

---

# REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

---

Nº 209 - VOLUMEN 53

---

ENERO-MARZO 1998

---

---

## EDITORIAL

---

- *La batalla del aceite... y otras batallas* ..... 3
- 

---

## ESTUDIOS

---

- Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ: *Globalización y localismo: nuevas oportunidades para el desarrollo* ..... 31
- Eduardo MOYANO: *La política agraria en el proceso de integración europea* ..... 47
- Jean DUCRUET: *Las relaciones económicas entre la Unión Europea y los países del Sur y del Este del Mediterráneo* ..... 69
- José CAZORLA: *La violencia política y su reflejo en España* ..... 91
- 

---

## NOTAS

---

- Nicolás M<sup>a</sup> LÓPEZ CALERA: *Manifiesto público sobre lo público* ..... 111
- Mercedes RUIZ LOZANO: *La mujer y el mercado laboral: Una especial referencia a los puestos directivos* ..... 119
- 

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

- *Recensiones* ..... 131
- *Reseñas* ..... 142
-





*Revista de Fomento Social*, 53 (1998), 3-29

# La batalla del aceite... y otras batallas

---

*Consejo de Redacción*

---

## **1. Introducción: la alarma salta**

*Desde mediados del año pasado (1997) y sobre todo a partir del mes de diciembre, el debate sobre la reforma de la Organización Común de Mercado (en adelante OCM) del aceite de oliva (que así se llama la reglamentación comunitaria correspondiente) ha saltado a la actualidad nacional. Prescindiendo de acontecimientos menos importantes o anecdóticos, los hechos principales se han sucedido –hasta la fecha de redacción del presente texto– según el siguiente «calendario»:*

- Durante el año 1996 la Comisión presentó un borrador de nueva OCM.*
- 23 de octubre de 1996: el Consejo Económico y Social emite un informe sobre la OCM.*
- 12 de febrero de 1997: tras numerosas modificaciones se aprobó por*

*el Consejo de Comisarios un documento de reflexión, al que nos referiremos más adelante.*

- 18 de diciembre de 1997: el Parlamento Europeo aprueba el «dictamen Jové» por una amplia mayoría; de alguna manera España gana la batalla del aceite en el Parlamento Europeo, aunque dicho dictamen carece de poder vinculante.*
- Diciembre 97: se «filtra» un borrador de reforma del Comisario Fischler.*
- 19 de febrero de 1998: el Comisario Fischler anuncia en Estrasburgo su intención de incorporar a su propuesta algunas de las tesis defendidas por España, en particular manteniendo las ayudas a la producción, al menos durante un periodo transitorio. Reacción prudente de los gobiernos y sectores implicados.*
- 27 de febrero de 1997: masivas movilizaciones unitarias contra la llamada «reforma Fischler», convocadas por la Mesa Nacional del Aceite, especialmente concurridas en las ciudades de Jaén y Córdoba.*
- 18 de marzo de 1998: propuesta definitiva de la Comisión. A la fecha de cierre del presente texto, está pendiente de votación –por mayoría cualificada: no hay derecho de veto– en el Consejo de Ministros.*

*En efecto, el día 18 de marzo de 1998 el Colegio de Comisarios, o sea, la Comisión Europea, a propuesta del Comisario de agricultura Franz Fischler, presentó oficialmente su propuesta de reforma de la OCM del Aceite de Oliva en el marco de un conjunto mucho más amplio de propuestas legislativas. Este importante «paquete» [Documento de la Comisión IP/98/258] incluye: a) una serie de reglamentos agrarios; b) reglamentos relativos a los Fondos estructurales y de Cohesión; c) instrumentos preadhesión, relativos a la ampliación hacia los países del Este; y d) perspectivas financieras para el periodo 2000–2006, lo que constituye el marco presupuestario plurianual de la UE.*

*La situación coyuntural del subsector del olivar y el aceite, en la que se ha elaborado este artículo editorial, es ampliamente conocida por casi todos los españoles y con mayor profundidad por los andaluces en general y los agricultores olivareros en particular. Se podría decir que la «batalla» que se libra en contra de la propuesta de reforma de la OCM para las materias grasas, elaborada por la Comisión europea de agricultura, ha*

*sido difundida por todas las partes implicadas en nuestro país –agricultores, administraciones públicas, etc.– como una afrenta a los intereses nacionales. Desde luego, hay que reconocer que la propuesta de reforma supone un cambio cualitativo y cuantitativo que, de llevarse a cabo, modificará profundamente la estructura productiva y la capacidad de generación de renta de este importante subsector.*

*Un debate tan extendido, tan apasionado, y tan divulgado como el que nos ocupa, no puede ser abordado sin antes caer en la cuenta de que al afrontarlo se encuentran en juego dos racionalidades radicalmente diferentes e incluso contradictorias: por un lado la racionalidad económica, que nos atrevemos de calificar de «objetiva», y por otro la «racionalidad» política, los intereses electorales ajenos a la racionalidad económica y los intereses corporativos segmentados, pese a la apariencia (falsa) de homogeneidad. Ello da lugar a notables contradicciones en todo el proceso. La negociación de este importante tema, en particular, tiene unos caracteres muy peculiares: por un lado están en juego decisiones de alcance estratégico, porque estarán vigentes en un plazo relativamente largo y tendrán consecuencias muy extendidas; por otro lado, los aspectos tácticos, sometidos al coyunturalismo más elemental, y orientados a ampliar lo que podríamos llamar «la zona de regateo» de la negociación propiamente dicha, adquieren una gran relevancia, sobre todo cuando todo el proceso se convierte también en un suceso «mediático» sometido a la censura o aprobación social masiva.*

*Con este artículo editorial, pretendemos arrojar algo de luz en este gigantesco «saco de ambigüedades»: una pretensión probablemente desmedida. Al lector le corresponde la tarea de juzgar...*

## **2. Situación previa a la reforma Fischler: producción de aceite y sistema de subvenciones**

La importancia del olivar, especialmente en Andalucía

*La importancia del olivar, y la de su producto por excelencia el aceite de oliva, se ha traducido incluso en su significación cultural y lingüística que ha reservado para el de oliva el término de aceite por antonomasia. En*

*efecto, según el diccionario de la Real Academia Española, se entiende por aceite, en su primera acepción, la «grasa líquida de color verde amarillento que se obtiene por presión de las aceitunas», por tanto, se puede deducir que el resto de aceites vegetales lo son «por extensión»; digamos que son «pseudoaceites»...; propiamente deberíamos hablar de grasas, frente al aceite por antonomasia, el de oliva.*

*Consideraciones lingüísticas aparte, el olivar ocupa más de 2,2 millones de hectáreas de superficie agrícola en España, la casi totalidad dedicadas a la producción de aceituna de almazara, ya que sólo unas 200.000 hectáreas se dedican a la producción de aceituna de mesa.*

*En cuanto a la producción de aceite, en el cuadro siguiente aparece en miles de toneladas. La variación se debe por un lado a la tradicional «vecería» de este cultivo, pero también a la presencia de años de sequía en épocas más recientes. La serie histórica de producciones por campaña (no por años naturales) que aparece a continuación tiene una enorme importancia estratégica; de sus diferentes interpretaciones depende cuál sea la Cantidad Máxima Garantizada (en adelante, CMG) que se consiga para España. Obsérvese que la media del periodo es de 598.930 toneladas.*

<b>Campaña</b>	<b>Producción</b> (miles de Tm)	<b>Campaña</b>	<b>Producción</b> (miles de Tm)
1988/1989	399,4	1993/1994	542,0
1989/1990	550,8	1994/1995	462,4
1990/1991	639,4	1995/1996	356,0
1991/1992	592,9	1996/1997	947,4
1992/1993	623,0	1997/1998	869,0 (provisional)

*Hablar del olivo y de su producto por excelencia, el aceite de oliva, es hacer referencia de forma obligada a la agricultura andaluza. Andalucía es la primera región o zona geográfica en superficie dedicada a la producción de aceitunas en general y de aceitunas para la fabricación de aceite en particular. El aceite de oliva representa para Andalucía entre el 15% y el 20% de la producción final agraria y en ella se produce más del 75 % del aceite de oliva española, el 36% del comunitario y el 27% del mundial. Por su parte, el olivar, sobre todo por la recogida de la aceituna*

*en España, genera una cifra media en torno a los 45 millones de jornales, muy concentrados en los meses de invierno.*

*El sector agrario español en su conjunto recibe, en concepto de subvenciones agrarias relativas a precios y mercados, cerca de un billón de pesetas del FEOGA. De esas ayudas agrarias, más de la cuarta parte corresponden a Andalucía; representando las ayudas al aceite en sus diversas modalidades en torno a 100.000 millones de pesetas, más del 40% del total de subvenciones agrarias recibidas en Andalucía y aproximadamente el 12,5% de las nacionales. Para tener un orden de comparación, el presupuesto de la Junta de Andalucía asciende a algo más de 2 billones de pesetas.*

*Descendiendo a escala de explotación agraria, los estudios realizados en ETEA permiten afirmar que –según la dimensión de la finca– las subvenciones de las explotaciones de secano productoras de cereales, de oleaginosas, y de olivar, representan entre el 15 y el 25% del total de su cifra de ventas; ahora bien, sobre el margen neto o beneficio del agricultor, dicho porcentaje asciende a una cifra muy significativa, que oscila –según los casos– entre el 30% y el 60%. El número de agricultores andaluces perceptores de subvención puede superar los 150.000, a juzgar por el número de solicitudes de subvención presentadas en la última campaña.*

### Una producción altamente subvencionada

*Desde el comienzo de la Política Agraria de la Comunidad Europea (en adelante, PAC), y gracias a la presencia italiana en los orígenes de la misma (Conferencia de Stressa), el aceite de oliva cuenta con un elevado grado de protección, similar, por otro lado, al de los cereales. Para comprender los términos de la «batalla» del aceite es preciso explicar –aunque sea de forma resumida– cuáles son los mecanismos protectores vigentes desde hace décadas en la UE y cuáles las modificaciones propuestas. El aceite de oliva ha contado con un precio de garantía y un fuerte aislamiento del mercado mundial.*

*Las medidas de intervención giran alrededor de un sistema de compras en régimen de garantía a un determinado precio y de un régimen de ayudas*

que tiende a favorecer en mayor medida a los productores que a los consumidores. Para no entrar en excesivos detalles, prescindimos de la explicación de los diferentes precios existentes (precio indicativo, precio representativo de mercado, precio umbral o de entrada y precio de intervención o de garantía).

La UE destina unos 2.000 millones de ecus –unos 330.000 millones de pesetas– en concepto de ayudas al sector olivarero. A pesar de la importancia de esa cifra, estas ayudas al aceite sólo representan alrededor del 5% del total de gastos agrarios comunitarios. Son los productos llamados continentales (cereales, oleaginosas y proteaginosas y productos ganaderos) los que se llevan «la parte del león» de las ayudas agrarias: en torno al 80% del total. No conviene, sin embargo olvidar, que también en regiones olivareras como Andalucía, son las subvenciones a productos como los cereales y el girasol las que ocupan el primer lugar en volumen financiero, por delante de las del aceite. Por referirnos a las ayudas, en la situación actual pueden ser de dos tipos: la ayuda a la producción y la ayuda al consumo.

La **ayuda a la producción** se hace efectiva de dos formas. Por un lado, se concede a los agricultores cuya cosecha media sea al menos igual o superior a 500 kg. de aceite por campaña, en función de la cantidad de aceite realmente producida. En este caso, los agricultores pueden percibir una ayuda teórica de unas 230 pesetas por kilo de aceite realmente producido en almazara. A los pequeños productores, los que no llegan a producir 500 kg. de aceite por campaña, la ayuda se concede en función del número de olivos y del rendimiento medio de cada zona, fijado a tanto alzado, a condición de que las aceitunas hayan sido trituradas. Esto supone el pago de una subvención segura por árbol, al margen de la producción. Estos pequeños productores reciben además desde la campaña 91/92 una ayuda de 3 ECUS por cada 100 kilogramos de aceite producidos. En España este segundo grupo recibe sólo el 9% del total de las ayudas. Porque en España, la producción teórica de este colectivo no llega al 7 % del total. Italia, en cambio, produce por este sistema el 60% de la cifra de su producción oficial. Este sistema va acompañado de la fijación de una CMG, el llamado mecanismo estabilizador, que hasta la campaña 96/97 era de 1.350.000 toneladas para toda la UE, con exclusión de la produc-

*ción de los pequeños. Se penalizan los excesos sobre esa cantidad en un % igual al exceso sobre la cifra apuntada.*

*La ayuda al consumo tiene por objeto favorecer el consumo interior a un precio competitivo con los demás aceites concurrentes en el mercado. Se concede a las empresas envasadoras de aceite de oliva reconocidas, repercutiendo sobre el precio al consumo. Se ha ido reduciendo de manera progresiva, y se calcula como la diferencia entre el precio indicativo y el precio representativo de mercado cuando aquél sea superior. La cuantía ha descendido tanto que algunos envasadoras prefieren no solicitarla para evitar los controles que conlleva.*

### **3. Las primeras propuestas de modificación**

El borrador de 1996

*En 1996 la Comisión de la UE, a propuesta del Comisario de Agricultura Franz Fischler, elaboró un borrador de proyecto de una nueva OCM en el que se eliminaba el precio de intervención, la ayuda a la producción y la ayuda al consumo y se establecía un sistema único de ayudas al árbol, estableciendo un número fijo de árboles a primar en cada estado miembro.*

*La opción de ayuda por árbol implicaría que las ayudas a la producción y al consumo existentes hasta ahora se sustituyen por ayudas directas al olivo a tanto alzado, con número de olivos limitado por estado miembro. Para España el número total de árboles sería de 166,5 millones, y recibirían –por situarse en la denominada zona A– 4,5 ecus por árbol. Cada estado miembro productor aplicará un sistema de control para asegurar que las condiciones para las concesiones de ayuda sean cumplidas; además, tendrá que establecer datos de un Sistema de Información Geográfica sobre el olivar, por el que se controlará la localización de los olivos declarados de acuerdo con un sistema de localización de parcelas.*

*Dado que en la actualidad esta propuesta ha dejado de estar vigente, prescindimos de su exposición detallada. Además se proponía la neutralidad presupuestaria, es decir, evitar cualquier incremento del gasto; por eso mismo, la CMG debería ser mantenida y no incrementada.*

## El impacto de los cambios

*La propuesta de reforma provocó el rechazo unánime de la administración española y de la totalidad del sector, ya que la concesión de una ayuda por olivo conllevaría unas repercusiones profundamente negativas.*

*En primer lugar, generaría una fuerte desmotivación en el agricultor, que recibiría la misma cuantía de subvención independientemente de que el olivo produzca o no, lo cual fomentaría el abandono de las buenas prácticas agrícolas –labores del suelo, lucha contra las plagas, poda, mantenimiento de la tierra eliminando malas hierbas, etc.– y se traduciría en una grave pérdida cuantitativa y cualitativa de la cosecha. Esto acarrearía una pérdida considerable de empleo, en zonas donde existe un altísimo nivel de desempleo y donde porcentajes muy elevados de la población viven del olivo. En el aspecto medioambiental también produciría graves consecuencias, dado que una manera de luchar contra la erosión y la desertificación es el mantenimiento de un sector próspero que practique un adecuado cuidado del terreno en las zonas propicias para el olivar.*

*Al fijarse un montante de ayuda financiera global para cada país, estimada en función de una CMG, si se diera una mayor producción ello llevaría consigo, obviamente, una subvención menor por kilogramo de aceite producido, permaneciendo idéntica la ayuda global... Por la misma razón, en caso de mala cosecha, o en los años bajos de la tradicional «vecería», la subvención por kilo ascendería de forma equivalente: este es un extremo que no se suele tener en cuenta.*

*Por último, los eventuales cambios en el sistema de intervención llevarían consigo que se perdería el recurso a la venta de posibles excedentes a los organismos europeos de intervención, procedimiento que permite garantizar unos ingresos mínimos en caso de exceso de oferta.*

*La renuncia a la ayuda al consumo –que cobran los envasadores, y que asciende a 20 ptas. por kilo de aceite, sobre un precio de venta al público de 400–450 ptas./kg.– parece más tolerable, teniendo en cuenta sobre todo que se presta especialmente al fraude, tal y como reconocen las mismas organizaciones profesionales del sector.*

*Entrando en más detalles, simulaciones muy precisas realizadas en ETEA, tanto en estudios de explotaciones concretas analizadas con detenimiento (análisis de casos) como en una muy amplia y representativa muestra de explotaciones olivareras, demuestran que el impacto de la reforma en el sector, según las distintas hipótesis contempladas, sintetizando mucho, es el siguiente:*

- a) Sea cual sea el escenario contemplado (se contemplaron varios), el olivar marginal, menos productivo, normalmente en explotaciones más pequeñas, difícilmente podría soportar reducciones importantes de precios y subvenciones.*
- b) Ese mismo colectivo de explotaciones de olivar «marginal» es precisamente el único que resultaría favorecido por un sistema de ayuda al árbol: las explotaciones más pobres, menos productivas, y con menor consumo de mano de obra (por producir menos cantidad por árbol) serían las más beneficiadas.*
- c) Las plantaciones modernas de olivar de secano, de pie único y de alta densidad, que admiten mayor nivel de mecanización y, por ende, consumirán menos mano de obra, serían beneficiadas igualmente por la ayuda al árbol.*
- d) El sector productivo de secano más tradicional, con olivos de 3–4 pies y densidades menores a 100 árboles por ha (la mayor parte de la superficie plantada, la que más mano de obra requiere para la recogida) se vería perjudicado notablemente en sus márgenes económicos en el caso de la ayuda al árbol.*
- e) Un sistema de ayuda mixta (50% al árbol y 50% a la producción), aun con ser administrativamente complicado de establecer, tendría sin duda consecuencias menos nocivas para los olivares productivos tradicionales y elevaría los márgenes de los olivares marginales, aunque reduciría algo los márgenes de las plantaciones recientes más intensivas.*

#### **4. Las razones de la reforma**

*Esta reforma de la OCM del aceite de oliva no se aborda aisladamente, sino en el más amplio contexto de la reforma global de la PAC, un contexto*

*muy turbulento caracterizado por profundas modificaciones en las líneas maestras de la política tradicional. Pero además, hay razones que se refieren más específicamente al caso del aceite. Veamos unas y otras por separado.*

En el contexto de la reforma de la PAC

*Como es bien conocido, la PAC ha sido la política sectorial dominante desde los inicios de las Comunidades Europeas. Durante décadas ha absorbido mucho más de la mitad de su presupuesto de gastos, que se destinaban a la protección agraria, lo que no sucedía naturalmente con ningún otro sector productivo. Entre otros objetivos, se pretendía ante todo incrementar notablemente la productividad y la producción agrícola, partiendo de la situación de déficit europeo de productos alimenticios que caracterizaba la década posterior al final de la segunda guerra mundial.*

*Ya en los años 70 aparecieron síntomas preocupantes consistentes en la proliferación de excedentes de cereales, productos lácteos, azúcar y carnes, que implicaban un crecimiento desproporcionado del gasto comunitario a la vez que ponían en evidencia los efectos perversos de una política protectora y productivista a ultranza. De alguna manera la PAC tradicional empezaba a ser víctima de su propio éxito.*

*Además de esas razones, en el interior de la CEE se planteaban graves problemas derivados de la desigual distribución de las ayudas (a favor de determinados productores: los grandes; de determinados países: Francia, ante todo, pero también Alemania, Holanda etc.; de determinados sectores: los productos llamados continentales); junto con ello se producían indeseables efectos de degradación medioambiental, derivados del avance de la «frontera agrícola», ya que las tierras de cultivo –muy rentables por las subvenciones– tendían a adueñarse de áreas antaño dedicadas a prados y pastizales y a superficies forestales. Además, la intensificación productiva incrementó la contaminación, tanto por la vía del uso desmedido de abonos y pesticidas, como de la acumulación y concentración de deyecciones animales en las áreas ganaderas.*

*Desde fuera no iban mejor las cosas para la PAC tradicional: en la Ronda Uruguay del GATT de los primeros años 90 los Estados Unidos,*

*apoyados por muchos países que veían frenadas sus exportaciones de productos agrarios hacia la CEE y se veían perjudicados por las exportaciones de excedentes comunitarios, presionaron tremendamente a la UE para llegar a un acuerdo de profunda disminución de las ayudas agrarias.*

*En ese doble contexto de dificultades internas y externas hay que situar la reforma de la PAC. Esta reforma, cuyo comienzo se sitúa en 1992 con las iniciativas del anterior comisario Mac Sharry, tuvo una primera ola de medidas consistentes en «desvincular» (es el famoso «découplage») las ayudas de la producción en los cultivos de cereales, oleaginosas y proteaginosas, así como en productos ganaderos y en azúcar y garantizar las rentas de los agricultores mediante las llamadas «ayudas directas». Los años transcurridos demuestran que, si bien se ha conseguido frenar la producción y bajar los precios, así como disminuir la protección en frontera de entrada y de salida, el gasto agrario en ese bloque de productos ha seguido creciendo.*

