea, caracterizado por un fuerte clientelismo de las políticas sociales y por una mayor dependencia de la familia.

El término «*Fundación*» es objeto de comentario por Javier Cerrato Allende. La noción de fundación la extrae de su confrontación con el concepto de asociación. Comenta la irrupción en la pasada década de los noventa de un nuevo modelo de fundación, propiciado por la legislación, las fundaciones «*captadoras de recursos*», que nacen a impulsos de asociaciones o de empresas que previamente desarrollaban las mismas actividades pero a través de otro tipo de entidades.

El término «*Globalización*» es analizado por Miguel Beltrán. Con realismo centra su glosa en los aspectos negativos de la globalización (p. ej. el deterioro económico, social y cultural en los países pobres, la pérdida de soberanía de los Estados o las mermas en los Estados de Bienestar y en los sistemas democráticos). Frente a reacciones como el dejar que gobiernen las fuerzas del mercado o el construir una nueva economía mixta, se abren camino las «*terceras vías*» que tratan de compaginar las exigencias económicas de la globalización con nuevas formas de protección social para los más perjudicados y excluidos.

La expresión «*Organización No Gu-*

bernamental (ONG)» es comentada por Javier Edo. En las tres últimas décadas estas organizaciones han ampliado su ámbito de aplicación por tres razones: por el trabajo no sólo hacia el Tercer mundo sino también hacia los excluidos del Primer mundo (del denominado Cuarto mundo), por el desmantelamiento del Estado del Bienestar y por la inclinación de la participación ciudadana a través de las ONG. Incluye a las ONG dentro del Tercer Sector, pues tienen unos valores diferenciados (p. ej. la solidaridad, la tolerancia, la reivindicación y la lucha contra la pobreza, la injusticia y la exclusión social). Y alerta de que el término ONG no es adecuado para las organizaciones al servicio de grupos de interés (sean políticos, económicos, religiosos o de cualquier otro tipo).

Unas observaciones finales. A lo largo de la obra se establece, con alguna excepción, una equivalencia entre Tercer Sector y organizaciones sin ánimo de lucro. Hoy por hoy, el Tercer Sector no tiene unos límites o confines claros. Las dudas se extienden a los valores informadores y a los principios que orientan su actuación. Y, las dudas también alcanzan a las organizaciones que en cada Estado tienen cabida dentro del Tercer Sector. Lo que resulta claro es que en forma unánime se incluyen dentro del Tercer Sector a organizaciones que sí tienen ánimo de lucro, como son las sociedades cooperativas, las sociedades mutuas de seguros, las sociedades laborales y, con menor seguridad, los pequeños y medianos empresarios cuya iniciativa económica se apoya básicamente en su trabajo profesional y personal. Por otro lado, la distinción

entre las expresiones Tercer Sector, Economía Social y *Non Profit Organizations* dista de ser una tarea concluida. Finalmente, la lectura de la obra deja un cierto vacío, pues no todos los términos y expresiones diseccionadas son objeto de análisis desde la atalaya de las mismas ciencias sociales y con igual pro-

fundidad. Su carácter de obra colectiva, divulgativa, de iniciación e interdisciplinar viene a explicar y justificar esta impresión final, fruto de la extendida miopía de la especialización.

Manuel Paniagua Zurera

RESEÑAS

ÉTICA

CARRERAS, I. y OSES, M., (2002), *Vivir solidariamente, es posible día a día*, Barcelona, Ed. Intermón Oxfam y Planeta, 325 págs.

No es frecuente encontrar libros que tengan por tema la solidaridad, ello da un valor notable a esta obra de I. Carreras y M. Osés. Con una presentación muy austera, contiene un panorama muy completo de las posibles acciones solidarias que van desde las que se refieren a la vida cotidiana hasta la participación en proyectos del Sur.

Ignasi Carreras tiene una larga experiencia de participación en diversas Organizaciones no gubernamentales (ONG) y es actualmente director general de Intermón Oxfam, lo que le permite exponer con profundidad la labor de las entidades de desarrollo de las que tanto se habla en la actualidad. Marita Osés es también una persona comprometida con las iniciativas de la sociedad civil en el Tercer y en el Cuarto Mundo.

La obra comienza con un prólogo de Federico Mayor Zaragoza, exdirector de la Unesco; insiste en la importancia del conocimiento de la realidad y de la perseverancia en la acción, como aspectos que debe contener la solidaridad.

El texto propiamente dicho se divide en ocho capítulos.

El primero, «La solidaridad en la familia», recoge las acciones solidarias que cabe realizar en el seno familiar: elimi-

nar las situaciones de desigualdad, educar en valores, acoger a niños y ancianos, donación de órganos.

El capítulo dos lleva por título «Ciudadanos solidarios- ciudadanos del mundo». Está centrado principalmente en las campañas organizadas por las ONG en relación con las armas, las minas antipersona, las patentes, la educación, etc.