*La contención del gasto agrario era el argumento principal a favor de la reforma de la PAC. Un problema ulterior es la distribución de ese gasto agrario entre los países miembros: pues bien, como veremos más adelante, podemos estar seguros que ante un frente mediterráneo dividido, y dado como se toman las decisiones en la UE, las reformas futuras irán en la línea de reforzar a los productos continentales en perjuicio de los mediterráneos.*

*Por otra parte, las medidas agrarias contempladas en la Agenda 2000 (ese vasto programa de reformas ya mencionado en el que se inscribe la reforma de la OCM del aceite de oliva) no son más que una prolongación de la Reforma de la PAC, que incorpora ahora –entre otras cosas– las previsiones relativas a la ampliación de la UE a los países del Este; esto aumentará sin duda el volumen de recursos necesarios para financiar al sector agrario, cosa a la que se resisten los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario, sobre todo Alemania.*

El caso particular del aceite: el fraude

*Uno de los argumentos esgrimidos a favor de los cambios sugeridos en la OCM del olivar consiste en la conveniencia de prevenir el fraude en lo relativo al cobro de las subvenciones al aceite.*

*Como ya hemos expuesto, la OCM vigente para el aceite de oliva prevé un doble sistema de ayuda a los productores de aceite. Los pequeños productores (menos de 500 kg. de aceite) reciben una ayuda en función de su producción estimada; los productores con más de 500 kg. reciben una ayuda en función de su producción real. En tales condiciones, el fraude más generalizado –especialmente en Italia, por la sencilla razón que en aquel país la mayoría de los productores son pequeños– consiste en que el pequeño productor recibe la ayuda, vende su cosecha a un productor grande y éste cobra la subvención tanto por la producción propia como por la «ajena», subvención esta última que es compartida entre ambos.*

*Dicho esto, es preciso añadir que, según la propia Comisión, el fraude en esta OCM del aceite es similar a la que arrojan los llamados cultivos COP (cereales, oleaginosas de siembra y proteaginosas).*

## **5. La estrategia negociadora. El «frente mediterráneo»**

Los mecanismos de decisión de la UE

*Quizás no venga mal recordar que el Consejo de Ministros es el órgano legislativo comunitario, y que decisiones como las que nos ocupan se toman en su seno por mayoría cualificada; lo cual supone que para poder bloquear, por ejemplo, la llamada «reforma Fischler» es preciso aunar 26 votos sobre un total de 87, con el fin de impedir que se consiga la mayoría cualificada que asciende a 62 votos. Dado el número de votos por país, es evidente que si se consigue formar un voto común mediterráneo, (España 8 votos; Italia, 10 votos; Portugal y Grecia 5 votos) se habrá conseguido una minoría de bloqueo. Se equivocan, por tanto, a nuestro juicio, los que han desarrollado una estrategia consistente en oponer los intereses italianos y españoles.*

*Una división entre los países productores puede tener resultados desastrosos para los oleicultores europeos. La división del frente mediterráneo sólo conseguiría que los productos citados ya reformados, llamados continentales –que cuentan en principio con una defensa unitaria de los países «del norte»– salgan reforzados, frente a los mediterráneos (frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva), pendientes de sus respectivas reformas.*

*Por otra parte, el protagonismo del «frente mediterráneo» se hace cada vez más difícil de mantener si se tiene en cuenta la evolución de la UE. En efecto, cuando España y Portugal entraron en ella en 1986, detrás de Grecia que lo había hecho 5 años antes, el centro de gravedad geográfico, político y económico de la Comunidad Europea se trasladó claramente hacia el Sur. El Mediterráneo cobró protagonismo en el seno de la Comunidad, en todos los sentidos, desde luego en el económico. Sin embargo, la ampliación de la UE en 1995 con la entrada de Austria, Suecia y Finlandia desplazó hacia el norte dicho centro de gravedad. Y en la coyuntura actual, todas las miradas están pendientes de la futura ampliación hacia los países del Este –desde luego a Polonia, República Checa y Hungría– con el consiguiente desplazamiento hacia el noreste de dicho centro de gravedad. La atención de la mayoría de los países, y desde luego de los llamados contribuyentes netos al presupuesto comunitario, no se centra ya en los países del sur de Europa. Este es un proceso irreversible: en efecto el frente mediterráneo está bloqueado y no puede crecer, sencillamente, porque no quedan países al sur de la UE hacia donde ampliar su ámbito...*

#### Las lecciones de un voto parlamentario

*Como es bien conocido, el eurodiputado de IU Salvador Jové, presidente de la Comisión de Política Agraria del Parlamento Europeo, elaboró un informe que sirvió de base al dictamen que emitió el Parlamento el 18 de diciembre de 1997 y que se manifestó contrario a las ideas básicas de la primera propuesta del comisario Fischler y básicamente a favor de las propuestas españolas incluso con el apoyo italiano: dicho en pocas palabras, no introducir la ayuda al árbol, mantener el sistema de intervención y la ayuda a la producción y elevar el techo de la CMG a 1.800.000 toneladas.*

*Este triunfo en el Parlamento –con una votación holgadamente favorable de 272 a favor, 119 en contra y 23 abstenciones– sólo fue posible por el apoyo de diputados de las formaciones europeas conservadoras (Partido Popular europeo) y el de los socialistas españoles e italianos. El gran bloque opositor, muy activo precisamente en la Comisión de Agricultura,*

*está liderado –cómo no– por los laboristas británicos, cuya estrategia permanente (al igual que sus paisanos conservadores) va en la línea de dismantelar progresivamente la PAC, siguiendo una constante de los gobiernos británicos desde la adhesión de Gran Bretaña.*

## **6. El «informe Jové»: ¿Una postura más moderada?**

*Contra dicha lógica, el señor Jové luchó, hasta la extenuación propia, y sobre todo de los diversos grupos políticos del Parlamento Europeo, que convencidos votaron por elevada mayoría a favor de su informe. Según tuvimos ocasión de escucharle personalmente el 20 de febrero de 1998, el mismo Salvador Jové resume su postura del siguiente modo:*

- 1º. Hay que crear un frente mediterráneo unido (Portugal, España, Italia, Grecia e incluso Francia). Todos los estados de dicho frente deben considerar que sus intereses quedan salvaguardados en lo esencial: eso supone una cierta dosis de flexibilidad en la negociación y el abandono de cualquier postura «de órdago», de «o todo o nada». Pero –añadimos nosotros– no es tan fácil «ganarse» a los italianos y a los griegos, cuando nuestro país va a doblar su producción en menos de una década...*
- 2º. Nunca en el sector del olivar, y al menos hasta la fecha, ha habido problemas de excedentes.*
- 3º. El fraude en el sector es similar al de otros productos agrarios, en torno a un 2 % (habida cuenta que este porcentaje es sobre un total de ayudas que representan el 5 % del gasto agrario, frente a otros productos que doblan o triplican su representación en el gasto agrario comunitario).*
- 4º. Con la vigente CMG (1.350.000 toneladas), anterior a la reforma, se protege tan sólo el 75 % del consumo de aceite de oliva en la Unión Europea, estimado en 1.800.000 toneladas. Por tanto tampoco puede considerarse satisfactoria la cifra de 1.550.000 toneladas de la propuesta «reformada».*
- 5º. No todos los cultivos pueden tratarse por la política agrícola común del mismo modo, no hay una ley universal que sirva para todos los cultivos.*

6°. *Gracias al debate parlamentario en torno a la problemática del aceite de oliva, el Parlamento Europeo, órgano democrático por excelencia de la Unión aunque con pocos poderes reales, adquirió una relevancia significativa y ofreció un importante espaldarazo a la posición española. Es necesario además que se produzca un gran debate parlamentario transparente sobre el conjunto de la problemática del sector agrario, sin tener presentes los beneficios partidistas e incluso estatales: para eso el Parlamento europeo constituye el foro más adecuado.*

*Desde el punto de vista de la estrategia negociadora, compartimos su planteamiento acerca de la absoluta prioridad del mantenimiento de la gran unidad existente hasta la actualidad de todo el sector del aceite de oliva, de políticos de todo signo y en general del país en torno a un producto agrario y en defensa del mismo. Esto es todavía es más llamativo si se observa que países productores pertenecientes a la UE (Italia, Grecia y Portugal) no lo han logrado.*

*En segundo lugar, Jové señala que la unión no debe ser sólo de los españoles frente a Fischler y frente al resto de Estados miembros de la Unión Europea, sino de los países mediterráneos entre sí en defensa de sus cultivos específicos y no contra los otros cultivos del resto de países de la Unión, es decir, no se trata de unirse en contra de nadie ni de nada, sino en defensa de los productos agrarios específicos de los Estados del Sur de Europa.*

*Por último, la filosofía del informe Jové se basa en la constatación de que las reformas acaecidas hasta ahora no han conseguido de hecho imponer la lógica de los últimos Comisarios de Agricultura europeos, pues aunque se ha contenido el gasto agrario, todavía sigue siendo el más importante del presupuesto comunitario, y sigue siendo igual de injusto que lo era antes de tales reformas (el 80 % de las ayudas va a parar a manos del 20% de los productores, los más ricos). Es más, según lo que se avecina a través de la Agenda 2000, la situación no parece que vaya a cambiar, pues se propone un incremento de más de 6.000 millones de Euros (del año 2000 al 2006) para los productos denominados continentales (leche, cereales-oleaginosas y carne de vacuno), casi el triple del gasto total actual en el sector olivarero de toda Europa que no se incrementaría nada en el mismo periodo...*

## 7. La nueva propuesta de la Comisión

*Según las informaciones disponibles en el momento de redactar el presente editorial, la propuesta de la Comisión del 18 de marzo se basa en varios pilares básicos: abandono temporal de la idea de la ayuda al árbol durante tres años de transición, aumento de la CMG hasta 1.562.400 toneladas (aumento de 200.000 toneladas), abandono de los sistemas de intervención, reparto por cuotas nacionales y prohibición de nuevas plantaciones.*

*Si se mantienen las 1.562.400 toneladas de la propuesta citada y la subdivisión en cuotas por países, a España corresponderían 625.210 toneladas de aceite con derecho a subvención. Esta cifra también ha sido rechazada por parte española. Pero hay que reconocer que no es descabellada a la vista de la serie histórica que hemos reproducido más arriba (bien elocuente, por cierto). Las razones del rechazo hay que buscarlas, más bien, en las últimas excelentes campañas y, sobre todo, en las perspectivas de incremento debido a la multiplicación de nuevas plantaciones altamente productivas; acaso más del 30% de la superficie actual está aún lejos de llegar a su madurez productiva. Por otra parte, estos dos últimos años de buenas cosechas no se deben sólo a la casualidad, ni a una climatología benigna, sino también a que se cultiva cada vez mejor. El alto precio del aceite en las campañas anteriores y las ayudas al producto hacen que se mimen las plantaciones al máximo. Pero cabe preguntarse si es deseable una OCM que favorezca un aumento de la producción.*

*Desde el punto de vista español, hay algunos puntos que ahora se proponen como irrenunciables: la fijación de la CMG en los niveles reales de consumo comunitario situada en torno a 1.800.000 toneladas, muy superior al 1.350.000 actualmente vigente y al millón y medio de la propuesta citada; ello permitiría a España disponer de una cuota cercana al millón de toneladas; asimismo sería preciso mantener las ayudas a la producción, para evitar la desactivación del sector y el aumento del desempleo.*

*Sin embargo nos sorprende que nadie mencione el hecho perfectamente documentado de que en un «Documento de consenso sobre la reforma de*

*la OCM del aceite de oliva (suscrito por el sector productor e industrial del aceite de oliva en España)» y que aparece como Anexo 2 del citado informe del Consejo Económico y Social, al afirmar la necesidad de aumentar la CMG «ya que ésta ha quedado bastante desfasada» se menciona como producción media para el año 2000 la que proponían a la sazón los estudios del (COI) Comité Oleícola Internacional «en los que se fija una producción media en la Unión Europea en el horizonte del año 2000 de 1.550.000 toneladas». Sobra todo comentario.*

*Otra cuestión en la que la postura española sí que se mantuvo siempre constante fue la negativa a la subdivisión de la cuota global en cuotas nacionales: «Dicha CMG deberá ser global a nivel de la UE y en ningún caso deberá estar contingentada por países», rezaba el documento de consenso que acabamos de citar. Por consiguiente, éste es un elemento de la última propuesta de la Comisión unánimemente rechazado.*

## **8. Hacia una respuesta adecuada por parte de España**

Hacer una cuestión de Estado y lograr la unidad de los productores

*Como en otros ámbitos más delicados de la vida nacional (terrorismo) una vez más hemos asistido al espectáculo lamentable del intento sistemático de utilización de un asunto de interés nacional en beneficio de uno u otro partido. Dado el diferente color político de los gobiernos nacional y andaluz, no han faltado enfrentamientos dialécticos sobre la actitud de unos y otros en la defensa del olivar y el aceite. Cada cual ha intentado convencer a la opinión pública de que su formación política es la que verdaderamente defendía los intereses afectados. También aquí huelgan las palabras para calificar este comportamiento político.*

*Pero hay más. Como ya se ha indicado, una de las bazas de la «batalla del aceite de oliva» ha sido la decisiva unidad de acción de los productores conseguida en particular en el ámbito de la «Mesa Nacional del aceite» en la que están representados todos los subsectores interesados. Y es que, en los temas de la política agraria europea la experiencia demuestra hasta la saciedad que la unión de los productores, sea en el sector que sea, es siempre rentable; es más, los gobiernos y partidos políticos respectivos no*

*tienen autoridad moral para imponer –en el Consejo de Ministros de la UE– sus puntos de vista si el sector está dividido. Por eso los partidos tienen que reconocer que la politización de estos temas es nefasta y buscar urgentemente el acuerdo con los productores: cualquier división en estos frentes beneficia a los contrarios.*

### Una posible OCM satisfactoria

*Comprometiéndonos un poco más y puestos a exponer de forma sintética los rasgos que consideramos deberían caracterizar una OCM del aceite que fuera justa y satisfactoria para los intereses españoles, sugerimos los siguientes:*

- Desechar definitivamente la posibilidad de sustituir la ayuda a la producción por una ayuda exclusiva al árbol, que tendría funestas consecuencias sociales y desincentivaría las mejoras productivas.*
- No distinguir entre países productores asignando cuotas, ya que eso supone un nuevo caso de renacionalización de la PAC (como ya ocurrió con la leche). La corresponsabilidad es para todos los productores comunitarios.*
- Eliminar la ayuda a tanto alzado a los pequeños productores, puesto que ésta no debe discriminar por la cantidad producida; todos deben, además, justificar su producción real.*
- Realizar un censo oleícola actualizado y real, que incluya número de árboles y hectáreas dedicadas al cultivo. Es una medida esencial para combatir el fraude.*
- Incrementar la CMG adecuándola a la demanda del producto, esto es, consumo interno + exportaciones – importaciones. Según los expertos, es de prever un incremento del consumo global.*
- Limitar la cuantía máxima de ayuda a percibir por propietario o explotación en función de criterios de renta.*
- Vincular la ayuda a la mejora de la explotación y a la diversificación de actividades dentro del medio rural.*
- Mantener el mecanismo de intervención pero introduciendo un cupo máximo de compra por la UE, con un doble objetivo: incentivar la búsqueda de nuevos mercados por un lado, y, por otro, mantener un*

- stock privado de seguridad entre campañas.*
- *Introducir una prima especial por calidad del aceite producido.*
  - *Limitar la ayuda al olivar plantado antes de una fecha determinada con objeto de frenar su excesivo e incontrolado crecimiento. En cualquier caso, es preciso controlar el incremento desordenado de nuevas plantaciones; y los propios productores deben tomar poco a poco la responsabilidad del control de la oferta, como ocurre en otros sectores productivos y en otros países.*
  - *Suprimir la ayuda al consumo y dedicarla a promocionar el consumo de aceite en mercados exteriores. Un incremento de la demanda exterior (todavía muy limitada) resolvería gran parte de los problemas del sector y disiparía el temor a una futura reconversión motivada por el auge excesivo de las nuevas plantaciones.*
  - *Dedicar una pequeña parte de los fondos comunitarios destinados al sector a realizar estudios socioeconómicos sobre este producto para conocer la realidad del cultivo, y tomar decisiones de política agraria basada en un análisis microeconómico y no sólo de grandes cifras.*

### El control de la oferta: disciplina de los productores

*No estamos, ni mucho menos, ante el primer episodio conflictivo de dimensión estructural (no meramente coyuntural) que afecta a la producción del aceite de oliva precisamente desde el lado de la oferta. No viene mal recordarlo.*

*Como todos los conocedores del sector recuerdan muy bien, no hace tanto tiempo que tuvo que ser puesto en marcha por el gobierno español un vasto programa de «reconversión» del olivar (nombre que recuerda al duro ajuste industrial de los años 80, con el que tiene claros paralelismos). En efecto, mucho antes de la entrada de España en la UE, y ante lo que se consideraba una auténtica «crisis» del sector, debida a un excesivo incremento de las plantaciones y a una falta de rentabilidad del cultivo, en 1972 se puso en marcha un «Plan de Reestructuración y Reconversión del Olivar» encaminado a reconvertir el olivar marginal y a fomentar el olivar productivo. No fue ajeno a este fenómeno el incremento nacional del consumo del aceite de semillas, provocado por la gran diferencia de*

*precios con el de oliva y la incapacidad del sector productor para cubrir sus costes y competir en precios bajos con aquellos aceites de menor calidad. En pocas palabras: se trataba de un masivo programa subvencionado de arranque de olivos.*

*Hay que saber que, en la actualidad, el consumo de aceite de oliva es más inelástico que hace 20 años; a ello ha contribuido decisivamente la mejora en el nivel de vida de los ciudadanos, que se resisten a consumir aceites de inferior calidad a pesar de las subidas de precio del de oliva, por el auge de la dieta mediterránea. Sin embargo, al observar el incremento masivo de plantaciones que está teniendo lugar en los últimos tiempos, no es ningún disparate pensar que una nueva reconversión como la de los años 70 pudiera llegar a ser necesaria en los próximos años...*

*No es éste el momento de analizar los resultados de aquel proceso, que duraría hasta finales de los años 70. Sírvanos su recuerdo para constatar que el incremento incontrolado y desordenado de las plantaciones puede constituir un grave problema por el lado de la oferta.*

*Pero además, con motivo de estas recientes batallas se ha recordado, con razón, que antes de la entrada de España en la Comunidad Europea, durante décadas los productores de aceite de oliva de Andalucía vendieron ingentes cantidades de su producción, a granel, a los envasadores italianos que utilizaban estas producciones para incrementar su volumen aparente de producción, y para justificar el cobro de mayores subvenciones. Los productores españoles veían como este sistema les simplificaba mucho la tarea de transformación y comercialización de sus propios productos, aunque obviamente dejaban de percibir la parte más sustancial del valor añadido del sector. Por otro lado, el sector industrial cayó poco a poco en manos de empresas multinacionales extranjeras, desapareciendo en la práctica el capital español del mismo. De aquellos polvos vienen estos lodos, y no se pueden ignorar. Ahora bien, aunque la distribución está en manos extranjeras, aún queda margen de actuación: la producción está en manos españolas, ya que las almazaras son cooperativas o particulares, pero prácticamente siempre españolas; algo se puede hacer: el sector debe reforzar su papel en los circuitos del producto y en la negociación del valor añadido.*

*Por tanto, además de luchar por el mantenimiento de las subvenciones,*

*hay que trabajar en estos dos frentes: control de las plantaciones y mejora de la calidad.*

*Por una parte, será preciso introducir una mayor disciplina en el sector productor, ante todo en lo referente al control de las plantaciones. Es urgente controlarlas e ir adaptándolas a la evolución de la demanda. Es un hecho conocido que se está produciendo una «fiebre» de plantación de olivos, lógica si se tienen en cuenta varias circunstancias: a) es un cultivo cuyo producto se ha apreciado y, sobre todo, que ha visto multiplicada por 20 su ayuda unitaria en una década; b) por otro lado, se está desincentivando la siembra de cultivos como cereales y oleaginosas de siembra, ya que los precios están bajando y existe la obligación de retirar del cultivo parte de las fincas, lo que no sucede con el olivar; c) por último, se ha producido una crisis en un cultivo en cierto modo «rival» del olivar: el viñedo. Las ayudas al arranque han liberado nuevos terrenos para cultivar, y prácticamente subvencionar las nuevas plantaciones de olivar. También es cierto que se han plantado olivos con frecuencia en terrenos inadecuados.*

*Asimismo debe crecer el esfuerzo destinado a mejorar la calidad del producto y a la organización de los productores frente a las multinacionales que dominan el sector del envasado y la comercialización.*

**Del «cultivo social» a la «maldición del monocultivo»**

*Pero la reflexión debe ir más lejos. Del olivar se dice con frecuencia –como se decía antes del algodón y de la remolacha– que es un cultivo social, porque «da mucho empleo». Es cierto que en las zonas olivareras las faenas relacionadas con la recolección, acopio y primera molturación del fruto del olivo, provocan una intensa ocupación en los meses de diciembre a marzo, según las zonas y la coyuntura climatológica. Para no hablar de memoria, las cifras más realistas hablan de un número de jornales entre 40 y 50 millones. De ellos un número creciente es asegurado por inmigrantes, con un creciente nivel de ilegalidad que todo el mundo conoce, pero del que se prefiere no hablar.*

*Pero ese planteamiento, un tanto primario, debe dar lugar a otras elementales consideraciones; desde tiempo inmemorial el monocultivo es*

*un mal social, una maldición; frente a un par de meses de empleo, el monocultivo olivarero genera 10 meses de desempleo masivo, sobre todo en las zonas donde su presencia es avasalladora, lo que ocurre en muy numerosas, extensas y pobladas comarcas de las provincias de Jaén, Córdoba y Sevilla.*

*Cualquier monocultivo es también un mal económico, una situación dañina para la región en que se inserta. Sea industrial o agrario: da igual. Para la comarca de El Ferrol, el monocultivo de la industria naval; para la de Sagunto el de la industria siderúrgica; para Jaén el del olivar. Y la razón principal es que monocultivo significa, dicho vulgarmente, «poner todos los huevos en una misma canasta». Pero hay una diferencia a favor del monocultivo industrial: que mientras dure la demanda (y si no llegan crisis radicales como la de los años 70 en los casos aludidos de El Ferrol y Sagunto) la industria da trabajo todo el año. El olivar, no.*

*Aparte consideraciones estéticas, medioambientales, paisajísticas, o nostálgicas, el olivar es una maldición mediterránea. No se encontrará en ningún rincón del Mare Nostrum una comarca predominantemente olivarera que haya diversificado sus fuentes de rentas y aprovechado las rentas del árbol de los dioses para impulsar la generación alternativa de empleo. Razones económicas elementales lo explican: la implantación de producciones diversificadas en las áreas olivareras no puede más que encarecer los salarios, que representan por término medio (y según las producciones) un 60% de los gastos totales del cultivo. Y estamos hablando de un cultivo en el que los costes de cosecha son la parte sustancial del coste total, donde además la mecanización ha ido muy por detrás de la de otros sectores productivos, entre otras razones, por motivos de índole tecnológica.*

## **9. Ampliando el campo de visión: más allá de las subvenciones**

El mundo rural a la búsqueda de un argumento

*Los apasionados debates en curso –el del aceite no es el único, aunque en nuestro entorno adquiera particular virulencia– y los cambios que están acaeciendo en las políticas agrarias europeas, con sus consiguientes y dramáticas repercusiones en España en general y*

*en Andalucía en particular, aparte de otras cuestiones de carácter coyuntural, están poniendo de manifiesto de forma clamorosa la necesidad de afrontar el futuro del mundo rural andaluz con perspectivas más globales y duraderas.*

*En efecto, una parte importante del mundo rural –en particular andaluz– en términos generales, parece haber perdido su «argumento» agrarista tradicional. Como cualquier otro sector productivo, en un entorno caracterizado por su enorme complejidad, necesita de un argumento aglutinador claro que permita armonizar las decisiones individuales y otorgar una mayor capacidad al sistema en su conjunto.*

*Ciertamente, el sistema rural es variado, complejo y multifuncional; cualquier simplificación a un ámbito sectorial, o regional, tiene el peligro de ignorar otros aspectos de su rica y variada realidad. Ahora bien, de una manera general, y aun con el riesgo de simplificar, puede decirse que una parte importante del sistema rural regional ha encontrado en lo que nos atrevemos a llamar «la caza de las subvenciones comunitarias» a determinados sectores agrarios su argumento fundamental, su razón de ser, su caballo de batalla.*

### Las subvenciones, un arma de doble filo

*Más aún, la opinión generalizada de los ciudadanos es que España ha obtenido de la UE sobre todo subvenciones. La imagen que capta el gran público acerca de la Unión es que se trata de una gigantesca fuente de ayudas financieras y que las batallas europeas son batallas por los fondos comunitarios. Es obvio que se trata de un grave error de enfoque: para bien y para mal la Unión Europea, hoy por hoy, es un gran mercado único, relativamente protegido (cada vez menos), de la competencia del exterior, en rápida evolución hacia una zona monetaria única...*

*Sin poner ahora en cuestión la legitimidad global de la ayuda al sector agrario y al mundo rural, que nos parece incuestionable, sin embargo es preciso afrontar esa realidad con la mayor honestidad intelectual posible. Algunas cifras nos ayudarán a ver más claro y a preguntarnos si es éste el mejor camino para movilizar las energías del mundo rural de nuestra región en la dirección adecuada.*

*En efecto, los agricultores de Andalucía –por referirnos a la región más afectada por la reforma en curso– reciben anualmente por encima de 200.000 millones de pesetas en forma de ayudas a la agricultura, lo que representa nada menos que alrededor del 30% de la renta agraria regional; nos parece legítimo preguntar si esa inyección anual se traduce efectivamente en el desarrollo del medio rural andaluz y, sobre todo, en una contribución significativa a paliar el principal problema regional: las elevadísimas tasas de desempleo. Como es sabido, precisamente esas subvenciones están sobre todo concentradas –en nuestro entorno más cercano– en subsectores como olivar, cereales y girasol.*

*Por provincias, la desigualdad en el reparto de las subvenciones agrarias es patente: a causa de su especialización productiva, las subvenciones a los agricultores de Almería representan menos del 5% de la renta agraria provincial, frente al 35–40% para Córdoba, el 30–35% para Jaén, o (según los años) entre el 30–50% para Sevilla. Sin pretender establecer ninguna relación de causa a efecto, no puede menos de llamar la atención el hecho de que, paradójicamente, sean precisamente las provincias menos subvencionadas (Almería, Huelva y Málaga: por ese orden) las que presentan las menores tasas de desempleo total y agrario –con ser altos– en la región...*

*A escala de explotación, las perspectivas no son más alentadoras. Por ejemplo, según los datos publicados correspondientes al año 1997, las ayudas a las explotaciones productoras de trigo duro se concentraban de forma llamativa; en efecto, el 91,6 por ciento de los beneficiarios, poseedores de explotaciones inferiores a 50 Ha, recibían el 45,7% de las ayudas del trigo duro; por su parte, el 8,4% de las explotaciones, las mayores, las superiores a 50 ha, acaparaban el 54,3% de las subvenciones. En el caso del olivar, investigaciones fehacientes realizadas en la Universidad de Córdoba (ETEA y Escuela de Ingenieros Agrónomos) y patrocinadas por la propia Junta de Andalucía –a partir de encuestas directas a un número significativo de explotaciones– demuestran que el grado de concentración de las ayudas responde casi exactamente al famoso esquema 80–20 del Informe Mac Sharry: aproximadamente el 20% de las explotaciones olivareras más grandes, reciben el 80% del total de las subvenciones al olivar; dicho más claramente, las subvenciones se*

concentran en los estratos de productores más ricos. Por tanto, según el modelo actual, las ayudas a la producción, desde la óptica de la distribución de la renta, resultan regresivas. ¿Qué ocurriría en un sector industrial si el Estado concentrara las subvenciones en las empresas más ricas y menos necesitadas de ayuda?

La presencia masiva de las subvenciones de todo tipo, especialmente en el sector agrario, ha generalizado indebidamente en Andalucía una cultura muy peculiar: nuestra región ha evolucionado, de forma creciente y alarmante, hacia un modelo que ha sido calificado acertadamente «tierra de asistencia»; y sin embargo existen en Andalucía ejemplos de zonas que han dado pasos de gigante, en la evolución de su cultura empresarial, transformándose en «territorios de iniciativa». Basta para convencerse de ello echar una mirada a la agricultura almeriense, o a determinados enclaves industriales o de servicios de la costa y de determinados pueblos y ciudades del interior. En ese escenario, Andalucía aparece como una región obsesivamente dependiente de las ayudas externas.

### Diversificar la economía en el medio rural

El principal problema de Andalucía es el paro. Si se asume esa premisa, el reto de la región consiste en la creación de empleo. Al nivel actual de las tecnologías, no es de esperar que dicha creación de empleo pueda realizarse en la actividad productiva propiamente agraria: el empleo agrario, verosímelmente, tendrá que seguir bajando. Pero a la vez hay que frenar el despoblamiento de las zonas rurales que acarrea pérdidas irreparables y eleva los costes de aglomeración en los medios urbanos ya congestionados. Es preciso diversificar las fuentes de empleo en el medio rural: industrias agroalimentarias, artesanías de todo tipo, actividades medioambientales y conservacionistas, turismo rural, proliferación de residencias secundarias individuales y colectivas, recuperación del patrimonio rural, y tantos otros, son caminos que deben ser explorados con mucha mayor decisión; existen planes y programas al respecto cofinanciados al amparo de las propias iniciativas comunitarias (programas Leader) o regionales.

Podemos estar seguros que para ese género de actividades no van a

*faltar en un futuro las ayudas comunitarias: es un fenómeno profundo y generalizado en Europa que en ETEA hemos denominado el tránsito del paradigma «productivista» al «ruralista». Su legitimación es incuestionable y su defensa ante los ciudadanos / contribuyentes comunitarios muy fácil, desde luego mucho más fácil que la defensa de las subvenciones agrarias actuales...*

*Pero, para ello, deben cambiar de raíz las actitudes básicas de los agentes económicos, incluidas las fuerzas sociales, empresariales, sindicales, políticas. Toda la carne debe ser puesta en el asador de la creatividad, la innovación, el ahorro, la inversión y la asunción de riesgos; la capacidad de competir, de producir para el mercado, de exportar, de captar valor añadido a los productos locales.*

*¿Esas actitudes están siendo fortalecidas con batallas como la del aceite de oliva? Estamos persuadidos de que no; más aún, estas batallas debilitan el tejido empresarial y las iniciativas tendentes a la diversificación productiva, concentrando la atención de los potenciales creadores de riqueza en actividades escasamente generadoras de empleo.*

*Más grave nos parece la escasa capacidad de generación de empleo sobre todo de los grandes productores y de las burguesías olivíferas ricas del sur, que no han sido capaces, ni la sociedad les ha presionado en ese sentido, de utilizar las cuantiosas rentas de situación que representan las ayudas comunitarias al aceite para producir cambios estructurales en las zonas olivíferas. Este es un tema de enorme interés pendiente de investigar: ¿a qué destinan las subvenciones sobre todo sus principales beneficiarios?*

*La solución del problema del desempleo en las comarcas andaluzas de monocultivo olivífero no vendrá nunca vía subvenciones. Sólo en la medida en que los agentes económicos, sociales y políticos acometan un enérgico proceso de reactivación económica y diversificación productiva, existirá para estas vastas áreas una esperanza de futuro. Si no, aun en la hipótesis de que se gane esta batalla, se habrá perdido la guerra. Una vez más habremos conseguido «pan para hoy y hambre para mañana». Nunca mejor dicho...*

*Resumiendo para terminar, estamos ante un conflicto complejo. En él es tan difícil como necesario tener claro cuáles son los verdaderos «intereses*

generales», que no siempre coinciden con los defendidos por los movimientos corporativos más ruidosos. Las dificultades aumentan porque aparecen ciertos rasgos característicos del fundamentalismo en este panorama ya complicado: un enemigo común demonizado, fácilmente identificable; un colectivo supuestamente «homogéneo» que se considera agredido; una lucha aparentemente «unánime». Pero nosotros pensamos –y creemos haber puesto de manifiesto– que no está tan claro quién es realmente el enemigo, ni que todos los que se consideran perjudicados lo sean y de la misma forma, ni que todos los que luchan en esta batalla lo hagan por razones similares y por «causas justas».

Titulábamos este artículo editorial «La batalla del aceite». Como en todas las batallas, puede que también en ésta haya víctimas inocentes. Realmente son ésas las que nos interesan. Y no son otras que el mundo rural propiamente dicho en general y, más en particular, la población rural menos protegida y frecuentemente desempleada.





*Revista de Fomento Social*, 53 (1998), 31-46

# Globalización y localismo: nuevas oportunidades para el desarrollo

---

*El artículo trata de poner de manifiesto la relevancia del ámbito local en el marco del proceso de globalización. Esto se pone en evidencia tanto en la esfera económica, como en la social y la política. Más concretamente, se argumenta que el municipio ofrece una nueva estructura de oportunidades para la puesta en marcha de procesos de desarrollo económico, político y social. A esta tendencia, que junto a la globalización, articula las dinámicas y procesos de cambio en las sociedades contemporáneas, se le denomina nuevo localismo.*

---

— *Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ (\*)* —

---

(\*) Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, centro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en Córdoba. Profesor asociado de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

## **I. Introducción**

Al mismo tiempo que la ciencia social atiende a procesos de carácter global, se descubre la especificidad y potencialidad del ámbito local en los procesos de reestructuración política, económica y social que tienen lugar en las sociedades contemporáneas. La práctica y puesta en marcha de procesos de desarrollo local son cada vez más extensas y variadas. Las identidades ciudadanas tienden a localizarse, poniendo incluso en peligro las de carácter más amplio, tal y como la nacional. Y los gobiernos municipales parecen gestionar cada vez más parte de la política social.

Lo anterior, al menos, debe llamar la atención de los científicos sociales para que traten al ámbito local, junto al estatal y mundial, como unidad adecuada de análisis. Pero no sólo por lo que las dinámicas localistas, y por tanto particularistas, puedan afectar a otras de carácter más universalista, sino también porque el propio proceso de mundialización (1) parece estar dando lugar al desarrollo de una nueva estructura de oportunidades para la redefinición del papel de los gobiernos y sociedades municipales de cara a la puesta en marcha de procesos de desarrollo económico, político y social. A este conjunto de oportunidades es a lo que aquí se denominará nuevo localismo.

Desde nuestro punto de vista, este hecho puede constatarse apoyándonos en tres líneas argumentales. Por un lado, el hecho de que los procesos económicos, políticos y sociales producen impactos diferentes según la escala donde incidan, con independencia de otros factores o variables. Por otro, el hecho de que la comunidad local, y en concreto la ciudad, sigue constituyendo la unidad básica de convivencia. Por último, las potencialidades que ofrece la escala local para el desarrollo de procesos de participación ciudadana y democratización. Evidentemente, estos tres aspectos se encuentran estrechamente relacionadas entres sí, y en adelante, se tratarán de forma separada exclusivamente con fines de carácter analítico.

## **II. Las bases sociales del desarrollo**

La constatación de las tendencias hacia la mundialización, y en concreto las relacionadas con los procesos de desarrollo y localización de las actividades

---

(1) En adelante se tomarán como sinónimos mundialización y globalización.

económicas, ha hecho que se diagnostique la reducción, o incluso la incapacidad de los actores locales para afrontar los problemas derivados de los procesos de globalización. Desde este punto de vista los procesos locales son determinados por las tendencias de carácter general, sin que los actores puedan incidir en ellos, al menos de una forma significativa.

Tanto para la teoría marxista clásica, en su versión de la división internacional del trabajo y la teoría de la dependencia (Frank, 1972; Amin, 1972), como para la neo-marxista, y su teorización acerca de los procesos urbanos de consumo colectivo, el ámbito local no muestra ningún tipo de especificidad con respecto a otras escalas. Los gobiernos municipales, al igual que los centrales, de los que no son más que una parte, cumplen una función de protección y legitimación del sistema de acumulación capitalista. En todo caso, se distancia de otros ámbitos por el hecho de constituir el campo apropiado para la reproducción de la fuerza de trabajo mediante prácticas de consumo colectivo, concretamente, a través de la provisión de servicios: vivienda, educación y servicios sociales fundamentalmente (2).

El declive de la producción industrial y de las áreas urbanas industrializadas a partir de los años 70, así como el crecimiento de sectores productivos ligados al desarrollo tecnológico y la búsqueda de nuevas estrategias de localización económica, han contribuido a anunciar la crisis del «régimen de acumulación fordista» y la aparición de un «régimen de acumulación flexible» (Aglietta, 1974). Parte de la literatura que aborda este problema incide, al igual que las interpretaciones marxistas anteriores o la teoría clásica de lugar central, en la incapacidad de acción autónoma por parte de los actores locales. La gran movilidad del capital financiero, sector punta en el proceso global de reestructuración económica, hace que las localidades deban establecer relaciones de competencia para atraer sectores productivos, sin que exista posibilidad de desarrollo económico o social de carácter autónomo o endógeno (3).

Frente a estos diagnósticos de carácter estructuralista y de marcado determinismo economicista (4), otros puntos de vista señalan las potencialidades del

---

(2) Este punto de vista fue desarrollado originariamente por CASTELLS (1976), y ampliado posteriormente por COCKBURN (1977) y DUNLEAVY (1980).

(3) Para una exposición más detallada de estos argumentos se remite a PIRE y SABEL (1984) y SASSEN (1990).

(4) El primer aspecto ha sido puesto de manifiesto, por ejemplo, por HAMPTON (1991: 235), el segundo por STOKER (1990) y PRETECILLE (1994).

ámbito local. En primer lugar, porque los procesos de reestructuración económica no son simplemente «adaptación flexible» a problemas globales. Los actores locales los especifican, reaccionan de forma diferente e incluso pueden influir en ellos. Más aún, los patrones institucionales, normas y valores sociales propios de cada localidad actúan como filtro de los procesos que tiene lugar fuera su propio ámbito, y han mostrado su capacidad para establecer pautas de desarrollo económico y social de carácter relativamente autónomo, como en el caso de la «Terza Italia» (Trigilia, 1981; Bagnasco, 1977) o más recientemente en América Latina (Pérez Sáinz, 1977; Lambi y otros, 1997).

Esto evidencia que los procesos de reestructuración no tienen un carácter estrictamente económico y dependen en buena parte del conocimiento y capacidades de los habitantes locales, así como de su capital cultural y social (5). A ello se une que las respuestas a la globalización se articulan a través de decisiones de índole político, en las que se definen las estrategias a seguir. Estas dan lugar a procesos diferenciales de localización económica, y por tanto, al establecimiento de distintos tipos de redes y sistemas de ciudades (Lipietz, 1993; Lafontaine, 1991).

Asimismo, la discusión acerca de los procesos de reestructuración urbana afectan directamente, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, a la provisión de servicios por parte de los gobiernos locales. Ello ha provocado un cambio en las estrategias políticas en relación a la localización de las competencias en la provisión de éstos. Estas se concretan actualmente en la progresiva tendencia a la descentralización desde el estado central a los gobiernos locales.

### III. La relevancia de la vecindad e identidad locales

Lo anterior pone de manifiesto que el diagnóstico «global–estructuralista» ha obviado la importancia y especificidad que presenta la comunidad local frente a otras escalas. Precisamente, ésta se encuentra en el hecho de constituir un «fenómeno social totalizador» (Köning, 1971). En ella se mantienen relaciones sociales más o menos estables que, a diferencia de las que tienen lugar en otras

---

(5) Diversos análisis han mostrado la importancia del capital cultural en la puesta en marcha de procesos de desarrollo, así como en procesos de cooperación y autorregulación de procesos colectivos (KEOHANE y OSTROM, 1995).

escalas, constituyen la forma en que sigue desarrollándose la mayor parte de los vida cotidiana en las sociedades contemporáneas. Esto implica que las relaciones de vecindad de carácter local continúan siendo significativamente más importantes que las de carácter nacional o mundial, aún en un contexto caracterizado por la globalización y el aumento de la «acción a distancia» (Giddens, 1980).

Este hecho se manifiesta, al menos, de dos formas. Por un lado, la comunidad local es todavía uno de los objetos principales de orientación psicosocial, por el que se articula la identidad de los individuos. El hecho de que la vecindad local posibilite la interacción directa en mayor medida que la nacional o global, proporciona las bases para el mantenimiento de relaciones constantes e intensas y la creación de una identidad colectiva centrada en el territorio. Varios estudios empíricos muestran que la identificación territorial de los individuos es principalmente local, siendo menor la nacional y casi inexistente la que trasciende las fronteras estatales. En el caso español, por ejemplo, la mitad de los ciudadanos se identifican con el pueblo o ciudad en donde viven, una cuarta parte lo hace con España, menos de una quinta parte con su comunidad autónoma y menos del 10% con su provincia o entidades supranacionales (6).

Este fenómeno ha hecho que algunos autores señalen la crisis de las identidades políticas tradicionales, tanto la territorial, esto es, la referida al estado nacional (Romanelli, 1991), como las que originaban la formación de partidos políticos, ligadas, como señaló Rokkan (1970), a valores de carácter universalista (la clase, izquierda–derecha, religioso–laico) (7). Se produce, en cambio, la potenciación de la que se articula localmente, sin que existan muestras de una mayor identificación con entidades de carácter supranacional (Diamanti, 1994: 409).