El capítulo tres, titulado «Donantes y socios de las organizaciones no gubernamentales (ONG)», describe la actividad de las ONG y las formas de colaboración y participación en las mismas.

El capítulo cuatro trata del «Voluntariado», es decir de aquellas personas que dedican parte de su tiempo a colaborar en la ayuda a los marginados del Cuarto Mundo.

El capítulo cinco está dedicado a los «Voluntarios y cooperantes internacionales», que ayudan a las actividades de promoción y desarrollo en los países del Sur.

El «Consumo responsable» es el contenido del capítulo sexto, que entre otros temas relacionados con el consumo, explica el significado de comercio justo.

El capítulo séptimo está dedicado al tema «La tierra es de todos los seres vivos». Trata de los aspectos medioambientales: el desarrollo sostenible, el uso de la energía, la conservación de los bosques, etc.

El último capítulo se denomina «Transformar la globalización». Expone diversas actuaciones para reducir los

aspectos negativos de la globalización: los movimientos sociales, el cambio de las reglas del comercio internacional, la responsabilidad social de la empresa...

El excelente epílogo insiste en la acción solidaria como actitud contraria al individualismo; en sus propias palabras «muchas acciones pequeñas realizadas por muchas personas sencillas pueden transformar el mundo».

Cada uno de los capítulos contiene testimonios y relatos que aclaran y completan el tema tratado en cada uno de ellos.

Un comentario general: los autores ponen «el listón muy alto», quizás piensan en un tipo de persona que es capaz de vivir principalmente para los demás, es posible que la mayor parte de sus lectores no sean capaces de llegar a tanto.

Como aspecto negativo, subrayaríamos la excesiva heterogeneidad del texto, parece que pone en paridad acciones muy pequeñas, pero importantes, tales como el ahorro de agua, con decisiones que afectan a toda la vida de la persona, por ejemplo la estancia durante varios años en un país del Tercer Mundo. Sin embargo, esta diversidad de temas puede permitir que cualquier lector encuentre algo en el libro que pueda ayudarle a mejorar.

En resumen, un libro para todos aquellos que piensan no solo en sus propios intereses sino que creen que un mundo más solidario depende de todos.

Adolfo Rodero Franganillo

ECONOMÍA

VV.AA., “El poder de las multinacionales. El punto de vista del Sur”, *Alternativas Sur* (número monográfico de la revista), 2002, nº 2.

La revista *Alternativas Sur* en español es una selección de artículos de la revista *Alternativas Sud*, editada por el CETRI (Louvain–Nueve, Bélgica). La edición española es una publicación semestral del Centro de Investigaciones para la Paz (CIP) y la Fundación del Hogar del Empleado. La Revista desde una perspectiva multidisciplinar aborda el sistema económico mundial en la búsqueda de alternativas a la exclusión y la pobreza existentes en este mundo globalizado. Su objetivo es difundir en el Norte el pensamiento del Sur y contribuir al intercambio de ideas y propuestas en el marco de la globalización alternativa. Por este motivo está elaborada por intelectuales, centros de estudio e investigación y movimientos sociales de África, Asia y América Latina.

Los principios de la revista son:

–Centrarse en el desarrollo sostenible desde una perspectiva integral (histórica y multidisciplinar) que relacione lo económico, lo político y lo cultural.

–Difundir el *pensamiento y las propuestas* de organizaciones e intelectuales del *Sur*.

–Abordar temas cruciales para la vida actual y futura de la humanidad y tratarlos de manera global, histórica y multidisciplinar.

–Orientarse a la *propuesta práctica de alternativas*.

Esta revista que presenta dos números monográficos al año se inició con el análisis de los nuevos movimientos por la justicia social cuya expresión más actual han sido las reuniones del II Foro Social Mundial de Porto Alegre. Así su primer número titulado: “A la búsqueda de alternativas: Otro mundo es posible” aborda de forma monográfica las distintas aportaciones del Foro de Porto Alegre con contribuciones de Walden Bello, Francisco Whitaker, miembro del Comité organizador del Foro, Candido Grybowski, director del Instituto de Estudios Sociales y Económicos de Brasil, Atilio Boron (CLACSO), Leonardo Boff y Vandana Shiva entre otros autores.

El segundo número, “El poder de las multinacionales. El punto de vista del Sur”, se centra en el poder que tienen las multinacionales en la actualidad, ofreciendo la visión de distintos intelectuales del Sur. La importancia de esta cuestión nos mueve a realizar una reseña de este número monográfico, pese a no ser habitual en esta sección. Tal y como apunta Manuela Mesa, directora de la revista, en la Introducción: “El debate sobre las multinacionales es también sobre el comercio y sus reglas injustas, sobre los derechos humanos y los derechos laborales, y acerca de las desigualdades salariales entre unos y otros países”.

El editorial analiza la evolución de estas empresas desde sus orígenes hasta la actualidad y la aceleración del proceso de concentración del poder económico en manos de empresas

transnacionales. Hoy, la lógica de la búsqueda de beneficios es el fin que justifica los medios, a costa de romper formaciones sociales o expoliar los recursos naturales. Así mismo muestra como las transnacionales configuran una burocracia privada que transciende todo poder democrático y afectan a grandes sectores de la humanidad, frente a un sector público que en ocasiones está al servicio de éstas debido a la ausencia de un marco legal internacional. Concluye señalando que el deseo de legitimidad de las transnacionales no es, la mayoría de las veces, más que una fachada, que indica su sensibilidad hacia las resistencias civiles que están surgiendo.

La sección titulada “Análisis” comienza con el artículo de Wim Dierckxsens, “El capitalismo, las transnacionales, la guerra y el movimiento social por una alternativa”, y plantea que la recesión mundial es inevitable. Los países occidentales sólo se mantendrán al margen de esta crisis incrementando los efectos de la misma sobre otros países. La lucha contra el terrorismo y la teoría del choque de civilizaciones proporcionan una ideología legitimadora. Sin embargo, existen condiciones para la emergencia de un movimiento que reclame otro tipo de globalización.

Mario L. Fernández Font escribe “Inversión extranjera directa, empresas transnacionales y globalización”. Su artículo analiza como la inversión de capital directa en los países pobres no beneficia sus respectivas economías, sino que incrementa la concentración de riqueza en los países ricos y el poder monopolístico de las transnacionales. Por su parte, A. Lazar, en el texto “Las

transnacionales, actores contemporáneos de la explotación globalizada”, plantea la necesidad de nuevos marcos jurídicos internacionales, para que las transnacionales respeten los acuerdos internacionales en materia laboral, medioambiental y comercial y para que los Estados defiendan los intereses de sus ciudadanos. Por último, Walden Bello, en “¿Hay que abolir el FMI?” y Vandana Shiva, en “OMC: una amenaza para los campesinos”, cuestionan la legitimidad de estas dos entidades claves en la economía internacional.

Incluye la revista distintos análisis de casos en profundidad que se incluyen en el apartado de “Estudios” en concreto se centran en las estrategias de las empresas transnacionales en Argentina y Brasil, la actuación de las transnacionales mineras en el Congo y distintos análisis sobre la India y España. Este último artículo de Matías Kulfas, “Las inversiones españolas en América Latina”, cuestiona el papel que han desempeñado las grandes empresas españolas en la década de los 90, prestando especial atención al caso argentino. Según su análisis han sido inversiones con escasa incidencia en el crecimiento global del stock de capital y de creación de puestos de trabajo, más bien de lo contrario. Estos hechos, en el caso de Argentina llevan a concluir al autor que la inversión española ha contribuido a generar un escenario de mayor regresividad distributiva, concentración económica y desindustrialización.

Estamos pues ante una revista que busca en palabras de François Houtart, director de la edición francófona, una crítica del sistema dominante unida a la reflexión sobre las alternativas a todos

los niveles: el de la utopía o lo que se quiere construir, y el de los objetivos a corto y medio plazo que pueden ser conseguidos. Una revista que viene a cubrir un espacio formativo de los miembros de ONGD y movimientos sociales alternativos pero también de estudiantes universitarios y de postgrado, profesores de relaciones internacionales, instituciones relacionadas con el desarrollo y la cooperación internacional.

M^a Luz Ortega Carpio

CÍRCULO DE PROGRESO, (2002), *Yacimientos de empleo y habilidades: Horizonte 2006*, Madrid, Ed. Círculo de Progreso, 127 págs.

El informe, patrocinado por Caja Madrid, se inserta en los trabajos que el Círculo de Progreso realiza sobre el mercado laboral y sus líneas de evolución. El estudio, como adelanta el título, opera con un horizonte temporal de cinco años. Para este periodo trata de predecir cuáles serán las nuevas actividades económicas con mayores demandas, reales o potenciales, de generación de empleo (yacimientos de empleo). Asimismo, el trabajo valora las habilidades necesitadas y relacionadas con estas nuevas actividades y que serán demandadas a los profesionales, actuales y futuros. Estamos, como fácilmente se deduce del seguimiento de las noticias económicas, ante un tema de moda ligado a un objetivo (el del pleno empleo) que ocupa en Europa no sólo a las Admi-

nistraciones públicas e iniciativas privadas nacionales, sino también muy especialmente al proyecto de Unión Europea.

La metodología del estudio toma como base el método Delphi, completado con el método matriz de impactos cruzados. El método Delphi, bastante difundido en algunas ciencias sociales como la economía, se apoya en el testimonio de los expertos como fuente de conocimiento científico. Las fases de este método pasan por la formulación del problema u objeto de análisis (en este caso la determinación de los yacimientos de empleo y de las habilidades demandadas), la selección de expertos (de la que dependen, y hemos de remarcarlo, en gran medida los resultados obtenidos), las opiniones de los expertos, la búsqueda de consenso y la evaluación estadística. Fácilmente se puede deducir que si la selección de expertos se realiza en forma sesgada hacia una determinada orientación, los resultados confirmarán las ideas defendidas por esa orientación.