Por tanto, al igual que en los procesos de reestructuración económica, las subculturas de índole local toman cada vez más relevancia en la configuración de las identidades políticas en Occidente y en el desarrollo de procesos políticos,

---

(6) Sobre este asunto pueden consultarse los informes anuales del CIRES y ORIZO (1991: 167). Para el caso Italiano, SEGATTI muestra que en 1995 el 36% de los italianos se identifican en primer lugar con su comunidad local, igual cantidad que lo hace con la nación (1995: 109-110). Para el caso europeo pueden hallarse datos en los estudios de opinión que se resumen en STOETZEL (1982: 55) y ASHFORD y TIMMS (1992).

(7) Entre otros, este aspecto ha sido destacado por Allum (1995: 79-121; 183-187), en donde pueden consultarse otras referencias.

tanto en el ámbito local propiamente dicho, como en la estructuración de procesos políticos a mayor escala (8).

La importancia de la comunidad local como «sociedad total» también se muestra a través de la extensión o amplitud de las redes sociales interindividuales en la vida cotidiana. Para la mayoría de los individuos, estas siguen concentrándose en el ámbito local, o incluso en el vecinal. Las redes de socialidad y amistad, y su fuerte contenido de ayuda mutua, suelen articularse mediante factores de carácter territorial. Para los españoles, por ejemplo, estas redes se centran fundamentalmente en relaciones vecinales y familiares (9). A ello se une que el grado de movilidad del individuo medio sea bastante bajo, y que en todo caso se circunscriba a movimientos rotacionales que toman como punto de referencia el ámbito local (Bericat, 1994). Incluso en grandes ciudades, caracterizadas por el anonimato y un alto grado de heterogeneidad social, como en los casos de Milán o Madrid, la cercanía geográfica parece tener mayor peso que las características sociales e individuales en el establecimiento de relaciones sociales (Mutti, 1992; Ayuntamiento de Madrid, 1991).

Por otro lado, resulta evidente que las sociedades contemporáneas se caracterizan en su configuración ecológica por ser urbanas. La ciudad, como expresión tangible del fenómeno urbano, es su forma típica de comunidad de asentamiento (10). Han sido motor y lugar de los cambios sociales acontecidos

---

(8) En este sentido Köning apuntaba que «la mayoría se identifica con esa totalidad de la vida. En este aspecto la comunidad se convierte en la 'patria' en su sentido más estricto» (KÖNING, 1971: 16). La existencia de sub-culturas de carácter territorial fue puesta de manifiesto por Trigilia en sus análisis sobre desarrollo local en el norte de Italia (TRIGILIA, 1980), así como por BAGNASCO (1980). Este punto de vista a sido desarrollado posteriormente por el análisis político, como por ejemplo CACCIAGLI (1993) y LEPETIT Y OTROS (1993).

(9) Sobre este asunto pueden consultarse los datos que ofrece el CIRES en sus informes anuales.

(10) Según los datos del «*Social Indicators of Development 1991-1992*» del *International Bank for Reconstruction and Development (The World Bank)*, la proporción de población urbana sobre el total ha ido aumentando de forma generalizada desde 1965 a 1990. Por ejemplo, en el caso español los datos para estos años eran 61'3% y 78'4% respectivamente. En Portugal, 23'9% y 33'6%, en Italia, 61'8% y 68'9%, en el Reino Unido, 81'7% y 89'1%, en Egipto 40'7% y 46'7%, en Gabón, 21'2% y 45'7%, en Brasil, 50'4% y 74'9%, o en Argentina, 76.1% y 86.3%.

en las sociedades modernas y pueden ser consideradas el *locus* del proceso civilizatorio, tanto en su dimensión positiva como negativa (11). Las ciudades han acogido y concentrado las principales modificaciones económicas, políticas y sociales que han tenido lugar en las sociedades de Occidente. Base del desarrollo comercial y la extensión de redes de intercambio a larga distancia durante la Edad Media y los inicios de la era moderna. Posteriormente, lo fueron del desarrollo y expansión industriales. Actualmente, cuando empieza a conformarse la «sociedad post-industrial», y la ciencia social diagnostica la crisis del modelo de desarrollo urbano-industrial, las ciudades siguen actuando como impulsoras del procesos civilizatorio mediante la concentración y vertebración de redes de comunicación y desarrollo tecnológico, adquiriendo la dimensión de «ciudad global» (Mazzelini, 1993).

Pero al mismo tiempo, las ciudades han mostrado la «otra cara» del proceso civilizatorio. En ellas se han concentrado, más que en ningún otro lugar, la degradación social y medioambiental. En ellas aparecen de una forma acentuada los problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas (desigualdad y polarización sociales, desempleo, pobreza, marginación, delincuencia, contaminación acústica, escasez y degradación de la calidad de los recursos hídricos, polución, y un largo etcétera) (12). En suma, la ciudad ha acogido y desarrollado en su seno tanto las fuerzas impulsoras como las externalidades del proceso modernizador.

#### **IV. Democratización: bienestar descentralizado y mixto**

El desarrollo del estado de bienestar, como intento de respuesta a algunos de esos problemas, ha hecho que los gobiernos locales tengan una posición relevante en el desarrollo de las políticas públicas. El aumento de la intervención estatal en la vida cotidiana de los ciudadanos mediante políticas de bienestar

---

(11) Una visión global del desarrollo de las ciudades y la influencia del fenómeno urbano en el desarrollo de los países occidentales puede consultarse en la obra de MUMFORD (1961).

(12) F. Engels, con su descripción sobre la situación de la clase obrera fue uno de los pioneros en mostrar la «otra cara» del proceso civilizatorio. Sobre los problemas de las ciudades europeas pueden consultarse AYUNTAMIENTO DE MADRID (1989) o MINGIONE (1994). Para el caso español en particular, cf. BERTOLO Y OTROS (1988).

social trastocó el sentido de la tradicional división del trabajo político entre gobierno central y gobiernos locales.

El esfuerzo de la acción estatal, sin menoscabo de su acción política tradicional o «*high politics*» (recaudación de impuestos, orden interno, defensa externa y relaciones diplomáticas), pasa a concentrarse después de la Segunda Guerra Mundial en políticas públicas de carácter social o «*low politics*», las cuales venían siendo competencia, o cuando menos, eran desarrolladas por los gobiernos locales (Bulpitt, 1983). Pero la extensión del estado de bienestar ha producido que la antigua «*low politics*» se haya convertido en la nueva «*high politics*» (Allum, 1995: 414–420). Con ello, los procesos políticos que tienen lugar en el ámbito local están cobrando una relevancia en el conjunto de la política nacional desconocida anteriormente. Indicador de ello puede ser que los ciudadanos dirijan en mayor medida sus demandas a los gobiernos municipales que a otros niveles superiores, con independencia de la distribución de competencias, así como la cada vez mayor relevancia que adoptan las elecciones municipales (13).

A la reflexión anterior puede añadirse que, tal y como indicaron los teóricos clásicos de la democracia, el ámbito local proporciona condiciones más favorables que escalas más extensas para el desarrollo de modelos de gobierno democráticos. Pero a diferencia de estos autores, que incidían en la constitución de *politeyas* democráticas autónomas, el debate actual acerca de la «democracia local» centra su atención en el papel que desempeñan los gobiernos locales tanto en los procesos de democratización que tienen lugar a escala nacional, como en las posibilidades de desarrollar procesos de participación ciudadana en los municipios.

En este sentido, se señala la imposibilidad de comprender y finalizar los procesos de democratización sin atender a las dinámicas que tienen lugar tanto a nivel mundial, como a nivel local (Archibugi y Held, 1995). En el análisis de la democratización de los países de la Europa oriental se incide, cada vez más, en

---

(13) Según el *British Participatory Study* el 44'2% de las acciones políticas ejercidas por los ciudadanos británicos se orientan al gobierno local y sólo el 15'1% al gobierno central (PARRY Y OTROS, 1992: 269). La importancia de las elecciones locales, y su papel en la estrategia de los partidos, ha sido puesta de manifiesto por GYFORD Y OTROS (1989) para el caso británico. Para el caso español puede consultarse CAPÓ (1991), BALME (1989) para Francia y BETTIN (1993) para Italia.

el hecho de que uno de los requisitos para la culminación de tales procesos a escala nacional es el establecimiento de formas de gobierno democráticas en el ámbito local (14). La constatación es similar por lo que respecta a la consolidación de las democracias africanas y centroamericanas (15).

En las democracias liberales de Europa y Norteamérica se insiste, tanto por parte del ámbito académico como del político y ciudadano, en la necesidad de establecer mecanismos que favorezcan la eficacia en la provisión de los servicios, así como en el desarrollo de modelos de gobierno que aumenten la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas. En estas reflexiones el centro de atención viene siendo el ámbito local (16).

Con independencia del enfoque teórico o de las vías por las que se propone el desarrollo de modelos de democracia participativa, es lugar común señalar que el ámbito local es el lugar apropiado para su puesta en marcha (17). Las diversas propuestas señalan que este modelo de democracia consistiría en la complementación de los canales de participación electoral, propios de la democracia representativa y vía legítima de acceso al poder político, mediante mecanismos

---

(14) En el análisis de los procesos de democratización de los países de la Europa del Este se incide, cada vez en mayor medida, en este hecho, como por ejemplo señala STOKER (1991). En un estudio realizado por Miguel y Berland en 1991 se pone de manifiesto como las tres cuartas partes de los ciudadanos húngaros, polacos y checoslovacos creen que el gobierno local posee una gran influencia en los procesos de democratización que se desarrollan en sus países, incluso en mayor medida que el parlamento u otras instituciones políticas (MIGUEL Y BERLAND, 1992: 86). Para una visión de conjunto se remite a BALDERSHEIM Y OTROS (1996).

(15) En el caso de Nigeria y Kenia cf. OLOWU (1993) y NGAU (1993) respectivamente. Para una visión de los países caribeños KLAK Y RULLI (1993).

(16) Diamanti señala que el interés académico por el ámbito local, lo que denomina «localismo», debe entenderse como la recepción de un consenso anteriormente existente entre los actores económicos y políticos acerca de las posibilidades de desarrollo económico y político que este ámbito muestra (DIAMANTI, 1994).

(17) En este sentido Wiliam A. KELSO señala que el «término democracia participativa es aplicado a diferentes variantes de teoría democrática, todas las cuales postulan que la devolución de poder a pequeñas unidades de gobierno traerá consigo la maximización de las oportunidades de participación pública» (1978: 175). Esta visión es ampliamente compartida por la teoría democrática contemporánea, véanse, por ejemplo, MACPERSHON (1991: 130), PATEMAN (1970: 19), DAHL (1992: 384-385), HIRTS (1994: 26), BARBER (1986: 262) o HELD (1992: 313).

que potencien la participación directa de la ciudadanía (18). Una fórmula mixta entre la forma contemporánea de democracia y la democracia clásica, sólo realizable en escalas reducidas, en las que la cercanía ente gobierno y ciudadanos permitiría el establecimiento de relaciones continuas e intensas.

De hecho, desde los años sesenta se vienen produciendo diversas experiencias que traducen en el plano político–institucional las ideas básicas del modelo de democracia participativa. Entre estas destacan las desarrolladas en municipios italianos y españoles en la forma de reglamentos de participación ciudadana, por los que se trata de regular, de forma estable, el acceso y participación de los ciudadanos o grupos de representación de intereses constituidos por éstos en los procesos de toma de decisiones que constituyen el flujo de la política municipal (Navarro, 1997, 1998).

Por último, existe un nuevo elemento en la discusión sobre el papel a desarrollar por los municipios en el proceso de democratización: las ventajas que presenta la descentralización de la gestión y provisión de servicios hacia los municipios frente a la centralización a nivel nacional. Se postula que en los primeros, al establecerse una relación más cercana y rutinaria con los ciudadanos que en otros niveles de gobierno, se da una mayor y más rápida adaptación de la acción pública al contexto social sobre el que ha de actuar. Además, frente a la descentralización a través de agencias gubernamentales, la que se realiza a través de los municipios ofrece la posibilidad de coordinar la provisión de servicios, de forma que la acción pública actúe integralmente sobre la multidi-

---

(18) Atendiendo a las vías concretas por las que diversos autores señalan pueda darse tal complementación, en términos generales cabe distinguir tres propuestas, a los que cabe denominar pluralista, deliberativa y expansionista. En la primera se trata de aumentar la interrelación entre los grupos y asociaciones y las instituciones representativas, de modo que los ciudadanos, a través de los primeros, ejerzan un mayor control entre períodos electorales (KELSO, 1978, DAHL, 1982, HIRTS, 1994). La estrategia deliberativa postula la creación de ámbitos en los que la ciudadanía pueda llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y la discusión públicas, como por ejemplo, la creación de «asambleas vecinales», de entre mil y cinco mil ciudadanos, con funciones deliberativas, e incluso legislativas (BARBER, 1986). La tercera estrategia ve en la expansión de la democracia desde el ámbito político a otras esferas sociales la base sobre la que desarrollar una democracia, aún más, una sociedad participativa, como medio por el que romper el círculo vicioso de la participación, en el que las desigualdades económicas y sociales se transfieren al ámbito político (PATEMAN, 1970; BOBBIO, 1984).

mensionalidad de problemas que afectan a los ciudadanos (Clarke y Gaile, 1989).

Muestra de ello puede ser que, tal y como se ha indicado en el primer apartado, todos los gobiernos centrales de Unión Europea, a excepción del Reino Unido, tienden a descentralizar la provisión bienestar a través de los gobiernos municipales, en la forma de servicios sociales de carácter personal, así como lo referido al mantenimiento de condiciones mínimas de urbanización (Comisión Europea, 1988).

El hecho de que la descentralización acerque los procesos de toma de decisiones y la provisión de servicios a los ciudadanos ha planteado la posibilidad de ligar ambos objetivos, con el fin de aumentar la legitimidad y la eficacia de los sistemas democráticos contemporáneos. Y ello, tanto lo que se refiere a los gobiernos municipales en si mismos, como a la repercusión que ello puede tener sobre niveles de gobierno superiores, toda vez que los primeros, como *locus* de la provisión de servicios de bienestar, adquieren cada vez mayor relevancia política.

Pero la conjunción de democratización y descentralización está dando lugar a cierta reformulación en el desarrollo de las políticas públicas, y con ello, en el estado de bienestar. Este, tradicionalmente centrado en la acción pública directa sobre la ciudadanía, se abre para que agentes privados, con o sin ánimo de lucro, participen en la provisión de servicios de bienestar (Navarro, 1988). Esta gestión privada de intereses públicos, está conformando un «estado de bienestar mixto o pluralista», en el que participan tanto el estado, como empresas y entidades ciudadanas, para intentar procurar así una mayor flexibilidad y eficacia en la solución de los problemas que presentan las comunidades locales (19).

## V. Las aportaciones localistas al proceso de restructuración mundial

Lo anterior permite concluir que existe un consenso generalizado acerca de la potencialidad del municipio como contexto adecuado para el desarrollo

---

(19) En JOHNSON (1990) se presentan los rasgos básicos del binestar mixto o pluralista, un sistema en el que estado, sector privado, asociaciones y redes de sociabilidad se complementan como proveedores de bienestar. BORJA Y CASTELL (1997: 107) han puesto de manifiesto la importancia del último sector, y en concreto el papel de las mujeres en la caso de las ciudades.

económico, político y social en las postrimerias del siglo XX. Frente a la globalización, la comunidad local se sigue mostrando como el principal referente socio-espacial en la vida cotidiana. Desde un punto de vista económico surgen estrategias de desarrollo endógeno, centradas en las características e implicación de los actores locales. Estas intentan responder tanto a la nueva estructura de oportunidades resultante del proceso de globalización, como a las que se generan en el propio ámbito local. En la esfera política se vislumbra un proceso general de descentralización desde los gobiernos centrales a los gobiernos locales, así como intentos de desarrollar internamente en los municipios sistemas de gobierno que posibiliten tanto una provisión eficaz de servicios, como la participación de los ciudadanos en los procesos de decisiones colectivas que les afectan. En su conjunto, a esta tendencia que ofrece nuevas oportunidades para que los ciudadanos participen en el diseño de su futuro colectivo a partir del ámbito local, para la redefinición del papel de los gobiernos y sociedades municipales, es a lo que denominamos nuevo localismo.

En suma, puede señalarse que al mismo tiempo que las sociedades contemporáneas se ven atravesadas por procesos globales de carácter universal, albergan dinámicas locales que intentan solventar problemas generados tanto dentro como fuera de sus límites. Globalización y nuevo localismo pueden entenderse como dos procesos que, aún estableciendo tensiones entre sí, articulan al mismo tiempo los procesos de reestructuración y desarrollo políticos, económicos y sociales que acontecen en las sociedades contemporáneas, generando nuevas oportunidades para la implicación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan.

Ahora bien, para evitar los riesgos que puedan introducir ciertas lógicas localistas, y por tanto particularistas, en el sistema social y político, los beneficios de este proceso tensional deben canalizarse a través de reformas institucionales que encuentren nuevos puntos de equilibrio entre lo global y lo local. Lo que pasa, inevitablemente, por la integración de las lógicas locales en marcos de acción más amplios, así como en los procesos de toma de decisiones por los que se trata de regular políticamente el nuevo horizonte mundializado de nuestras sociedades.

## Bibliografía

- AGLIETTA, M. (1974), *Acumulación y crisis del capitalismo*. México: FCE.
- ALLUM, P. (1995), *State and Society in Western Europe*. London: Polity Press.
- AMIN, S. (1972), *Le développement inégal*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- ASHFORD, S. y TIMMS, N. 1992. *What Europe thinks. A study of Western European Values*. Aldershot: Dartmouth.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1989), *Desarrollo Europeo y estrategias de las grandes ciudades*. Madrid: Ayto. de Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1991), *Encuesta sobre formas de vida de la población madrileña. Monografía II. La ocupación del tiempo libre. Las relaciones sociales y el asociacionismo*. Madrid: Ayto. de Madrid.
- BAGNASCO, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: il Mulino.
- BALDERSHEIM, H. y OTROS (1996): *Local democracy and the processes of transformation in East-Central Europe*, Oxford, Westview Press.
- BALME, R. (1989), «Councillors, issue agendas y political action in tow French towns». Pp. 135–156 in *Local Politics and Participation in Britain and France*, MABILEAU, A. y OTROS. Cambridge: Cambridge University Press.
- BARBER, J. (1984), *Strong Democracy*. Berkeley: Berkeley University Press.
- BERICAT, E. (1994), *Sociología de la movilidad espacial. El senderismo nómada*. Madrid: CIS.
- BERTOLO, C. y OTROS (1989), *Crisis social de la ciudad*. Madrid: ALFOZ/CIDUR.
- BETTIN (1993), *Classe politica e città*. Modena: CEDAM.
- BLAIR, Ph. (1991), «Trends in local autonomy and democracy: reflections from an european perspective.» *Local Government in Europe. Trends and development*, Batley, R. y Stoker, G. (eds.). London: MacMillan.
- BOBBIO, N. (1984), *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi.
- BORJA, J. y CASTELL, M. (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BULPITT, J. G. (1983), *Territory and Power in the United Kingdom*. Manchester: Manchester University Press.
- CAPÓ, J. (1991), «Elecciones municipales, pero no locales», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, 143–164.

- CASTELLS, M. (1976), *The Urban Question*. Cambridge: MIT Press.
- CLARKE, S. y. GAILE, G. (1989). «Moving towards entrepreneurial state and local economic development strategies: opportunities and barriers». *Policy Studies Journal*, 17, 574–598.
- CLARKE, S. (1993), «The New Localism: Local Politics in a Global Era». Pp. 1–21 in *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Goetz, E. y Clarke, S. (eds.). London: Sage.
- COCKBURN, C. (1977), *The Local State*. London: Pluto Press.
- CONSEJO DE EUROPA (1988), *Allocation of power to the local and regional levels of government in the member states of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- DIAMANTI, I. (1994), «Localismo». *Ressegna Italiana di Sociologia*, a. XXXV, 3, 401–424.
- DUNLEAVY, P. (1980), *Urban Political Analysis*. London: MacMillan.
- FRANK, A. (1972), *Capitalismo y subdesarrollo en America Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- GIDDENS, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, London: Polity Press.
- GYFORD, J. y OTROS (1989), *The changing politics of local government*. London: Unwim Hyman.
- HAMPTON, W. (1991), *Local Government and Urban Politics*. London: Logman.
- HULA, R. (1993), «The state reassessed: the privatization of local politics». Pp. 22–45 in *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Goetz, E. y Clarke, S. (eds.). London: Sage.
- JOHNSON, N. (1990). *El estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- KELSO, W. A. (1978), *American Democratic Theory*. London: Greenwood Press.
- KEOHANE, R. y OSTROM, E. (eds.) (1995), *Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*. London: Sage.
- KLAK, T. y RULLI, J. (1993), «Regimes of accumulation, the Caribbean Basin Initiative, and export processing zones: scales of influence on Caribbean development». *The New Localism. Comparative Urban Politics in a*

- Global Era*, Goetz, E. y Clarke, S. (eds.). London: Sage.
- KÖNING, R. (1971), *Sociología de la comunidad local*. Madrid: Fundación FOESSA.
- LAFONTAINE, O. (1991), «Globalización de la economía y primacía de la política», en *Alfoz*, n. 90, 77–86.
- LAMBI, C. y OTROS (1998), Copying with globalization, mimeo.
- LIPIETZ, A. (1993), «Il locale e il globale: personalità regionale o interregionalità?». Pp. 41–60 in *Globale/locale. Il contributo delle scienze sociali*, Perulli, P. Milano: Franco Angeli.
- MAZZOLENI, Ch. (1993), «Città locale/città globale. Dello spazio dei luoghi allo spazio dei flussi e delle reti». Pp. 139–158 in *Globale/locale. Il contributo delle scienze sociali*, Perulli, P. (ed.). Milano: Franco Angeli.
- MIGUEL, M. y BERLAND, M. (1992), «The future of democracy in Eastern Europe». Pp. 77–87 in *Strategies of democratization*, Vanhanen, T. (ed.). London: Crane Russak.
- MINGIONE, E. (1994), «Polarización, fragmentación y marginalidad en las ciudades industriales». Pp. 97–122 in *Clase, poder y ciudadanía*, Alabart, A. y otros (eds.). Madrid: Siglo XXI.
- MUMFORD, L. (1961), *The city in the History*. Orlando: Harcourt.
- MUTTI, A. (1992), *Il buon vicino. Rapporti di vicinato nella metropoli*. Bologna: il Mulino.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. J. (1997), Innovación democrática en el sur de Europa. Las experiencias municipales de Italia y España (1960–1995). Tesis doctoral inédita. Universidad Complutense de Madrid.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. J. (1998), *El nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, Córdoba, Servicio Publicaciones Diputación Provincial de Córdoba.
- NGAU, P. (1993), «Political restructuring and the development process in Kenya». *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Goetz, E. y Clarke, S. (eds.). London: Sage.
- OLOWU, D. (1993), «Local institutions and development: the nigerian experience». *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Goetz, E. y Clarke, S. (eds.). London: Sage.
- ORIZO, F. A. (1991), *Los nuevos valores de los españoles*. Madrid: Editorial S.M.