Con estas premisas, el estudio identifica veintinueve yacimientos de empleo agrupados en cinco categorías: nuevos servicios a las empresas (riesgos laborales, desarrollo de competencias, inteligencia competitiva, logística, sistemas de información, servicios de postventa y e-Lancers), nuevos servicios sociales (atención infantil preescolar, redes comunales, asistencia geriátrica domiciliaria y trabajo temporal senior), nuevas tecnologías (biotecnología, domótica, telecomunicaciones y nuevas fuentes de energía), sociedad del riesgo (protección privada, sanidad preventiva y servicios financieros) y sociedad del

ocio (escuelas de ocio, nuevos deportes y parques culturales). El informe ofrece una estimación sobre el grado de desarrollo de estos yacimientos dentro de cinco años, así como sobre su potencial de generación de empleo relacionado con el nivel de inversiones requerido. El análisis manifiesta, curiosamente, una correlación negativa entre el nivel de inversión requerido y la generación de empleo. Los yacimientos con mayores demandas de capital (p. ej. biotecnología, nuevas fuentes de energía, telecomunicaciones o servicios financieros) se sitúan entre los que generan menores niveles de empleo.

Respecto a las habilidades que el panel de expertos estiman que van a transformar el mercado de trabajo en los próximos años se identifican once habilidades ordenadas en cuatro categorías o grupos: conocimientos especializados (lengua extranjera e informática), habilidades relacionales (capacidad de convicción, de venta y red de contactos), habilidades organizativas (liderazgo, innovación y dirección de equipos) y habilidades automotivacionales (tolerancia a la tensión, gestión del tiempo y ética profesional). El estudio analiza el grado de relevancia de las distintas habilidades, donde destacan las habilidades organizativas; mientras las habilidades automotivacionales (p. ej. la ética profesional) ocupan el último lugar. Por su parte, las habilidades más requeridas son los conocimientos específicos. El análisis se extiende, asimismo, a las categorías profesionales donde serán más demandadas las distintas habilidades identificadas por los expertos. Las categorías en juego son técnicos, mandos intermedios y dirección. El

panel de expertos concluye que en el caso de los conocimientos, su relevancia es menor a medida que aumentan las responsabilidades asumidas. Por el contrario, respecto a las restantes habilidades su importancia crece en relación con la categoría profesional.

El informe se cierra con un estudio singularizado de los servicios financieros como yacimiento de empleo. Llama la atención que el panel de expertos inserte a este yacimiento en la categoría de los relacionados con los de la sociedad del riesgo. Precisamente, los yacimientos asociados a esta categoría son los que van a experimentar un mayor desarrollo, a impulsos del creciente sentimiento de inseguridad en la sociedad.

Manuel Paniagua Zurera

UNIÓN EUROPEA

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.

Esta obra, coordinada por el profesor José Juan Romero Rodríguez, ha sido elaborada por varios profesores de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales-ETEA, centro adscrito a la Universidad de Córdoba, por diversos componentes del Equipo de Desarrollo Rural de la Universidad de Córdo-

ba y por miembros del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.

El origen del texto es un informe solicitado por Intermón Oxfam sobre los efectos internos y externos de la política agraria de la Unión Europea (UE). Este informe se ha incorporado a la campaña de Oxfam Internacional sobre el impacto del comercio internacional en los países pobres, cuyo contenido aparece en la obra *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza* que ha sido ya recensionada en nuestra Revista (*Revista de Fomento Social*, nº 226).

Es importante indicar que el trabajo publicado se ha elaborado a partir de numerosas reuniones de los autores y de éstos con los expertos de Intermón, cuyo resultado es un trabajo en equipo que sintetiza puntos de vistas muy diversos.

El libro está organizado en cinco capítulos. El primero de ellos lleva por título «Introducción: la UE no es el Consenso de Washington». Analiza el proceso de construcción europea comparándolo con el llamado Consenso de Washington. Apuntan unas claves del éxito de la UE: fidelidad a las raíces, pragmatismo, juridicidad, gradualismo, incrementalismo, supranacionalidad y solidaridad. Como datos que lo diferencian del Consenso, citan la fidelidad a las inspiraciones del origen de la Comunidad Europea, la adopción en Europa del capitalismo «renano» frente al capitalismo «sajón» del Consenso, la existencia de instituciones de defensa del equilibrio regional y de políticas comunes en la UE. Termina el capítulo proponiendo que el modelo de integra-

ción europea se extienda a otros espacios y afirmando especialmente que la política de cooperación europea debe ser coherente con otras políticas, tales como la agraria.

El nombre del segundo capítulo es «La Política Agraria Común. Orígenes históricos y evolución». Describe el nacimiento de la PAC, política de protección de la agricultura, recogiendo sus objetivos (incrementar la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida adecuado a los agricultores, etc.), sus principios (unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera) y sus mecanismos (FEOGA, tipos de precio y «prélèvements»). Termina analizando el desigual tratamiento de los sectores por parte de la PAC.