- PARRY, G.; MOYSER, G. y DAY, N. (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PÉREZ SAÍZ, J.P. (1997), «Entre lo global y lo local. Economías comunitarias en Centroamérica», en *Sociología del Trabajo*, n. 30, pp. 3–19.
- PIORE, M. y. SABEL, C.F. (1984), *The second industrial divide*. New York: Basic Books.
- PRETECILLE, E. (1994), «Paradojas políticas de las reestructuraciones urbanas, globalización de la economía y localización de lo político». Pp. 61–96 in *Clase, poder y ciudadanía*, Alabart, A. y otros (eds.). Madrid: Siglo XXI.
- ROKKAN, S. (1970), *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- ROMANELLI, R. (1991), «Le radice istiche del localismo italiano». *Il Mulino*, 4.
- SASSEN, S. (1990), «Beyond city limits: a commentary». Pp. 237–242 in *Beyond the city limits: urban policy and economic restructuring in comparative perspective*, Logan, J. y Swanstrom, T. (eds.). Philadelphia: Temple University Press.
- SEGATTI, P. (1995), «Una nazione di campaesani. Localismo e sentimento nazionale.» Pp. 105–138 in *Sulla soglia del cambiamento*, Parisi, A. y Schaedee, H. (eds.). Bologna: Il Mulino.
- STOETZEL, J. (1983), *¿Qué pensamos los europeos?*, Madrid: Editorial MAPHRE.
- STOKER, G. (1991), «Introduction: Trends in European Local Governments». *Local Government in Europe. Trends and developments*, Batley, R. y Stoker, G. (eds.). London: MacMillan.
- TRIGILIA (1981), *Le subculture politiche territoriale*. Milano: Feltrinelli.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 47-68

## La política agraria en el proceso de integración europea

---

*El objetivo de este artículo es analizar el proceso de elaboración, aplicación y posterior reforma de la política agraria común (PAC) de la Unión Europea (UE), estudiando los factores sociales, políticos y económicos que han incidido en dicho proceso. Este análisis responde a una reflexión más general sobre las relaciones entre Estado y sociedad civil en contextos democráticos ya consolidados, como lo era el de los seis países que constituyeron la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE) allá por finales de los años cincuenta –Francia, República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo–, y como lo es el de los quince que componen la actual UE. En esos contextos, la formulación y puesta en marcha de políticas públicas suele tener efectos de reestructuración social al favorecer la emergencia de nuevos actores colectivos y la constitución de marcos institucionales para facilitar su participación en los procesos de toma de decisiones.*

---

————— Eduardo MOYANO (\*) —————

---

(\*) IESA-CSIC de Andalucía. Córdoba. España. Este artículo es la versión actualizada de una conferencia pronunciada por el autor en septiembre de 1996 en la Universidad de Santa María (Río Grande del Sur. Brasil).

El caso de la agricultura europea y la PAC puede considerarse un caso ilustrativo para reflexionar sobre el problema de las relaciones Estado/sociedad civil en democracias avanzadas, sobre todo en etapas de transición hacia nuevos modelos de desarrollo económico y social, etapas en las que se pasan de viejas a nuevas políticas públicas, y en las que coexisten viejos y nuevos actores colectivos que pugnan por erigirse en representantes del sector afectado por dichas políticas.

El desarrollo de este artículo se hará exponiendo, en primer lugar, los elementos fundamentales del contexto en el que emerge el proceso de construcción europea y la formulación de una política agraria común. En segundo lugar, se analizarán los principios orientadores de la PAC, así como los objetivos perseguidos y los instrumentos puestos en marcha para alcanzarlos. En tercer lugar, se analizará el actual proceso de crisis y reforma de dicha política –una crisis debida al éxito de la mayor parte de sus iniciales planteamientos y no al fracaso de los mismos–, así como la emergencia de nuevas políticas y nuevos actores sociales.

### **El contexto de la construcción europea**

La Europa de final de los años cincuenta era muy diferente a la de ahora. Desde el punto de vista económico, era una sociedad que se recuperaba de los efectos devastadores del último conflicto bélico sobre su estructura productiva, una sociedad que aún no había alcanzado la autosuficiencia alimentaria y que iniciaba un fuerte proceso de crecimiento y desarrollo en nuevos sectores de actividad.

Desde el punto de vista político, existía la voluntad entre las élites políticas de crear en Europa occidental las condiciones para garantizar un futuro de paz y estabilidad que evitara los constantes enfrentamientos entre países –sobre todo, entre Francia y Alemania– que habían caracterizado la reciente historia europea –las dos últimas guerras mundiales eran vistas como dos guerras civiles en suelo europeo. Para ello, se planteó la conveniencia de crear un espacio político y económico supranacional, es decir, una red de interdependencias entre los distintos Estados como vía de neutralización y mediación de los conflictos que pudieran originarse.

Desde el punto de vista ideológico, el discurso dominante a mediados de los

años cincuenta era el de la intervención estatal en la economía para facilitar el crecimiento económico, es decir, un discurso keynesiano favorable a la potenciación de las políticas públicas como forma más adecuada para la construcción de un Estado del bienestar en Europa.

En definitiva, productividad, crecimiento económico, estabilidad política, espíritu de consenso e intervención estatal, eran los elementos característicos del contexto en que comenzaría el proceso de construcción europea. El Tratado de Roma, firmado en marzo de 1957, creará la Comunidad Económica Europea (CEE) entre los seis países antes mencionados, como primer paso para la construcción de una unión política que debía estar permanente abierta a la incorporación futura del resto de países europeos con regímenes democráticos.

Como prueba de esa ya inicial vocación de unión política, el Tratado de Roma definía un sistema institucional basado en el modelo de las democracias parlamentarias –con un órgano ejecutivo (Comisión Europea), otro legislativo (repartido entre los Consejos de Ministros y el Parlamento) y otro judicial (Tribunal de Justicia)–, así como un nuevo sistema normativo –constituido por reglamentos, directivas, recomendaciones y decisiones– para la formulación y desarrollo de las distintas políticas comunes.

Mientras que los Consejos de Ministros –uno por cada área política– representaban los intereses de los Estados miembros, al estar constituidos por los correspondientes ministros de los distintos gobiernos nacionales, la Comisión se erigía en el representante de los intereses generales de la CEE, al actuar de forma independiente de dichos gobiernos y teniendo a su servicio una extensa red de funcionarios seleccionados expresamente para desarrollar las tareas técnico–administrativas encomendadas. El Parlamento, que inicialmente estaba constituido por diputados de los distintos parlamentos nacionales y que gozaba de muy escasas competencias legislativas, excepto la de aprobar el presupuesto de la CEE, pasaría más tarde a estar formado por diputados elegidos directamente por sufragio universal en elecciones europeas, y a aumentar su importancia política en el proceso de toma de decisiones (1). Para marcar las orientaciones del

---

(1) Cada cuatro años se celebran en todos los países de la UE elecciones para elegir a los diputados del Parlamento europeo. Inicialmente, hasta la extensión del sufragio universal, el Parlamento europeo estaba constituido por diputados de los distintos parlamentos nacionales.

proceso de construcción europea, los jefes de Estado y de Gobierno comenzaron a reunirse cada seis meses en una ciudad europea, en las llamadas «cumbres europeas», que más tarde acabarían institucionalizándose en la forma de un nuevo órgano político, el actual Consejo Europeo.

Un aspecto importante de ese nuevo sistema institucional sería la creación de órganos consultivos para canalizar la representación de los distintos grupos socioprofesionales, siguiendo la tradición de concertación neocorporativa ya desarrollada en algunos países centroeuropeos. Así, se creó el Comité Económico y Social, como órgano consultivo de carácter general, y los «comités consultivos agrícolas», para desarrollar las prácticas de concertación de tipo sectorial en el ámbito de la política agraria común.

Para adentrarse en la complejidad que supone alcanzar acuerdos entre países y grupos de intereses tan diversos como los que constituían entonces, y constituyen ahora con mayor complejidad si cabe (2), el espacio económico y político europeo, hay que resaltar que todo ese aparato institucional ha venido funcionando desde sus inicios sobre la base de la búsqueda del consenso, característica ésta que ha marcado el proceso de construcción europea, sobre todo a raíz del llamado «espíritu de Luxemburgo» (3). Con esta búsqueda de consenso, la CEE (Comunidad Económica Europea), primero, la CE (Comunidad Europea), después, y ahora la UE (Unión Europea) han procurado que el avance de la construcción europea se haga sin que ningún país, por pequeño que sea, se vea excluido de las decisiones adoptadas por los órganos políticos comunitarios.

---

(2) La CEE pasó primero de seis a nueve miembros, con la incorporación de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; más tarde se incorporó Grecia; en 1986 se incorporó España y Portugal, y ahora es una Unión Europea de quince miembros, tras la reciente incorporación de Suecia, Austria y Finlandia. La prevista incorporación de los antiguos países del Este europeo, como Polonia, Hungría y República Checa, la ex-república yugoslava de Eslovenia y Chipre, aumenta la complejidad del espacio político y económico europeo.

(3) En la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Luxemburgo en 1967, se acordó, ante la crisis planteada por Francia, que amenazó incluso con salirse de la CEE, la adopción de acuerdos por unanimidad y la posibilidad de ejercer el derecho de veto por parte de algún país que se sintiera marginado del proceso de toma de decisiones. Este acuerdo era de naturaleza política al no estar recogido en el Tratado de Roma, un tratado en el que se contempla que las decisiones se tomen por mayoría, si bien con voto ponderado según los países y de acuerdo al tamaño de su población.

## Principios e instrumentos de la política agraria común

El Tratado de Roma establecía ya en su artículo 39 el mandato de constituir de forma inmediata una política agraria común, lo que da idea de la importancia que se le daba al hecho de poner en común una política pública como base para que el proceso de construcción europea no se quedara estancado en mera retórica o en simple declaración de intenciones. De acuerdo con el Tratado de Roma, la política agraria común (PAC) debía lograr los objetivos de aumentar la productividad agraria, estabilizar los mercados, equiparar las rentas de los agricultores a las de los demás sectores socioprofesionales, alcanzar la autosuficiencia alimentaria y suministrar alimentos a los consumidores a precios razonables. Para ello, el propio Tratado establecía ya como principios básicos de la futura PAC, los de unidad de mercado –libre circulación de productos y creación de un sistema de precios único–, solidaridad financiera –financiación del coste de dicha política con cargo al presupuesto comunitario y no a los presupuestos nacionales– y preferencia comunitaria –favorecer el consumo de los productos internos frente a la competencia exterior.

La Cumbre de Stressa –que reunió en julio de 1958, es decir, un año después de la firma del Tratado de Roma, a los jefes de Estado y de Gobierno de los seis países miembros de la CEE– aprobaría el conjunto de instrumentos fundamentales de la PAC, iniciándose así el proceso de formulación y puesta en marcha de una política común para la agricultura europea. Entre tales instrumentos destacaban los siguientes. En primer lugar, un sistema de precios de garantía para mantener en un nivel apropiado la renta de los agricultores y evitar crisis cíclicas, con lo que se pretendía alcanzar tres de los objetivos antes mencionados, a saber: equiparar las rentas de los agricultores con las de otros sectores, estabilizar los mercados y ofrecer productos a los consumidores a precios razonables. Los organismos públicos de intervención debían comprar la producción a los agricultores cuando el precio de mercado se colocara por debajo de un precio mínimo, y ordenar importaciones cuando se elevara por encima de un precio máximo. La puesta en práctica de ese instrumento se haría en cada sector productivo a través de las llamadas OCM (Organizaciones Comunes de Mercados).

En segundo lugar, un sistema de medidas de protección respecto a la competencia de los productos agrícolas procedentes del exterior –a través de los llamados *prélèvements*–, para garantizar el principio de la preferencia comunitaria, y un

sistema de medidas de incentivación para facilitar la salida al exterior de los posibles excedentes que se pudieran originar –las llamadas *restituciones a la exportación*.

En tercer lugar, una política de estructuras, destinada a los agricultores para ayudarles a mejorar la estructura de sus explotaciones –programas de mejora– y elevar sus niveles de formación profesional, así como para facilitar la incorporación de los jóvenes a la actividad agraria. Esta política tenía también un componente territorial en lo relativo a las medidas destinadas a las zonas de agricultura de montaña para compensar a los agricultores ubicados en ellas.

La financiación de esos instrumentos ha venido correspondiendo desde entonces a un fondo comunitario –el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas)– dividido en dos secciones: una, para la política de precios y mercados (sección Garantía) y otra, para la política de estructuras (sección Orientación).

La definición y formulación de la PAC le ha correspondido a las instituciones comunitarias, principalmente al Consejo de Ministros de Agricultura y a la Comisión, que han sido los encargados de aprobar los reglamentos y directivas necesarios para llevar a cabo la regulación del sector agrario de la entonces CEE y ahora de la UE. En ese proceso han intervenido dos tipos de organismos consultivos: los ya mencionados «comités consultivos agrícolas» y los llamados «comités de gestión». Los primeros, uno por cada OCM, están formados por representantes de los agricultores –siendo designados por el COPA/COGECA, el órgano máximo de representación sindical y cooperativa reconocido oficialmente por la Comisión Europea para realizar tareas de concertación (4)– y por representantes de otros grupos de intereses, como los consumidores y las industrias agroalimentarias –a través de sus correspondientes organizaciones representativas. Aunque los informes de estos «comités agrícolas» no tienen carácter vinculante, la Comisión ha estado siempre interesada en contar con una posición favorable del correspondiente comité a la hora de consultarle sobre

---

(4) El COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias) está formado por más de treinta organizaciones profesionales agrarias de ámbito nacional y orientación general, actuando como el representante oficial del sindicalismo agrario europeo. El COGECA (Comité General del Cooperativismo Agrario) agrupa a una veintena de federaciones nacionales de cooperativas agrarias de los distintos países miembros de la UE. Ambos comités se coordinan para designar a los representantes que les corresponden en los comités consultivos agrarios.

algún proyecto de reglamento antes de que éste pase al Consejo de Ministros, dado que dichos comités son fuente de legitimidad social de la PAC ante los agricultores.

Por el contrario, los informes de los «comités de gestión», que están formados por técnicos designados por los ministerios de Agricultura de cada país miembro, tienen influencia directa en el proceso de formulación de la PAC, ya que si un proyecto de reglamento no obtiene el informe favorable del correspondiente comité, puede obligar a la Comisión a tener que elaborar otro nuevo. La creación de estos «comités de gestión» –cuya constitución no estaba prevista en el Tratado de Roma– ha respondido al deseo del Consejo de Ministros de ejercer un control indirecto sobre la Comisión en la elaboración de los reglamentos y directivas, reduciendo así el amplio margen de autonomía y el protagonismo que había adquirido el órgano ejecutivo de la UE (5).

Una vez aprobados y publicados en el Diario Oficial de la CEE, los reglamentos y directivas son aplicados en los distintos Estados miembros. Para el caso de los reglamentos relativos a la gestión de los distintos mercados –muchos de ellos aprobados directamente por la Comisión Europea por delegación expresa del Consejo de Ministros–, su aplicación es inmediata, no siendo necesaria la aprobación de una norma nacional. Sin embargo, las directivas necesitan de una norma nacional de desarrollo para que puedan ser aplicadas, ocurriendo lo mismo con los reglamentos relativos a la política de estructuras –reglamentos marco–, ya que ambos dejan un margen amplio para que su contenido sea desarrollado por los gobiernos nacionales. El protagonismo de estos gobiernos ha ido en aumento conforme comenzó a introducirse en la gestión de la PAC el principio de cofinanciación de algunos programas, tal como veremos más adelante.

---

(5) No hay que olvidar, que la Comisión tiene entre sus principales funciones la de iniciativa legislativa, de modo que todo proyecto de reglamento o directiva tiene que partir de ella, debiendo el Consejo de Ministros conformarse con debatir los documentos elaborados por la Comisión. Asimismo, hay que tener en cuenta que, a medida que se fue desarrollando el sistema de regulación de los mercados a través de las OCM, los numerosos reglamentos de gestión coyuntural serían directamente aprobados por la Comisión por delegación expresa del Consejo. Con la creación de los «comités de gestión», el Consejo de Ministros recuperaba parte de su poder estableciendo un control sobre los trabajos de la Comisión.

## El contexto de crisis de la P.A.C.

Entre los años sesenta y setenta la agricultura europea experimenta un incremento de la producción agraria sin precedentes, de modo que, a comienzos de los ochenta, la Comisión Europea reconoce en un informe titulado «Orientaciones para la agricultura europea» (1981) la existencia de problemas serios de excedentes agrícolas en algunos sectores, como los cereales, leche y carne de vacuno, problemas que estaban haciendo inviable la financiación de la PAC con cargo al presupuesto comunitario. Esos tres sectores absorbían por sí solos el 59% del presupuesto del FEOGA.

En ese informe, propiciado por el nuevo contexto de una CEE ampliada a nueve —entre los cuales la incorporación del Reino Unido significaba la presencia de un influyente discurso de control del gasto y de revisión de los mecanismos hasta ese momento vigentes en la definición de la PAC—, la Comisión reconocía, además, que la PAC había producido problemas de desigualdad entre las regiones europeas y entre los diferentes grupos de agricultores, admitiendo el escaso desarrollo de la política estructural. Por todo ello, el informe planteaba la necesidad de introducir mecanismos de corrección en la PAC para hacerla económicamente viable y adecuarla al estado real de los mercados mundiales y a los cambios que se estaban produciendo en la demanda interna.

El verdadero problema no era sólo el del coste elevado de la PAC, sino que la lógica implícita en la política de precios y mercados era una lógica infernal para el presupuesto comunitario, imposible de frenar sin cambiar los mecanismos de funcionamiento de dicha política. En efecto, la política de precios de garantía, que se había mostrado como un mecanismo eficiente para incentivar la producción agraria incluso en zonas con características agroclimáticas poco adecuadas, se convertía, una vez alcanzada la autosuficiencia alimentaria, en un mecanismo que, al actuar al margen de la lógica del mercado, era un eficaz generador de excedentes. Por su parte, el sistema de restituciones a la exportación —mecanismo utilizado para dar salida al mercado mundial a tales excedentes— se convertía en una carga excesiva para el presupuesto comunitario una vez que los excedentes agrícolas comenzaron a adquirir un volumen desorbitado en algunos sectores, además de los efectos distorsionadores que dicho sistema tenía sobre los mercados mundiales al empujar hacia abajo los precios de los productos de tales sectores excedentarios.

## Las primeras medidas correctoras de la PAC

A principios de los años ochenta, el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE decide ya adoptar algunas medidas correctoras en lo que podríamos considerar una primera reforma de la PAC, si bien todavía una reforma que no alteraba en profundidad sus principios básicos, pero que flexibilizaba la aplicación de algunos de ellos. Así, el principio de solidaridad financiera es flexibilizado al crearse tasas de corresponsabilidad en el sector lácteo y en el de cereales, con la finalidad de que los agricultores participen en la financiación de los excedentes originados en dichos sectores, fijándose también cantidades máximas garantizadas –denominadas «umbrales de garantía»– en el sector de oleaginosas, por encima de las cuales los precios de garantía se debían reducir gradualmente. Se introduce en el vino la destilación obligatoria (conversión de vino en alcohol) de ciertas cantidades fijadas en cada campaña, sin dar lugar a derecho alguno de garantía. La introducción de cuotas de producción en el sector lácteo, asignadas a cada Estado miembro para que éste las redistribuyera entre sus ganaderos, fijándose importantes sanciones económicas para el caso de superarlas, también era una forma de flexibilizar los principios básicos de la PAC. Finalmente, se aprueban medidas destinadas a desincentivar a los agricultores en la utilización de los organismos públicos de intervención, como, por ejemplo, aplazar el pago de la producción vendida a dichos organismos, endurecer las normas de calidad exigidas o acortar los plazos de entrega, todo ello para hacer que el agricultor opte por vender su producción en el mercado antes que a los organismos de intervención.

En 1985, la Comisión Europea presenta el informe sobre «Perspectivas de la PAC», denominado *Libro Verde*, en el que se define el marco de la evolución de la agricultura europea en el horizonte del año 2000 y se plantea la necesidad de darle un giro importante a la PAC, un giro que fuera más allá que la simple adopción de medidas correctoras, tal como había ocurrido hasta ese momento. La preocupación manifestada por la Comisión en dicho informe hay que enmarcarla en un contexto caracterizado, de una parte, por la inminente ampliación de la CEE a países mediterráneos de gran potencial agrícola, como España –que se adhirió en enero de 1986–, cuya presencia hacía inviable económicamente la aplicación de una PAC sin cambios. De otra parte, la entrada en vigor del Acta Unica en 1987 –que significaba la adopción de nuevas políticas

comunes además de la PAC–, hacía que las autoridades comunitarias plantearan la necesidad de priorizar el gasto, proponiendo recortar el presupuesto de la PAC y destinar fondos al desarrollo de esas otras políticas –como el programa marco de investigación, los programas de intercambio en el terreno de la educación universitaria o los programas de desarrollo regional financiados con cargo al fondo estructural FEDER.

El mencionado informe propone, concretamente, establecer un eficaz control de la producción agraria a través de una reducción de los precios de garantía y la extensión al resto de las OCM de las tasas de corresponsabilidad hasta entonces reducidas a sólo dos sectores, así como introducir algún mecanismo que discipline el crecimiento del gasto agrícola para hacerlo controlable. Asimismo, el citado informe señala por primera vez la conveniencia de aplicar políticas que complementen las de precios y mercados a fin de diversificar las rentas de los agricultores.

Paralelamente al mencionado *Libro Verde* sobre la PAC, la Comisión Europea elabora un informe sobre «El futuro del mundo rural» (1988), que, además de ser un contrapunto a los debates más coyunturales que se estaban desarrollando en torno al gasto agrícola, se convertirá rápidamente en el documento básico de referencia para una nueva forma de pensar los problemas de la agricultura y el mundo rural, al sintonizar con un nuevo estado de opinión que estaba emergiendo con fuerza en la sociedad europea de los ochenta. En efecto, temas como el de la necesidad de fijar población en el mundo rural como garantía para mantener el modelo de asentamiento y el paisaje característicos de la sociedad europea, así como el de la conservación y protección del medio ambiente, significaban un cambio importante en el terreno del discurso dentro de la Comisión Europea, pasándose de un discurso claramente productivista, como era el que había dominado en los años sesenta y setenta, a otro en el que se plantean los problemas del mundo rural de forma más amplia e interdependiente. La importancia de ese documento de reflexión radica en su impacto sobre las comunidades científicas, académicas, sindicales y políticas de la Comunidad Europea, iniciándose un giro fundamental a la hora de debatir sobre los problemas de la agricultura y el mundo rural. Asimismo, dicho documento sirvió también para que la propia Comisión Europea adoptara algunas iniciativas, como el programa LEADER, para fomentar experiencias de desarrollo rural en distintas regiones del territorio europeo.

Respecto al tema de la reforma de la PAC, la Comisión, sobre la base del mencionado *Libro Verde*, elaboró un paquete de medidas de reforma —llamado «paquete Delors», por aprobarse bajo el mandato del francés Jacques Delors como presidente de la Comisión—, de cuya importancia es buena prueba el hecho de que tuviera que ser aprobado por el Consejo de jefes de Estado y de Gobierno en 1988 ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en el seno del Consejo de Ministros de Agricultura. Entre esas medidas, algunas de corte similar a las de la reforma anterior, pueden destacarse las siguientes: a) una reducción de los precios de garantía en un 6%; b) la aplicación de estabilizadores de la producción, lo que significaba en la práctica la reducción indirecta de los precios de garantía cuando en una OCM se sobrepasara una determinada cantidad máxima; c) la concesión de primas para el arranque de viñedo; d) la prórroga del sistema de cuotas de producción en el sector lácteo; e) la aplicación de un programa de retirada de tierras de la producción (*set aside*), así como otro de extensificación y de reconversión para sustituir cultivos excedentarios por otros que no lo fueran; f) la fijación de un límite máximo a los gastos globales ocasionados por la política agraria común, introduciéndose así un criterio de disciplina en la elaboración y posterior aplicación del presupuesto de la PAC, y g) la reforma de los fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA/orientación), dividiendo el territorio de la CE en zonas por objetivos —cinco tipos de zonas—, según las distintas causas de sus problemas y hándicaps estructurales.

A pesar de estas medidas, la Comisión Europea vuelve a elaborar en 1991 un nuevo documento —«Evolución y futuro de la PAC», conocido como *Primer Informe McSharry*, que era el nombre del comisario de Agricultura de la CE—, en el que se reconoce el fracaso de la primera reforma y el incremento vertiginoso de un gasto agrícola imposible de detener. Como muestra baste señalar que en 1991 se había incrementado en un 20% respecto al año anterior, y en 1992 se tenía que incrementar en un 12,5% para hacer frente a los compromisos de la PAC.

En ese documento se introducen los principios del nuevo discurso sobre la agricultura y el mundo rural que habían sido expuestos en el anterior informe sobre «El futuro del mundo rural» ya mencionado, vinculándolos ahora a la reforma de la PAC. La plurifuncionalidad de la agricultura y de los agricultores —no sólo en sus aspectos de producción de alimentos, sino como actores fundamentales en la protección y conservación del medio ambiente—, el mante-

nimiento de población agrícola en el medio rural como base de vertebración y cohesión sociales y de articulación del tejido productivo, la diversificación de las actividades económicas para complementar las rentas de los agricultores y como fuente de desarrollo de las zonas rurales, la introducción de criterios medioambientales en la política agraria o la necesidad de abordar programas de reforestación para devolver a las tierras agrícolas su antigua vocación forestal, son algunas de las ideas que aparecían en dicho documento y que expresaban la nueva filosofía. A ello se añadía una propuesta que constituía un cambio radical en los mecanismos de protección a los agricultores, cual era sustituir los precios de garantía por ayudas directas, moduladas en cuantía según el tamaño de las explotaciones y con limitaciones en sus niveles máximos.

### **La reforma de la P.A.C.**

En 1992 se aprueba la reforma de la PAC, introduciendo importantes cambios en los mecanismos de protección y regulación de algunas de las más importantes OCMs, cambios que suponen un giro sustancial en lo que se venía aplicando hasta ese momento. Antes de pasar a explicar el contenido de dicha reforma, dedicaré unas líneas a comentar algunos elementos del contexto social y político en que se formula.

#### *El contexto de la reforma*

Hay que señalar, en primer lugar, la convicción en distintos foros comunitarios –especialmente en el ámbito de la Comisión– de que era necesario dar un giro fundamental a la PAC, dado que los mecanismos correctores no habían dado el resultado previsto para frenar el gasto agrícola.

En segundo lugar –y como lo prueban documentos elaborados por la Comisión del tipo de los ya comentados sobre «El futuro del mundo rural»– que ese convencimiento iba más allá de una simple preocupación por los problemas coyunturales de reducción del gasto, extendiéndose a la elaboración de un nuevo discurso sobre la agricultura y el mundo rural que permitiera darle a la PAC una nueva legitimidad social entre la población europea.

En tercer lugar, que era cada vez mayor la demanda de la opinión pública europea –manifestada a través de las organizaciones de consumidores y las asociaciones ecologistas, así como de influyentes asociaciones del comercio y la industria– para que se introdujeran nuevos criterios de regulación del sector agrario a fin de adaptarlo mejor a la realidad de los mercados mundiales, primando la calidad de la producción, el equilibrio territorial y la protección del medio ambiente, una vez comprobados los efectos negativos del modelo de intensificación productiva.

En cuarto lugar, que la previsible ampliación de la UE a los países del Este europeo constituía un elemento importante para apoyar la necesidad del cambio, ya que haría inviables económicamente los actuales mecanismos de protección de la PAC, aumentando así la conciencia de los distintos Estados miembros sobre la necesidad de la reforma.

Por último, que la presencia de importantes divisiones en el seno de la representación profesional de los agricultores –de un lado, el COPA cada vez tenía más dificultades para llegar a definir una posición común entre la diversidad de los intereses allí representados, y de otro, la CPE (Comisión Campesina Europea) emergía en la periferia de la representación como un nuevo actor cuyo discurso sintonizaba con los nuevos planteamientos de la Comisión respecto al mundo rural– era buena prueba de que, incluso desde los propios intereses agrarios, la necesidad de reforma era algo que estaba presente en ellos, aunque las distintas organizaciones sindicales pudieran discrepar de las orientaciones a seguir (6).

Todo ese contexto favorable a la reforma de la PAC se vería acelerado por la necesidad de llegar a un rápido acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América en el seno de las negociaciones del GATT, negociaciones que estaban alargándose en demasía después de varios años de interminables reuniones entre los países participantes. El citado acuerdo conducía a una modificación del

---

(6) La CPE estaba formada por organizaciones representativas de la agricultura familiar no integradas en el COPA, manteniendo desde mediados de los años ochenta importantes discrepancias con las orientaciones de la PAC y planteando la necesidad de su reforma en profundidad. Incluso desde dentro del propio COPA algunas organizaciones miembros expresaban posiciones similares a las de la CPE. Por su parte, algunas asociaciones sectoriales por productos también se manifestaban a favor de una reforma de la PAC.

sistema de precios de garantía de la PAC para impedir sus efectos distorsionadores sobre los mercados mundiales, modificación que, recordémoslo, ya estaba planteada en el mencionado Informe del comisario de Agricultura McSharry.

El temor a que las movilizaciones agrarias –promovidas por algunas organizaciones sindicales contrarias a que la reforma se orientara hacia criterios de modulación diferenciada en favor de la agricultura familiar– se extendieran y crearan un ambiente de inestabilidad social en un momento en que se estaban desarrollando los referéndums para la ratificación del Tratado de Maastricht (7), es un factor importante para comprender la orientación final que adoptó la reforma de la PAC, una reforma menos ambiciosa de lo inicialmente previsto por el comisario McSharry y en la que desaparecía cualquier rasgo de la modulación diferenciada exigida por las organizaciones representativas de la agricultura familiar.

La reforma de la PAC adoptada en 1992 y aplicada para un período de cinco años, giraba en torno a dos ejes: a) la reforma de los mecanismos de regulación de algunas OCMs con importante peso específico en el conjunto de la producción final agraria europea –principalmente, cereales, oleaginosas, proteaginosas, carne de vacuno, ovino y leche y productos lácteos, y tabaco–; y b) las llamadas «medidas de acompañamiento», que significaban la potenciación de antiguas medidas de política estructural y la introducción de un programa agroambiental.

### *La reforma de la política de precios y regulación de mercados*

Este eje es el fundamental de la actual reforma de la PAC y consiste, por un lado, en la reducción gradual de los precios de garantía hasta equiparlos a los del mercado y, por otro, la concesión de ayudas directas a los agricultores para compensarles de las pérdidas ocasionadas en sus rentas como consecuencia de tal reducción. La cuantía de las ayudas se calcula en función de la superficie de la explotación del beneficiario y de un índice referido al rendimiento medio de la zona homogénea desde el punto de vista agroclimático en que estuviera aquélla

---

(7) El Tratado de Maastricht, aprobado en 1993, significaba una reforma en profundidad del Tratado de Roma para dar un paso adelante en la unión política y monetaria europea, por lo que exigió en algunos países, como Francia y Dinamarca, la realización de referéndums de ratificación –en otros países bastó con una ratificación parlamentaria.

ubicada. Las ayudas son concedidas como subvenciones públicas a fondo perdido, no exigiendo contrapartida alguna al agricultor beneficiario, salvo la de dejar una parte de su explotación sin cultivar –en torno al 15%, si bien esta superficie se fija todos los años por la Comisión Europea (8). De este modo, y al no introducirse criterio alguno de modulación ni límites máximos a la cuantía de las ayudas –como sí se establecían en los primeros proyectos de reforma–, las ayudas benefician a los agricultores que poseen mayores superficies de tierras.

Las opiniones respecto a la reforma de la PAC, una vez transcurridos los cinco años previstos desde su puesta en marcha, varían de unos grupos a otros. Así, las organizaciones representativas de la agricultura familiar consideran injustificada la no inclusión de criterios de modulación en las ayudas, denunciando las cuantiosas fortunas que están haciendo con ellas los grandes propietarios, algunos de ellos sin haber tenido relación directa con la actividad agraria. Por su parte, las organizaciones que representan a los grandes agricultores consideran que se debe evaluar el sistema actual de ayudas por lo que realmente es, o sea, un sistema destinado a compensar en un periodo de transición a los agricultores por las pérdidas ocasionadas por la reducción de los precios de garantía, considerando lógico que, al ser precisamente los grandes agricultores los más perjudicados por dicha reducción de precios, sean también ellos los que se benefician en mayor medida con el sistema compensatorio de ayudas directas. Para estas organizaciones de tipo empresarial, introducir criterios de modulación social en políticas de mercados sería algo contradictorio con la lógica interna de este tipo de políticas. Consideran, además, que si los agricultores titulares de grandes explotaciones son los que más se benefician de los sistemas de ayudas directas, deben ser los sistemas progresivos de imposición fiscal los encargados de hacer que paguen más impuestos redistribuyendo así las rentas. No obstante, estas organizaciones empresariales expresan su preocupación por lo que entienden que es una pérdida de legitimidad social de los agricultores en tanto que empresarios, ya que reciben subvenciones sin asumir riesgo alguno.

Puede decirse que hay consenso sobre la necesidad de introducir medidas de corrección en el actual sistema de ayudas una vez finalizado en 1997 el periodo inicial de cinco años previsto. Entre las medidas correctoras

---

(8) De este requisito están exentos los agricultores de pequeñas explotaciones.

parecen abrirse paso –a la vista de algunos informes elaborados en forma de proyectos de reglamento por la Comisión en el marco de la Agenda 2000– la de introducir criterios de limitación máxima a la cuantía de las ayudas directas, así como la de establecer una especie de cuadro de compromisos por el que el agricultor beneficiario se comprometía a desarrollar determinadas prácticas agrícolas en su explotación.

Respecto a las otras OCMs reformadas –vacuno de carne, ovino y leche– los mecanismos de la reforma responden a criterios similares a los expuestos para las OCMs de cereales y oleaginosas, es decir, la concesión de ayudas directas –sólo que en estos otros casos se calculan en función del número de cabezas de ganado o de la cantidad de leche producida. Quedan otras OCMs sin reformar, dado que al no ser excedentarias no planteaban problemas en el ámbito de las negociaciones del GATT, algunas de ellas de gran importancia para la agricultura mediterránea –como aceite de oliva, vino y frutas y hortalizas–, y cuyos reglamentos de reforma están siendo sometidos a debate y discusión por las instituciones comunitarias en el momento de escribir este artículo.

### *b) Las medidas de acompañamiento*

La denominación de «medidas de acompañamiento» indica ya que el paquete de medidas adjunto a la reforma de la política de precios y mercados tenía, en sus orígenes, un carácter complementario a ésta, siendo su objetivo ofrecer –con cargo al propio presupuesto de la PAC y con participación de los gobiernos nacionales– oportunidades a los agricultores para complementar sus rentas con actividades a realizar en sus explotaciones, pero no relacionadas directamente con la producción agraria.

Tres son estos programas de acompañamiento. En primer lugar, un *programa de reforestación de tierras agrícolas*, consistente en la concesión de ayudas a los agricultores que se comprometían a sustituir total o parcialmente la orientación productiva de sus explotaciones por una orientación forestal, devolviendo así a algunas zonas del territorio la antigua vocación forestal –de ahí la utilización del término «reforestación»– que el proceso de modernización agrícola habría desviado hacia la búsqueda de la rentabilidad inmediata vía intensificación agrícola o ganadera. Este programa concede ayudas por la

implantación de determinadas variedades forestales y para sufragar el mantenimiento por un espacio de 25 años.

En segundo lugar, un *programa de jubilación anticipada* destinado a los agricultores de más de 55 años que deseen abandonar la actividad agraria y transmitir su explotación o bien a jóvenes que quieran instalarse por primera vez en la agricultura o a otros agricultores que tengan intención de ampliar la superficie de sus explotaciones. Este programa pretende contribuir al rejuvenecimiento de la población agrícola y a la creación de explotaciones agrarias con estructuras más eficientes, fijando al mismo tiempo en el medio rural una población de prejubilados con una renta suficiente para permitirles esperar a la edad de la jubilación oficial –en torno a los 65 años– y acceder al sistema general de pensiones. Este programa es extensivo a las ayudas familiares y asalariados agrícolas de más de 55 años que trabajen de forma permanente en la explotación del titular que se acoja al programa.

En tercer lugar, un *programa de medidas agroambientales* destinado a los agricultores que deseen introducir en sus explotaciones unas prácticas más respetuosas con el medio ambiente, que las convencionales. A diferencia de las otras medidas de acompañamiento, que estaban incluidas en algunos programas socioestructurales previos a la reforma de 1992, aunque poco desarrolladas, el programa agroambiental constituye una novedad por cuanto que por primera vez se ha planteado en el seno de la UE un conjunto articulado de medidas de carácter obligatorio para los países miembros, tendentes a la introducción de prácticas de agricultura sostenible (9). La puesta en marcha del programa agroambiental supone el establecimiento de un sistema de contratación individualizada entre el agricultor que desee acogerse al mismo y los poderes públicos –bien nacionales o regionales, según la estructura políticoadministrativa de cada país–, por el cual aquél acepta unos compromisos respecto al tipo de prácticas a realizar en su explotación a cambio de recibir una ayuda económica para compensar la menor rentabilidad que le pudiera ocasionar la opción por una agricultura sostenible.

Las medidas que componen el programa agroambiental son las siguientes.

a) Ayudas para reducir el uso de prácticas agrícolas y ganaderas perjudiciales

---

(9) Bien es cierto que algunas de las medidas agroambientales, como las relativas a zonas sensibles o las de extensificación, estaban incluidas en el R(CEE) 797/85 y en el 2328/91, pero lo estaban con carácter facultativo y no obligatorio como ahora.

para el medio ambiente, como la utilización de productos agroquímicos (fertilizantes, pesticidas, herbicidas,...), la existencia de una excesiva carga ganadera o el uso de prácticas de laboreo intensivo.

- b) Ayudas para fomentar una gestión de las tierras agrícolas y ganaderas más positiva para el mantenimiento de la biodiversidad tanto animal, como vegetal, y para una mejor conservación del paisaje. Entre las prácticas incluidas en este régimen de ayudas se citan expresamente las que permiten la introducción de razas ganaderas en peligro de extinción debido a la especialización de la ganadería convencional, o las que posibilitan el retorno a prácticas tradicionales de agricultura y a la extensificación, ayudando así a evitar la desaparición de la fauna y flora autóctonas.
- c) Ayudas para una adecuada conservación medioambiental de las tierras retiradas obligatoriamente de la producción en el programa de reforma de las OCMs de cereales y oleaginosas ya mencionado.
- d) Ayudas para la retirada voluntaria de tierras de la producción por un periodo de larga duración –25 años–, con el compromiso de realizar prácticas de conservación medioambiental.
- e) Ayudas para la realización de cursos de formación agroambiental destinados a los agricultores a través de sus organizaciones profesionales y cooperativas.
- f) Ayudas para el fomento de la agricultura ecológica, destinadas no sólo a los agricultores que deseen reconvertir sus explotaciones a este tipo de agricultura alternativa, sino también a jóvenes que se instalan por primera vez y optan por este modelo de explotación.

A diferencia de la reforma del sistema de precios y mercados y la introducción del sistema de ayudas directas, que, como se indicó, es financiado en su totalidad por el presupuesto comunitario con cargo a la sección Garantía del FEOGA, las medidas de acompañamiento son cofinanciadas entre la UE y los Estados miembros, en unos porcentajes variables según las zonas (10), lo que ha significado un elemento de complejidad importante a la hora de su aplicación.