El capítulo tercero, que se titula «Análisis crítico de la PAC: impactos internos y externos hasta la reforma», aborda los efectos de la PAC en la propia UE y en otros espacios durante el periodo de vigencia de la llamada PAC tradicional. A) En el orden interno, se apuntan como aspectos positivos la creación de un mercado único y el incremento de la producción. Como defectos se indican el exceso de producción, la intensificación de los cultivos, la concentración de las subvenciones en las grandes explotaciones, el incremento del gasto agrario, la propensión al fraude, etc. B) En cuanto a los efectos sobre otros espacios, principalmente en los países en vías de desarrollo, insisten en que la política proteccionista de la UE ha sido negativa para muchos países en desarrollo, si bien matizan que en ciertas zonas la producción no se destina al mercado, sobre todo a los mercados internacionales, por lo que

en estos casos es discutible que las exportaciones europeas provoquen un claro perjuicio. El capítulo se completa con sendos estudios sobre los efectos de la PAC en Andalucía y sobre el sector agroalimentario en la UE.

El nombre del cuarto capítulo es «Los cambios en curso y las alternativas: la reforma de la PAC y la nueva ruralidad en Europa»; en él se describen las reformas de la PAC y sus efectos tanto sobre la agricultura europea como en el comercio internacional. Se exponen las distintas medidas de reforma y el importante Informe Mac Sharry de 1991; a partir de estas decisiones se estudian las variaciones experimentadas en los mercados de los distintos productos agrarios; se completa el apartado con una explicación de la reforma de la PAC contenida en la Agenda 2000. En cuanto a las consecuencias externas de la reforma, se comenta la reducción de la subvención a los productos agrícolas europeos, negociados en el seno de la Organización Mundial del Comercio, proponiendo los autores un tratamiento asimétrico de los países en vías de desarrollo y de los países desarrollados. La última parte del capítulo está referido a la política rural europea orientada a dar respuesta a las demandas del medio rural para conseguir un desarrollo que vaya más allá de la producción agraria como única actividad económica de las zonas rurales; en este sentido se describen los programas LEADER y se realiza una aplicación del concepto de desarrollo rural al área latinoamericana.

El capítulo quinto contiene la «Conclusión: más allá de la frontera de la PAC». Su parte más interesante es la incorporación de «Once propuestas para

una nueva política agraria y rural en un mundo globalizado». De ellas destacamos las siguientes:

-Es preciso promover reformas profundas en las políticas agrarias de la UE, en la línea de eliminar las subvenciones y las barreras a los productos del Sur.

-El futuro de las agriculturas del Sur no se juega principalmente en los mercados mundiales.

-No habrá una buena política agraria que no sea al mismo tiempo una buena política ruralista.

La obra contiene como anexo un documento de trabajo de OXFAM sobre «La necesidad de ser coherentes. Refor-

ma de la PAC y países en desarrollo».

Formalmente el libro está muy bien editado; incluye una serie de recuadros y documentos útiles para el lector. Recoge asimismo una completa bibliografía sobre el tema.

En resumen, una obra importante de la que habría que destacar la adopción del punto de vista de los países en vías de desarrollo, si bien con matizaciones que tratan de situar el problema en sus justos términos, objetividad que quizás no será plenamente compartida por los críticos del sistema.

Adolfo Rodero Franganillo

Serie Gestión empresarial

Directora: Pilar Tirado

1. **EL RETO DEL EQUILIBRIO. Una guía práctica para decidir cómo emplear su tiempo**, por *J Antonio Ariza*
2. **MANUAL DE CONTABILIDAD FINANCIERA**, por *Magdalena Cordobés, Horacio Molina y Juan M^a Muñoz*
5. **GESTIÓN DE COSTES Y MEJORA CONTINUA. Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades (ABC-ABM)**, por *Pilar Tirado Valencia*
6. **MANUAL DE AUDITORIA FINANCIERA**, por *José Antonio Arcenegui Rodrigo, Isabel Gómez Rodríguez y Horacio Molina Sánchez*
7. **TRABAJAR EN EQUIPO: TALENTO Y TALENTE. Técnicas de dinámica de grupos**, por *José Luis Trechera Herreros*

Serie Economía y Sociedad

Director: Ildefonso Camacho

3. **LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA. Un análisis**, por *José J. Romero Rodríguez* (Coord.)
4. **LOS BENEFICIOS FISCALES DE LA IGLESIA CATÓLICA. Negociación, fundamento y alcance**, por *Julio Jiménez Escobar*

EDITA:

Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA.

PEDIDOS:

Desclée de Brouwer

Lérida, 7, bajo. 28020 MADRID

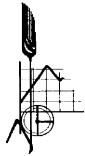
Teléfono: 915 708 759. Fax: 915 708 580

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
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 ^o 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 (3 ^a 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>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
<i>Forma de pago:</i> <input type="checkbox"/> Cheque bancario a nombre de ETEA <input type="checkbox"/> Reembolso		

64

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Septiembre-Diciembre 2002

SUMARIO

I. Artículos

- Manuel Jaén García**
Mª Ángeles Ortega Almán Incidencia del sector público empresarial autonómico sobre la actividad económica andaluza.
- Juan Ignacio Plaza Gutiérrez** Orientaciones, conceptos e incertidumbres de la política regional europea para el siglo XXI.
- Diego Martínez López** Crecimiento y capital público desde una perspectiva regional: una extensión del modelo de Barro.
- Carmina Ordóñez de Haro** Análisis de las tarifas de abastecimiento doméstico de agua en la provincia de Málaga: una aproximación.

II. Notas y reseñas

- Juli Iglesias de Ussel**
Pedro Castán Boyer La vida familiar de la mujer trabajadora andaluza.
- Jaime Alonso**
María Jesús Freire-Serén Infraestructuras Sociales: su efecto sobre el crecimiento de la productividad de las CCAA, españolas.
- Gema Álvarez Llorente**
María Soledad Otero González
Jacobo de Uña Álvarez Transición de la fuerza laboral femenina: un estudio a nivel regional en España.
- Alejandro del Moral Agúndez**
Clementina Galera Casquet
Tomás M. Ballegil Palacios Estudio de la configuración del valor de marca extremeña.
- Christian Freres**
Antonio Sanz Las comunidades autónomas españolas y América latina. Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana (José J. Romero Rodríguez).
- King Russell**
Werner Tony
Williams Allan Retirement migration in the mediterranean (Miguel Solana Solana).
- A. Checa Godoy** Dos economistas críticos con la "contribución directa" de 1613, desde un enfoque regional (Juan Antonio Lacomba).
- A. Checa Godoy** Historia de la radio en Andalucía (Juan Antonio Lacomba).

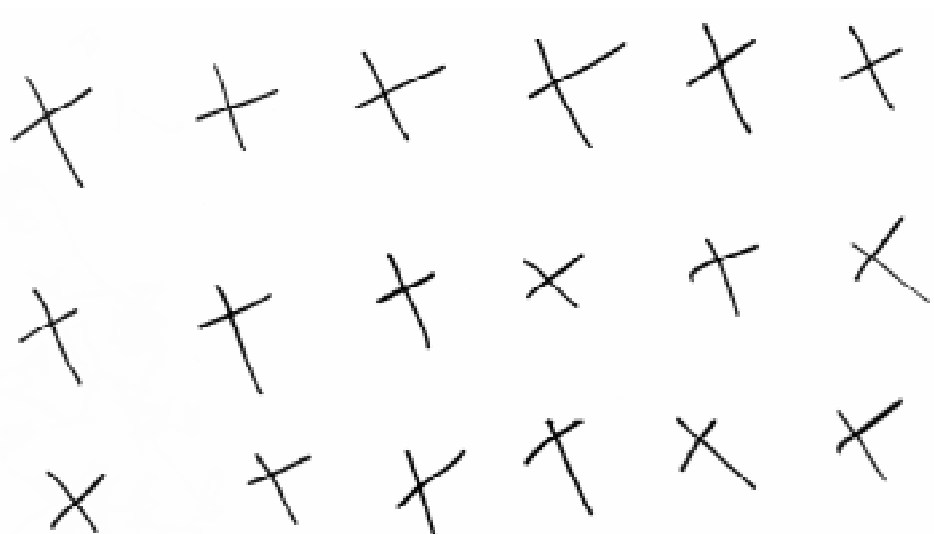
III. Documentación

- Juan Hernández Armenteros** Modelo de financiación de las universidades públicas de Andalucía.

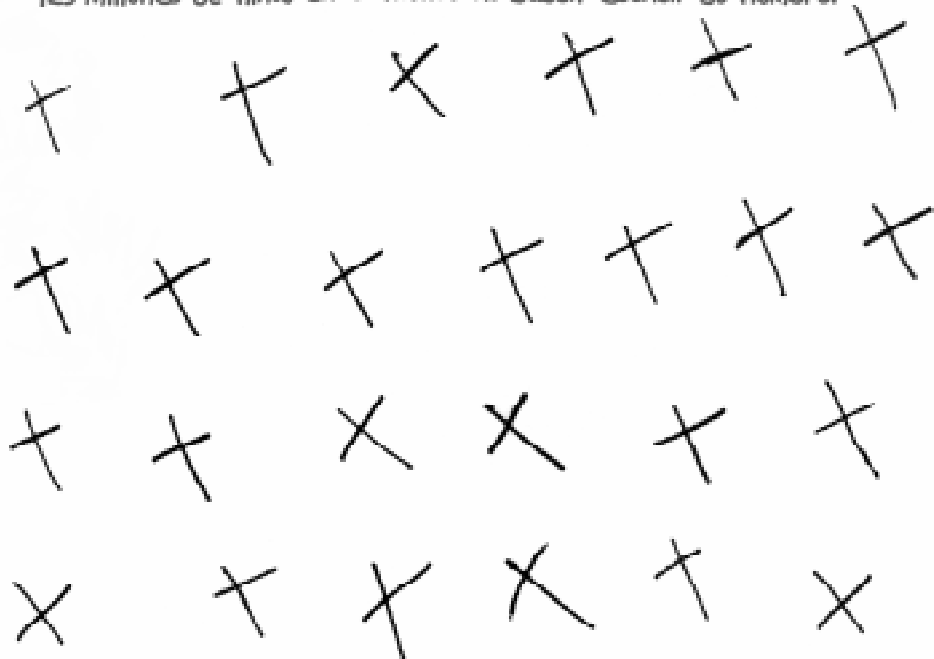
IV. Textos

- José María García León** La abolición del voto de Santiago en las Cortes de Cádiz.