Así como existen distintas valoraciones sobre el impacto y resultados de la

---

(10) En las zonas de objetivo n.1, la UE contribuye con un 75% de la ayuda y el gobierno nacional con un 25%, mientras que en el resto de las zonas la cofinanciación es del 50% cada parte.

reforma de la PAC en lo que se refiere a la política de precios y mercados una vez transcurridos cinco años de su aplicación, no es posible, por el contrario, establecer una valoración seria y rigurosa sobre el resultado de las medidas de acompañamiento y, en particular, sobre el programa agroambiental, dado el corto espacio de tiempo que llevan aplicándose. La lentitud con la que se está produciendo su puesta en marcha en cada Estado miembro hace que no se disponga todavía de un horizonte temporal lo suficiente largo para valorar la mayoría de los programas tanto en lo que se refiere al número de beneficiarios en los distintos regímenes de ayudas, como en lo que respecta al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el agricultor en el correspondiente contrato. En muchos países, hay programas que ni siquiera se han iniciado, y en otros apenas llevan uno o dos años de funcionamiento (11).

Esto es debido a que la aplicación de los reglamentos que componen las medidas de acompañamiento deja un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para que fijen las prácticas que consideren sostenibles desde el punto de vista de las condiciones estructurales de las agriculturas y los ecosistemas nacionales, exigiendo, por tanto, la elaboración de una o varias normas nacionales, que, en muchas ocasiones, exige una negociación interna laboriosa entre el ministerio de Agricultura, las organizaciones agrarias y las asociaciones ecologistas. Estas normas deben ser trasladadas por los gobiernos nacionales a la Comisión Europea para recibir su homologación, lo que abre otra ronda de negociaciones a nivel europeo entre ésta y cada Estado miembro (12). Asimismo, la estructura federal de algunos Estados de la UE –como España, Italia o Alemania– hace que la elaboración de esas normas nacionales de aplicación tengan que ser también negociada con los gobiernos regionales, debiéndose incluso de elaborar otras normas adicionales para establecer los procedimientos administrativos necesarios para la concesión de las correspondientes ayudas. El hecho de que la parte de financiación que corresponde al Estado miembro –el 50 o el 25% según las zonas– sea, en el caso de estructuras federales,

---

(11) El programa de reforestación era el más avanzado de los tres, pero la coincidencia de tres años terribles (1992–1995) de sequía en los países mediterráneos –que eran en los que más interés podía tener dicho programa, dado el problema de erosión de los suelos– ha sido un factor limitante.

(12) La negociación suele hacerse en el seno del llamado comité STAR, que es un comité de gestión para los temas agroambientales.

cofinanciada a su vez por el gobierno regional, introduce otro elemento de complejidad en la negociación previa a la definitiva puesta en marcha del programa.

### **A modo de conclusión: nuevas políticas y nuevos actores sociales**

La actual reforma de la PAC es un proceso abierto que no ha hecho más que comenzar. En ese proceso se irá avanzando en la introducción de nuevos mecanismos de regulación del sector agrario para adaptarlo a la realidad de unos mercados internacionales cada vez más abiertos y para que responda a las nuevas demandas de la sociedad europea. Dentro de esas nuevas demandas, la aspiración de contar con unos espacios rurales vivos y dinámicos, así como con un medio ambiente de calidad, explica la emergencia de nuevas políticas complementarias a las tradicionales de estructuras y de regulación de los mercados. Este planteamiento ha sido recogido en el Documento Agenda 2.000 elaborado por la Comisión Europea y que se encuentra ahora en fase de discusión por los Estados miembros.

Entre las nuevas políticas, la agroambiental a que se ha hecho referencia en este trabajo constituye un primer intento de definir a nivel europeo una política que regule las relaciones entre agricultura y medio ambiente para posibilitar la continuidad de los actuales sistemas de producción agraria evitando los efectos negativos de tales sistemas sobre el entorno natural.

Las políticas de desarrollo rural, destinadas a favorecer la diversificación de actividades en el medio rural, movilizandolos todos los recursos disponibles –agrarios y no agrarios– con el objetivo de mantener un tejido social activo en las comunidades rurales europeas, constituyen otras nuevas políticas que sobrepasan el ámbito de la política agraria. Estas nuevas políticas no han sido analizadas en este artículo –salvo la cita que se ha hecho a los programas LEADER y PRODER– dado que no forman parte de la PAC, siendo actualmente formuladas o bien como iniciativas con carácter experimental de la propia Comisión Europea o bien como programas operativos de los Estados miembros dentro de planes de desarrollo regional. En consecuencia, no puede hablarse todavía de una política europea de desarrollo rural, sino sólo de sus comienzos. La conferencia celebrada en la ciudad irlandesa de Cork en 1996 auspiciada por el propio comisario de Agricultura de la Unión Europea, fue el primer intento de

definir los principios de una futura política europea de desarrollo rural, aún en estado embrionario. No obstante, el debate sobre si la política de desarrollo rural debe ser formulada en el marco de las políticas agrarias o ser integradas en las de desarrollo regional, es un debate abierto –y que la Agenda 2.000 no hace más que reabrir– de cuya resolución dependerá el futuro de dicha política.

En cualquier caso, estas nuevas políticas –tanto la de desarrollo rural, como la agroambiental– conducen a la redefinición del papel de la agricultura y el mundo rural en el escenario de la Unión Europea, teniendo como consecuencia un cambio en la composición de los actores sociales. Las organizaciones profesionales agrarias, hegemónicas como representantes de los agricultores y del mundo rural en general durante el periodo de la modernización productiva bajo la égide de la PAC, ven ahora reducido su protagonismo y perdido el monopolio de la representación de que habían gozado.

Nuevos actores sociales emergen en el panorama asociativo. De un lado, las organizaciones agrarias –por ejemplo, las integradas en la ya mencionada CPE– cuyo discurso no productivista no sintonizaba con la política agraria dominante, se erigen ahora en interlocutores válidos para las nuevas orientaciones de la PAC. De otro, las organizaciones ecologistas aspiran a intervenir en el proceso de formulación y aplicación de la política agroambiental al mismo nivel que las organizaciones agrarias, ya que consideran que la protección del medio ambiente es algo que afecta al conjunto de la población y no sólo a los agricultores. Finalmente, nuevos actores no agrarios emergen en el ámbito del desarrollo rural, participando en las distintas estrategias de desarrollo económico y compartiendo con los agricultores la responsabilidad del futuro de los espacios rurales.

La emergencia de nuevos actores sociales refleja la existencia de una sociedad plural y diversificada como es la sociedad rural europea de hoy, una sociedad en la que los agricultores ya no son el grupo social dominante, sino una minoría entre otras, un grupo social como otros que debe compartir en posición de igualdad los problemas del mundo rural y la búsqueda de soluciones. La participación de los agricultores en las políticas agroambientales y en las iniciativas de desarrollo rural tal vez sea uno de los retos que tienen planteadas muchas zonas rurales europeas en las que la población agrícola todavía es importante; de su integración en esas políticas depende quizá que los agricultores salgan del gueto en que los discursos agraristas le habían metido bajo la seducción de que formaban parte de un mundo singular y, por ello, merecedor de un

tratamiento privilegiado. La apertura de los mercados agrícolas y la reforma de los mecanismos de protección colocan a los agricultores en una posición real y no ficticia, una posición como la de cualquier otro grupo socioprofesional que ha de buscar –sin abandonar el objetivo de mejorar la competitividad de sus explotaciones– fuentes complementarias de rentas y apoyar la creación de nuevas riquezas en el mundo rural a través de la diversificación de las actividades productivas.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 69-90

# Las relaciones económicas entre la Unión Europea y los países del Sur y del Este del Mediterráneo

---

*Las perspectivas de la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este acaparan con frecuencia los debates comunitarios. Ello se observa, por ejemplo, de forma especial en los documentos y propuestas emanados en el marco de la llamada Agenda 2000. Pudiera dar la impresión (falsa) de que se estuviera produciendo un cierto «olvido» comunitario de la vertiente sur del mediterráneo. Contemplada desde España, «territorio de contacto» donde los haya con el Mediterráneo sur, esta evolución no puede hacernos olvidar nuestra vecindad, manifestada de forma cotidiana, entre otras cosas, en el permanente «asalto» de las pateras cargadas de africanos del norte (y no tan del norte) que buscan en nuestras costas un lugar de desembarco en la «tierra prometida» europea. Las relaciones económicas, políticas y culturales entre la UE y los países del sur y del este del Mediterráneo deben, por tanto, seguir ocupando un lugar prioritario en la agenda europea. El artículo siguiente nos lo recuerda.*

---

— Jean DUCRUET (\*) —

---

(\*) Jesuita. Universidad de San José de Beirut (Líbano). Texto de la conferencia

Para evocar los problemas de las relaciones económicas entre la UE y los países del sur y del este del Mediterráneo, voy a recordar de manera sucesiva las variables demográficas, comerciales, financieras y políticas que permiten ilustrar estos problemas. También voy a precisar al menos una parte del contexto de las propuestas de las conferencias euromediterráneas de Barcelona en noviembre de 1995 y de Malta en abril de 1997, tan marcadas por el temor europeo de ver intensificarse la inmigración. Desde el punto de vista económico, estas propuestas se refieren esencialmente a la constitución de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y otros países ribereños del Mediterráneo; de esta manera la zona podría llegar a ser cada vez más atractiva para las inversiones, favoreciendo los intercambios entre el norte y el sur, así como entre los países mismos del sur, y haciendo así en buena parte caducos los flujos migratorios hacia Europa.

## 1. Los datos demográficos y las migraciones que provocan

En la base de los desequilibrios entre las dos riberas del Mediterráneo, hay un fuerte **contraste demográfico**. La orilla norte pasó de un régimen de altas tasas de mortalidad y fecundidad a un régimen de bajas tasas de mortalidad y fecundidad; en las orillas sur y este, ese proceso ha comenzado pero está muy lejos de culminar. De esta dinámica resulta una situación de estancamiento demográfico en una orilla y de fuerte crecimiento demográfico en la otra. En 1950, dos tercios de los habitantes del Mediterráneo vivían en la ribera norte; en 1990, todavía la mitad viven en esa orilla norte; pero en el año 2025, solo un tercio vivirá en ella. Entre 1990 y 2025, los países árabes de las orillas sur y este habrán aumentado su población en un 90%, Turquía en un 61%, mientras que los países europeos de la orilla norte solamente crecerán un 6%. Este desfase demográfico entre las dos riberas del mediterráneo aumentará todavía más el desfase de sus rentas: en 1992, el PIB por habitante era doce veces superior en la Europa comunitaria al de los países del sur y del este del Mediterráneo; según las proyecciones más favorables del Banco Mundial, la relación será de 20 contra 1 el año 2010 (1).

---

pronunciada en el Congreso de EUROJESS (Jesuitas europeos en Ciencias Sociales) de Palermo, julio de 1997. Traducido del francés por José J. Romero.

(1) Bichara KHADER, *Le Partenariat euro-méditerranéen*, CERMAC, Louvain 1995, p.55.

Los países del sur y del este del Mediterráneo experimentan ya una caída de sus tasas de fecundidad. En diez años han bajado notablemente: un tercio en Turquía y un cuarto en Marruecos; pero estos países sufrirán todavía durante veinte años una fuerte presión sobre el mercado de trabajo y un **crecimiento de la emigración**. ¿Cómo se presenta actualmente esta emigración hacia Europa? Los países de la Comunidad Europea, cuya población ascendía a unos 340 millones de habitantes en 1990, tenían censados 5 millones de ciudadanos de otros países pertenecientes a la Comunidad y 6,5 millones de ciudadanos de países no europeos; de ellos el 65% provenían del Magreb y de Turquía. En 1994, 2,5 millones de turcos residían en la Comunidad Europea, de los cuales cerca de dos millones estaban en Alemania. Marruecos contaba con más de un millón, de los cuales 610.000 residían en Francia, 160.000 en los Países Bajos, 140.000 en Bélgica, 100.000 en Italia y 15.000 en España. Argelia contaba con 650.000, de los cuales 620.000 residían en Francia. Túnez tenía 300.000 emigrantes, de ellos 200.000 residían en Francia y 45.000 en Italia (2). Estas cifras sólo se refieren a los inmigrantes regularmente inscritos y que siguen siendo extranjeros.

¿En qué contexto de **política de los países de acogida** se sitúan estas migraciones de los países del sur y del este del Mediterráneo? Los países europeos han conocido una sucesión de fases de emigración bastante semejantes. En los años 60, la inmigración estaba ligada a las importantes necesidades de mano de obra de un periodo que en Europa se caracterizaba por la recuperación y la expansión. La crisis económica de mitad de los años 70 detiene en buena parte esta entrada de extranjeros. Se pasa entonces a una inmigración sedentarizada con lo que ello implica de reagrupamiento familiar. En los años 80 se agudizan los problemas de la segunda generación de inmigrantes, y se desarrolla una política de integración encaminada, según los países, sea a la asimilación de los extranjeros, incluida la cultural, sea a su inserción comunitaria procurando preservar su identidad cultural. Esta política de integración tiene como contrapartida la exigencia de dominar los flujos migratorios en función de las posibilidades de los países de acogida. La firma en junio de 1990 de la convención de aplicación del acuerdo de Schengen, que suprime gradualmente los controles en las fronteras interiores de la Comunidad Europea, refuerza la

---

(2) David COLEMAN, «Les flux d'immigrants en Europe» en *La Population du Monde* édité par J.C. CHASTELAND et J.C. CHESNAIS, PUF, 1997.

exigencia de estos controles en las fronteras exteriores (3). A las limitaciones que se instauraban de esta forma, se añaden entonces los proyectos de ayuda al desarrollo de los países exportadores de mano de obra, para reducir la necesidad de emigración (4).

¿Cuáles son los efectos de estas migraciones en los países del sur y del este del Mediterráneo? Por una parte, las migraciones disminuyen el paro en estos países; este desempleo se sitúa entre el 25 y el 30% de la población activa. Por otra parte, los emigrados efectúan substanciales **transferencias financieras** hacia sus países de origen. Acumulados desde 1971 a 1992, los flujos netos de estas remesas provenientes de Europa representan 34 mil millones de dólares en los tres países del Magreb y 39 mil millones en Turquía. En el Magreb, esta aportación ha sido 7 veces más elevada que las inversiones extranjeras; en Turquía las remesas de emigrantes cubren el 50% del déficit comercial (5).

¿Cómo se utilizan estas entradas de divisas? Los economistas ponen de relieve con frecuencia que el ahorro transferido de la emigración va esencialmente al consumo o a la construcción, estimulando la importación y no precisamente la capacidad productiva de los países del sur y del este del Mediterráneo, que sería necesaria sobre todo en materia de exportaciones industriales. Sin embargo, no se puede valorar la aportación de la emigración mediante una referencia tan parcial. Muchos sectores, por ejemplo, de la pequeña agricultura y del artesanado deben enteramente su equipamiento a los emigrantes. El aumento del consumo familiar debido a las remesas de emigrantes muestra simplemente la amplitud de una demanda no satisfecha de bienes de consumo en esos países; de la misma forma, el incremento de las construcciones puede estar indicando lo reducido del abanico de oportunidades de inversiones rentables para los pequeños capitales. La movilización del ahorro de los emigrantes sigue siendo en todo caso un problema muy importante. Y lo será

---

(3) Cf. «Les politiques d'immigration en Europe». *Problèmes politiques et sociaux*, n° 673, 7 février 1992, et *Immigrés en Europe* sous la direction de Didier LAPEYRONNIE, Documentation Française 1992.

(4) Pierre GUENGANT, «Migrations internationales et développement: les nouveaux paradigmes» en *Revue européenne des migrations internationales*, 2° semestre 1996.

(5) Jacques Ould AOUDIA, «Les enjeux économiques de la nouvelle politique méditerranéenne de l'Europe» en *Monde arabe, Maghreb Machrek*, n° 153, juillet-septembre 1996, p. 30.

todavía más si se confirma la tendencia hacia una reinversión parcial del ahorro de la emigración en los propios países de acogida. «*No hay que extrañarse, se ha escrito, de ver hoy en Europa a hijos de emigrantes turcos, marroquíes o tunecinos a la cabeza de verdaderas empresas... Sería deseable movilizar no sólo el ahorro de los inmigrantes sino también los capitales de este nuevo grupo de empresarios de origen mediterráneo en proyectos de joint-ventures industriales...*» (6).

Quizás no esté de más destacar, para terminar esta pequeña introducción sobre las migraciones hacia Europa, que su impacto no puede medirse únicamente en términos financieros. La emigración modifica en los propios emigrantes muchos comportamientos y sus propias jerarquías de valores; estos procesos no carecen de importancia desde la óptica del desarrollo económico y social de los países del sur y del este del Mediterráneo. Se ha calificado a los emigrantes de «*pasadores de culturas*» (7) evocando en particular su influencia en la evolución del status familiar y demográfico de sus países de origen y sobre su propio comportamiento económico. En algunos aspectos, se podría hablar de ósmosis de civilizaciones. ¿Acaso es posible ignorar estos fenómenos y seguir hablando de cooperación y complementariedad como si se limitara en la práctica a la libre circulación de mercancías y de capitales?

Por otro lado, las conferencias euro-mediterráneas suscitan la esperanza de unificar a los países del sur del Mediterráneo en una vasta zona de libre comercio. Esto no es ciertamente realista a corto plazo, en particular por la ausencia de complementariedad económica de estos países y por la ausencia de disparidad de nivel tecnológico entre ellos mismos. Los intercambios, por ejemplo, de Egipto con los otros países del Próximo y del Medio Oriente no representan sino el 3% de sus flujos comerciales; Túnez, el país más abierto hacia su entorno inmediato, llega apenas a efectuar un 5% de sus intercambios con sus vecinos. Pero **si bien esta región no conoce apenas la circulación de bienes, sin embargo presenta una intensa circulación de personas**. Los Estados de la península arábiga han acogido hasta 5,5 millones de trabajadores extranjeros, lo que

---

(6) Bichara KHADER, op. cit. p.40.

(7) Youssef COURBAGE, «Le Maroc de 1962–1994; fin de l'explosion démographique», en *Monde arabe*, op. cit, p. 81. Véase igualmente «L'immigration turque au féminin» en *Cahiers d'études sur la Méditerranée Orientale et le Monde Turco-iranien*, n° 21, 1996.

representa un tercio de la población residente; Irak, antes de la guerra del Golfo, tenía 1 millón de inmigrantes; después Libia lo ha reemplazado. Los flujos financieros ligados a la circulación de personas entre los países del sur y del este del Mediterráneo son tres veces superiores a los del comercio interregional. Más allá de este impacto financiero, estas migraciones interiores tienen un impacto social y cultural considerable; este impacto puede ser peligroso si los países del islamismo duro se convierten en la única vía de emigración de los países del islamismo mediterráneo.

En cualquier caso, la movilidad de las personas, que tiene causas y consecuencias complejas, es un dato fundamental de esta región del mundo, que exige un estudio detenido y una visión global de los problemas planteados. No debería ser tratada simplemente como una **deficiencia a eliminar**, sobre todo en una época en que tanto se defiende la mundialización de los intercambios (8)...

## 2. Los datos comerciales y la liberalización de los intercambios

Los intercambios comerciales entre Europa y los países del sur y del este del Mediterráneo se caracterizan, como ocurre con las relaciones demográficas, por un profundo desequilibrio. Por una parte, estos intercambios son asimétricos, lo que no tiene nada de extraño a la vista del desfase del peso económico de los dos conjuntos: los intercambios con los países del sur y del este del Mediterráneo representan menos del 5% del comercio de la Unión Europea, mientras que suponen más del 50% de los intercambios de estos países. Por otra parte, estos intercambios están desequilibrados: el saldo de la balanza comercial de estos países en beneficio de Europa es, por ejemplo en 1993, de 17,8 miles de millones de dólares para todos los productos; de 24,3 miles de millones de dólares para solamente los productos manufacturados (excluyendo, por tanto, los hidrocarburos), a pesar del hecho de que para sus productos Europa ha concedido a sus socios, de forma unilateral, el libre acceso a su mercado. La eliminación de los

---

(8) Bruno CABRILLAC, «Mobilité des hommes et imbolité des biens au Moyen-Orient» en *L'économie de la paix au Proche-Orient*, bajo la dirección de Louis BLIN et Philippe FARGUES, Maisonneuve et Larose 1995 T. 1. pp. 165-180. Robert ESCALLIER, «Populations et systèmes migratoires du Monde Arabe» en *Maghreb, Moyen-Orient, mutations* édité par Jean-Francois TROIN, Sedes 1995.

derechos de aduanas y de las restricciones por parte de los países del sur y del este del Mediterráneo en sus intercambios industriales con Europa, preludio al establecimiento previsto de una zona de libre comercio, tiene todavía el peligro de agravar su **déficit comercial**. Este déficit será tanto menos abordable cuanto Europa sigue siendo por el momento proteccionista en lo relativo a los intercambios agroalimentarios; eso no tiene nada de extraño dado que la agricultura es el ámbito por excelencia de la integración europea: los intercambios intracomunitarios representan, en 1993, el 66% del conjunto de los intercambios agroalimentarios europeos frente a sólo el 38% de veinte años atrás.