Edita: REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES. UNIVERSIDADES DE ANDALUCÍA
Secretaría: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Málaga
El Ejido, s/n. Apartado Oficial Suc. 4 • 29071 Málaga • Telf. 952 13 12 97



125 millones de niños en el mundo no saben escribir su nombre.



En ENTRECULTURAS llevamos 50 años haciendo posible que los más desfavorecidos tengan una educación de calidad porque la falta de educación significa la falta de oportunidades.

EDUCAR ES DAR OPORTUNIDADES
www.entreculturas.org



CENTRO DE ESPIRITUALIDAD SAN IGNACIO

con la colaboración de
Cristianisme i Justicia (Barcelona) y **Fe y Desarrollo** (Valladolid)
ALBOAN (Bilbao/Pamplona)
Entreculturas/Fe y Alegría (Madrid, Salamanca, Valladolid)
Centro Fonseca (A Coruña) y **Centro La Merced** (Burgos)
Centro Loyola (Santander)
ETEA (Córdoba) e **INEA** (Valladolid) y
CVX de Salamanca.

JUSTICIA GLOBAL. CAMINOS Y COMPROMISOS PARA HACERLA REAL XIª Semana de Espiritualidad Cristiana y Presencia Laical en el Mundo

SALAMANCA
14 – 21 julio 2003

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE ESTA XIª SEMANA

La terrible ambigüedad con que se está desarrollando *el conflicto con Irak* no ha conseguido apearnos de las justas demandas de Porto Alegre: **¡Justicia Global!**

Nacieron estas Semanas, hace ya once años, de la resuelta conciencia de no resignarnos a la privatización de la conciencia cristiana. Nuestra fe y nuestra esperanza crecen y se acreditan en el servicio al mundo de los hombres, que Dios creó y ama, que Cristo incesantemente redime, mientras el Espíritu alienta la transformación de la historia. Insistimos: *la terrible ambigüedad con que se desarrolla* el conflicto de Irak ha acrecentado aún más nuestra conciencia de la utilidad de lo que estas Semanas han pretendido y siguen pretendiendo.

Las Semanas han ido evolucionando, al ritmo de la anual evaluación de los participantes. En julio de 2000 decidieron que, alternativamente, se ofreciera una Semana de iniciación y otra de tema monográfico. En julio de 2001, se sugirió que las Semanas de iniciación se hicieran partiendo de un tema de actualidad, de manera que pudieran inscribirse en ellas antiguos y nuevos participantes.

Los acontecimientos en curso a partir del 11 de septiembre de 2001, y el actual planteamiento del conflicto de Irak han hecho dolorosamente fácil cumplir este encargo. La estructura de la Semana sigue siendo fundamentalmente la misma.

Por las mañanas se tienen dos ponencias, en las que *expertos*, seleccionados con cuidado, desarrollan los temas propuestos desde una perspectiva ético-política, basada en una información contrastada. A entrambas ponencias matinales sigue, cada vez, hora de diálogo.

Por las tardes, se ilumina breve pero significativamente el tema de cada día, desde la espiritualidad cristiana e ignaciana: una interiorización que busca la elección y el compromiso. Es una característica de estas Semanas, que la experiencia de una decena de años nos ha confirmado.

Ha sido también muy valorado por los participantes que *se ofrezca* la posibilidad de comenzar la jornada con 1/2 hora de oración ayudada, en común, y en consonancia con el tema del día; y poder terminarla con la plegaria eucarística, celebrada fraternalmente «por la vida del mundo». Es convicción firme de organizadores y participantes que la interiorización eficaz de las tareas del compromiso ético, social y político se favorece en un clima de compañerismo y oración.

La colaboración de INSA-ETEA ha permitido, desde la IXª Semana, que los participantes que lo deseen, obtengan la acreditación académica de su participación en la Semana.

El ritmo del día es intenso, pero creemos haber conseguido que no sea aburrido.

Después de cenar, Salamanca ha ofrecido siempre buenas oportunidades para el paseo, el humor y la conversación jugosa.

La capitalidad cultural que la Ciudad ha ejercido el pasado año ha aumentado significativamente estas oportunidades.

PROGRAMA

14 JULIO, LUNES

Tarde/Noche: Llegada al Centro de Espiritualidad, Paseo San Antonio, 14-40, para cenar a las 21,00.

15 JULIO, MARTES

Mañana: **Justicia global. Escuchando y reformulando la llamada de Porto Alegre.** (2 ponencias)

Rafael Díaz-Salazar

Profesor de Estructura Social y Formas de la Religión, Universidad Complutense, Madrid

Tarde: «...y todas las otras cosas son creadas para el hombre y para que le ayuden...»

José Ignacio García Jiménez

Profesor de Ética profesional de INEA (Escuela de Ingeniería Agrícola, adscrita a la Universidad de Valladolid)

16 JULIO, MIÉRCOLES

Mañana: **Una política económica hacia una globalización justa.** (2 ponencias)

Gabriel Mª Pérez-Alcalá

Profesor de Política Económica de ETEA (Facultad de Ciencias Empresariales adscrita a la Universidad de Córdoba)

Tarde: **«Los medios que más conducen» (y los que más apartan). Criterios para un discernimiento evangélico.**

Josep M^a Margenat

Profesor de Ética Empresarial y Pensamiento Social Cristiano de ETEA (Facultad de Ciencias Empresariales adscrita a la Universidad de Córdoba)

17 JULIO, JUEVES

Mañana: **La promoción del desarrollo, ¿una política hacia la justicia global?** (2 ponencias)

Luis Arancibia

Economista, Director Ejecutivo Adjunto de Entreculturas-Fe y Alegría, Madrid

Tarde: **La tarde del 17 la CVX de Salamanca invita a los participantes a una visita guiada a la ciudad, y a una recepción y merienda-cena en sus locales.**

18 JULIO, VIERNES

Mañana: **La contribución desde España: nuestros déficits y nuestras posibilidades.** (2 ponencias)

Ignacio Gonzalo y Belén de la Banda

Profesor de Diseño, Desarrollo e Investigación del Currículo, Universidad Comillas, Madrid; y Periodista, Campaña «Comercio con justicia» de INTERMON-OXFAM¹

Tarde: **Laicado y estilo de vida solidario.**

Belén de la Banda e Ignacio Gonzalo

19 JULIO, SÁBADO

Mañana: **La educación, factor decisivo para el logro de una justicia global.** (2 ponencias)

Cristina Manzanedo

Abogada. Departamento de Estudios de Entreculturas/Fe y Alegría, Madrid

Tarde: **Un espíritu de paciencia y esperanza.**

Cipriano Díaz Marcos

Director del Instituto «Fe y Desarrollo» y. Director literario de la Editorial *Sal Terrae* (Valladolid/Santander)

20 JULIO, DOMINGO

Mañana: **Religiones y ciudadanía mundial justa.** (2 ponencias)

Fernando Fernández Franco, S.J.

Director del Secretariado para la Justicia Social de la Compañía de Jesús, Roma

Tarde: **«En todo amar y servir»: dimensión evangélica, ética y política.**

Alfonso Álvarez Bolado

Profesor emérito de la Facultad de Teología Comillas. Miembro del Instituto «Fe y Desarrollo», Valladolid

21 JULIO, LUNES

Mañana: Evaluación y proyectos. Eucaristía final. Comida de despedida. Después de comer; regreso a las ciudades de procedencia.

¹ Ambos trabajaron como voluntarios y en Cooperación en Perú (Lima) desde 1997 a 2002.

EQUIPO RESPONSABLE

Alfonso Álvarez Bolado
Avelino Quijano
Josep M^a Margenat
Pablo Guerrero
Isabel Hernández Martín

DESTINATARIOS

1. Laicos/laicas sensibilizados por los problemas de la mundialización.
2. Laicos/laicas que deseen alimentar, modelar y comunicar sus convicciones cristianas.
3. Laicos/laicas que, preferentemente, formen parte de un grupo o comunidad.
4. Laicos/laicas, preferente, no exclusivamente, que sean profesionales jóvenes o universitarios (o alumnos de escuelas profesionales) de últimos cursos de carrera.
5. A los participantes que lo deseen, se les entregará un certificado acreditativo por 60 hs. expedido por ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba.

LUGAR

Centro de Espiritualidad "San Ignacio"
Paseo San Antonio, 14-40. Apartado 340
37003 SALAMANCA

NÚMERO DE PLAZAS LIMITADO

Pensión completa y contribución a los gastos de la Semana, 200 euros.
En caso de necesitar una beca parcial o total, dirigirse a la Secretaría del Centro

SECRETARÍA DEL CENTRO

Avelino Quijano
Teléfonos 923 12 51 63 o 923 12 50 00
Fax 923 12 51 79
E-Mail: secreces@jesuitas.es

NOTAS

- La inscripción se cierra el 5 de julio.
- Es conveniente llegar al Centro de Espiritualidad el día 14 de julio, entre 8 y 9 de la noche.
- En sus respectivas habitaciones encontrarán carpeta individual con los horarios, esquemas de las primeras ponencias e información sobre la ciudad de Salamanca.