Sin embargo, **la estructura de las exportaciones hacia Europa** no es idéntica para todos los países. Turquía, Túnez y Marruecos han sabido aprovecharse desde los años 80 del sistema de preferencias que les concedía la Comunidad Europea; esto les permite establecer con la Comunidad intercambios propios de países en vías de industrialización; ello les permite hoy día, a pesar de los riesgos, comprometerse en la vía de la liberalización de los intercambios. Pero ése no es el caso, por ejemplo, de Argelia y Egipto cuyos intercambios siguen siendo típicos de países en vías de desarrollo, y están marcados por la primacía de las exportaciones de productos primarios (hidrocarburos, a los cuales en el caso de Egipto hay que añadir el algodón bruto). En seguida voy a evocar brevemente la historia de estos diversos países para subrayar las dificultades de la propuesta europea de zona de libre comercio.

Marcada durante mucho tiempo por la voluntad kemalista de construir una nación turca y una economía nacional, hasta el comienzo de los años 80 **TURQUIA** ha seguido una **política económica proteccionista** basada en la sustitución de las importaciones a partir de producciones industriales locales, basada también en la puesta en marcha de empresas estatales potentes, en una fijación imperativa de precios y de rentas, y en el control del tipo de cambio. A pesar de los primeros éxitos de esta política, las dificultades se multiplicaron: aparecieron distorsiones entre sectores, penurias de bienes de equipo, recalentamiento inflacionista. Estas dificultades, unidas al brusco encarecimiento de las importaciones petrolíferas, el peso de la deuda externa, y el haber acometido imprudentes programas de inversión pública condujeron a Turquía, después del golpe de estado militar de 1980, a un cambio radical de política económica; pero, a diferencia de otros países, Turquía lo hizo, felizmente para ella, sobre la base de una industria ya desarrollada para su propio mercado, gracias a una efectiva

protección aduanera.

**La política resueltamente liberal de los años ochenta**, emprendida en particular con el fin de preparar el acuerdo de unión aduanera entre Turquía y la Unión Europea, defendió la iniciativa privada y la apertura hacia el exterior. Se apoyó en la abolición del control de cambios y en la libre convertibilidad de la libra turca, así como en un código de inversiones muy liberal, y en una privatización parcial del sector público. Se registraron resultados bastantes espectaculares: el PNB experimentó un crecimiento medio del 5,3% anual y el comercio exterior más del 11%; la participación de los productos industriales en las exportaciones pasó del 30% en 1980 al 78% en 1990; el número de empresas extranjeras instaladas en Turquía pasó, en diez años, de 109 a 2.400, el 57% de las cuales provenían de la Comunidad Europea. El balance de este periodo no está sin embargo desprovisto de aspectos negativos: incremento de los préstamos, desarrollo demasiado rápido de las importaciones lo que desequilibró la balanza comercial, y desviaciones presupuestarias. La política liberal y el desarrollo acelerado —que han sido calificados como «*marcha forzada hacia Europa*»— fueron interrumpidos de forma provisional por la crisis económica de 1994. Después de haber alcanzado un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, Turquía reaccionó con el vigor de costumbre: disminución del 40% de los salarios, despidos masivos, doble devaluación de la libra turca, interrupción provisional de todos los programas de inversión. El crecimiento económico volvió a darse en 1995, a pesar de una fuerte inflación. Uno de los dirigentes de Renault, tercera empresa privada de Turquía, que había perdido la mitad de sus ventas y reducido su personal de una manera drástica, comentaba: «*Estamos en Turquía, no en Europa, y la capacidad de adaptación de esta sociedad es fantástica*» (9). Seguramente que la población turca habría acogido este juicio con muy serias reservas...

El acuerdo de unión aduanera entre la Unión Europea y Turquía fue firmado el 6 de marzo de 1995 y entró en vigor el primero de enero de 1996. Ello implicaba para estas fechas la eliminación de todos los derechos de aduanas de restricció-

---

(9) Nicolas BEAU «Turquie: la marche forcée vers l'Europe» en *L'Expansion*, Paris n° 499, 14 avril 1995 p. 112. Sobre la situación económica de Turquía, cf. *Etudes économiques de l'OCDE, Turquie 1995-1996*. Semih VANER, «Turquie: la nouvelle donne» en *Problèmes politiques et sociaux* n° 757 10 novembre 1995.

nes cuantitativas en los intercambios de productos industriales con la Unión Europea, la aplicación de la tarifa exterior común de la Unión Europea con respecto a los países terceros de aquí al año 2010 y la adopción de reglas europeas en materia de competencia, incluyendo las medidas relativas a las ayudas públicas, en un plazo de dos a cinco años. Los intercambios en el terreno de la agricultura, los movimientos de capitales y de mano de obra serán objeto de acuerdos que aún siguen en estudio.

La historia de la economía de *MARRUECOS* y de *TÚNEZ* durante las tres últimas décadas y de sus relaciones comerciales con Europa no deja de tener analogía con la de Turquía. Esta historia está constituida igualmente ante todo **por una fase proteccionista**, orientando las medidas proteccionistas a asegurar los ingresos del Estado así como a la protección de las industrias nacionales. Pero, al disminuir las importaciones por el incremento de los precios, este proteccionismo terminó igualmente reduciendo la competitividad de las exportaciones y limitándolas a los recursos naturales. La caída de los precios del fosfato marroquí en 1976, la bajada de la producción de hidrocarburos en Túnez desde comienzos de los años ochenta y luego las bajadas de los precios del petróleo forman parte de las causas que conducen a estos dos países a abrirse de nuevo y a promover la **liberalización de los intercambios**, con la ayuda del FMI.

Marruecos y Túnez optaron entonces de forma clara por una economía manufacturera y exportadora necesitada de ajustes estructurales y por una política de privatización. Así, la importancia relativa de los productos manufacturados en las exportaciones de Marruecos hacia Europa pasa del 34% en 1988 al 68% en 1993; en Túnez este porcentaje pasa del 66% en 1989 al 83% en 1993. Entre 1988 y 1993, las exportaciones totales de Túnez hacia la Comunidad Europea se duplicaron y las de Marruecos aumentaron en dos tercios. Así es como estos dos países, explotando las ventajas de sus menores costes salariales, desarrollan sus exportaciones de productos manufacturados. Prosiguió la liberalización de las importaciones por etapas. En 1993, los derechos y las tasas aparentes sobre las importaciones representan todavía el 20% en los dos países, mientras que ya no son sino del 5% en Turquía. Y es que su supresión disminuiría de un tercio a un cuarto los ingresos de la administración pública de estos países. La firma por Túnez en noviembre de 1995 y por Marruecos en febrero de 1996 de un acuerdo que conduce a estos países hacia la constitución de una zona de

libre comercio les compromete a nuevos ajustes económicos (10).

Esta rápida visión sobre la historia comercial de Turquía, de Marruecos y de Túnez, tres países que están embarcados en una apertura económica, demuestra al menos que el proceso de liberalización al final de una etapa de proteccionismo comporta **riesgos importantes de desestabilización**. Implica la reasignación de los factores de producción, lo cual supone una capacidad de adaptación de las empresas, su acceso a las inversiones y la existencia de recursos humanos adecuados. Por otra parte implica también que se tomen **opciones de economía nacional**: que el gobierno decida o no aumentar la fiscalidad para compensar las pérdidas de los ingresos derivadas de la supresión de los derechos de aduanas, que decida o no una bajada compensadora de los gastos públicos, que actúe o no sobre el tipo de cambio para controlar las transacciones; todas estas opciones modifican profundamente el proceso de liberalización y determinan su coste humano.

**EGIPTO** conoció también una tentativa de **política de apertura** después de la guerra de 1973: llamada a la inversión privada, nacional o extranjera, reducción del sector público, supresión del control de los tipos de cambios. Las nuevas orientaciones, reforzadas en 1976 por la intervención del FMI, son abandonadas al año siguiente, como consecuencia de las agitaciones y de las protestas que se levantaron contra la reducción de las subvenciones alimenticias. El boom de la producción petrolífera y las transferencias de los emigrantes del Golfo evitan el tener que tomar opciones económicas y permiten una recuperación de las inversiones; sin embargo las deudas no tardan en tomar el relevo del ahorro nacional. En 1987, la deuda egipcia representa cinco veces y medio el Producto Nacional Bruto. Los programas de reforma, acordados con el FMI como contrapartida de un cierto aligeramiento de la deuda, tropiezan de nuevo con el descontento popular. La crisis del Golfo en 1990 invierte esta vez de nuevo la situación: llegada de ayuda, anulación de la deuda militar con respecto a los Estados Unidos y de la deuda con respecto a los países del Golfo (en total más

---

(10) Véase, en particular Abdelkader SID AHMED, «La crise des économies maghrébines» en *Tiers Monde*, juillet–septembre 1993 et octobre–décembre 1993. Gérard KEBABDJIAN «Le libre échange euro–maghrébin» *ibid.*, octobre–décembre 1995, Denis COGNEAU et Georges TAPINOS, «Libre–échange, répartition du revenu et migration au Maroc» en *Revue d’Economie du développement* 1/1995.

de 10 mil millones de dólares), escalonamiento de las otras deudas. Sería necesaria la promoción de exportaciones no tradicionales para evitar que se repita el ciclo de los déficits corrientes y de las devaluaciones; pero las ya habituales recuperaciones procedentes del exterior, gracias a las rentas económicas y políticas y a la buena voluntad de los Estados Unidos, no han permitido que se desarrolle en Egipto **la voluntad política de un cuestionamiento del sistema económico.**

En **ARGELIA**, la tentativa de liberalización de la economía es más corta todavía que en Egipto y el peso de la deuda fue más pesado. Hay que poner de relieve la fecha de julio de 1989 marcada por las leyes sobre los precios, sobre la moneda, sobre los monopolios de distribución, y sobre las relaciones laborales. Argelia se enfrenta en particular a la necesidad de reembolsar la deuda externa que en 1991 absorbía más del 70% de las entradas de divisas del exterior. El 3 de junio de aquel año, se consigue una demora de la deuda con el apoyo del **FMI**. Como consecuencia de los sucesos políticos que sufre Argelia en 1992, el nuevo Gobierno suspende el acuerdo firmado con el **FMI** contando con el crecimiento de los ingresos por hidrocarburos para restablecer la situación. Quedan prohibidas las importaciones de productos que le hagan la competencia a la producción nacional; se revisa la ley sobre la moneda y el crédito; el presupuesto vuelve a las tradiciones de grandes déficits. En el umbral de 1994, el pago de los intereses de la deuda es superior por sí solo a todos los recursos en divisas del país. En el mes de abril de 1994 se firma un nuevo acuerdo de 4 años con el **FMI**: este acuerdo incluye una demora de los plazos de la deuda, una liberalización de los precios y del comercio exterior. Cuando se llegue a su fecha de vencimiento, en mayo de 1998, el acuerdo no podrá volver a prorrogarse. Pero Argelia tiene hoy los medios financieros para librarse del **FMI**, gracias a la recuperación de sus ingresos petrolíferos y del gas y a una severa reducción de sus importaciones, con lo cual espera recuperar su independencia económica (11).

Los otros países del sur del Mediterráneo están demasiado directamente implicados en el conflicto israelí como para poder hacer abstracción de este conflicto. Contentémonos con mencionar al **LÍBANO**. Después de una guerra que destruyó su infraestructura, este país intenta guardar durante cinco años su

---

(11) Isabelle BENSIDOUN et Agnès CHEVALLIER, *Europe-Méditerranée, le pari de l'ouverture*. Economica, 1996. pp. 48-64.

libertad total, protegiendo la industria y la agricultura, antes de entrar en el período de doce años previsto por la Unión Europea para una supresión por etapas de los aranceles. Estos aranceles representan actualmente el 50% de los ingresos del tesoro, y la instauración del IVA para compensar esta pérdida cae fuera de las posibilidades de la administración. Por otro lado, no se acaba de ver cómo el Líbano podría incrementar todavía más este déficit con la Unión Europea, que asciende ya cada año a unos 4.000 millones de dólares, enviándole mercancías solamente por valor de unos 200 millones de dólares. Por otro lado, la preocupación principal del país no es la constitución de una zona de libre comercio, sino la instauración de una era de paz y de independencia que permita el retorno de una parte de los emigrantes (en quince años los sectores productivos perdieron más del 40% de sus efectivos originales) y de las inversiones masivas que necesita su reconstrucción.

Egipto, Argelia y el Líbano nos recuerdan, por tanto, además de las observaciones ya hechas a propósito de Turquía, de Túnez y de Marruecos, que no se puede hacer abstracción de los **datos financieros** y de los **datos políticos** de los países afectados para promover en ellos la liberalización de los intercambios comerciales. Son precisamente estas claves las que debemos enumerar a continuación.

### **3. Los datos financieros en sus dos vertientes: el endeudamiento y las inversiones extranjeras**

La reestructuración de la economía de los países del sur y del este del Mediterráneo necesita un esfuerzo muy importante de inversión; ello implica una renegociación de la deuda de estos países y una aportación de capitales exteriores.

**El endeudamiento internacional**, cuando se maneja con la flexibilidad de los medios necesarios, puede ayudar al desarrollo económico y a la continuidad de los intercambios internacionales. Sin embargo, se plantea la cuestión, si no ya del nivel óptimo de endeudamiento de un país, al menos del umbral crítico a partir del cual un nivel de endeudamiento ya no es soportable porque perturba a la economía en lugar de ayudarle.

En 1985, la deuda exterior de los cinco países estudiados alcanzaba 91 mil millones de dólares: 28,3 de Egipto; 25,5 de Turquía; 18,6 de Argelia; 13,4 de

Marruecos; 5,2 de Túnez. En la década siguiente, el montante de esta deuda aumentó un 66%, alcanzando en 1994 un total de 151 mil millones de dólares: 40,4 de Egipto; 54,8 de Turquía; 26,3 de Argelia; 21,4 de Marruecos; 8,4 de Túnez. Este endeudamiento representa el 92,4% del Producto Interior Bruto de Egipto, el 54,4 de Argelia; el 48% de Turquía; el 76% de Marruecos; el 54,5% de Túnez. En 1994, el servicio anual de la deuda (intereses y capital) representa el 15,4% de las exportaciones de Egipto, el 72% de las de Argelia, el 32% de las exportaciones de Turquía, el 26% de las de Marruecos, el 20,5% de las de Túnez. Al menos algunos de estos porcentajes son difícilmente compatibles con los ajustes exigidos por una liberalización de los intercambios comerciales. Sin embargo, sobre este problema del endeudamiento, la declaración de Barcelona es muy discreta y se contenta con decir: *«los socios reconocen las dificultades que la cuestión de la deuda puede representar para el desarrollo económico de los países de la región mediterránea. Se ponen de acuerdo en la necesidad continuar el diálogo con el fin de llegar a progresos en las instancias competentes»* (12).

La necesidad de disponer de una financiación que no genere deuda conduce a conceder más importancia que antes a las **inversiones extranjeras directas** (adquisición de al menos 10% de las acciones de una empresa) y a los flujos de la ayuda al desarrollo. Entre 1982 y 1992, sobre un total de 265,5 miles de millones de dólares de inversiones directas brutas recibidas por los países en vías de desarrollo, los países del sur y del este del Mediterráneo han recibido 17,8 mil millones, o sea el 6,7% del total; esta cifra por sí sola ya refleja la escasa atracción que ejerce la región. Durante este periodo y los años siguientes, tres países han recibido un flujo bastante significativo de inversiones extranjeras directas netas, que merece destacarse, esencialmente proveniente de los países europeos: se trata de Turquía, Marruecos y Túnez. Sin embargo, en ninguno de los tres países la inversión extranjera es lo suficientemente importante para ejercer un efecto de arrastre sobre las economías nacionales; sólo representa el 4% de la inversión global en Turquía, el 6% en Marruecos y el 9,9% en Túnez. **Los flujos de la ayuda al desarrollo** vienen a compensar la falta de dichas inversiones directas sin alcanzar por ello a aliviar el peso de las deudas. Entre 1983 y 1992, Egipto ha recibido 14 mil millones de dólares en forma de donaciones; pero sus inversiones

---

(12) *Europe, Documents* n° 1974.

extranjeras disminuyen desde entonces de forma regular. Turquía ha recibido 3,5 mil millones, pero durante este periodo el servicio de su deuda se lleva 21,2 mil millones de dólares. Argelia sólo ha recibido 600 millones de dólares durante este periodo, siendo así que el servicio de su deuda absorbe 16,7 mil millones. Tampoco Túnez sale mejor parado, ya que sólo recibe mil millones de dólares. Marruecos recibe 2,5 pero el servicio de su deuda absorbe 7,6 mil millones de dólares, es decir dos veces más que la suma de las donaciones públicas y de las inversiones directas recibidas durante este periodo (13).

Una comparación entre los países del Magreb y Portugal puede servirnos para concluir este breve estudio financiero. El montante del Producto Nacional Bruto de Portugal es de la misma magnitud que el total de los tres países del Magreb, pero su población es seis veces inferior. Ahora bien, Portugal se ha beneficiado en tres años (1989–1992) de inversiones extranjeras directas netas por un montante de cuatro a cinco veces superior a los registrados en los tres países del Magreb. Por otro lado, la ayuda que ha recibido Portugal de los fondos estructurales europeos ha llegado a representar el 4% de su Producto Nacional Bruto; incluso después de los aumentos substanciales acordados en Barcelona, esta ayuda a los países del Magreb no sobrepasará el 0,4% de su PNB. En el primer caso, se trata de hacer converger las economías europeas, en el segundo caso se trata de aportar simplemente una ayuda a países en desarrollo que se quedarán en las puertas de Europa (14). Digamos más bien que si renunciamos a construir fronteras alrededor de Europa y retenemos la imagen de los círculos concéntricos, Portugal y los países del Magreb no pertenecen al mismo círculo concéntrico...

#### 4. Los datos políticos: economía, paz y democracia

La declaración de Barcelona comienza expresando el deseo de hacer del Medio–Oriente una zona de paz en la cual *«las partes se abstendrán de desarrollar una capacidad militar que vaya más allá de sus legítimas*

---

(13) Fouad ZAIM et Larbi JAIDI, «La dynamique des investissements en Méditerranée» en *Euro–Méditerranée, une région à construire*, bajo la dirección de Robert BISTOFLI, Publisud, 1995, pp. 289–329.

(14) Bichara KHADER, op. cit. p. 38. et Isabelle BENSIDOUN, op. cit. p. 126.

*necesidades de defensa... favorecerán el establecimiento de relaciones de buena vecindad entre ellas, desarrollarán el Estado de derecho y la democracia en su sistema político» (15). ¡Quién no suscribiría estos deseos! En todo caso constituyen una llamada a completar los datos económicos y financieros con el repaso de algunos datos políticos relacionados con las variables económicas: los conflictos, el Estado, la democracia en esta región del mundo.*

**Los conflictos** ocupan un lugar preponderante en la historia de los países del sur y del este del Mediterráneo durante estas últimas décadas: cinco guerras árabe-israelíes, casi diez años de enfrentamiento entre Irak e Irán, diecisiete años de guerra en el Líbano, conflicto del Sahara occidental que enfrenta a Argelia y a Marruecos, reparto de Chipre, lucha armada contra el PKK en Turquía, insurrección argelina... Ignorar la venta de armas cuando se trata del comercio con estas regiones exige grandes esfuerzos de abstracción. Gracias a la solvencia que le confieren sus excedentes petrolíferos, el Medio-Oriente es el **primer importador mundial de armas**, y realiza del 30% al 40% de las compras internacionales y cerca de la mitad de las compras del Tercer-Mundo. Es el cliente principal de las firmas norteamericanas y europeas, absorbiendo más de las tres cuartas partes de sus ventas en el extranjero. Los encargos de armas de Israel, de Arabia Saudita, Turquía, Egipto, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos ascienden a 93 mil millones de dólares de 1993 a 1997, o sea el equivalente al 35% de las compras del ejército americano en esa misma época. Los problemas de endeudamiento, de *joint-ventures* y de comercio intrarregional, a los que hemos hecho alusión anteriormente sin encontrar muchas soluciones, han podido sin embargo ser resueltos satisfactoriamente en el sector del armamento. En lo relativo a las deudas baste evocar que, con motivo de la crisis del Golfo, Estados Unidos concedió a Israel 10 mil millones de dólares en créditos de garantía, y condonó 6,7 mil millones de deuda de Egipto; estas medidas de gracia permitieron a ambos países relanzar sus programas de armamento. En lo relativo a las *joint-ventures*, se puede por ejemplo citar en Egipto la Organización Árabe para la Industrialización (AOI) sostenida por las grandes firmas americanas y europeas de armamento y sus empresas conjuntas con la American Motors, British Aerospace Dynamics y Dassaut. En cuanto al

---

(15) *Europe, Documents* n° 1974.

comercio intrarregional, ¿qué país de la región no ha vendido o transferido armas a sus vecinos y sobre todo a Irak? En esta región del mundo el estado endémico de beligerancia detrae muy cuantiosos recursos humanos y materiales del servicio del bienestar de los hombres y mujeres. Los países exportadores de armas no se libran de su gran responsabilidad en esta situación. Recientes investigaciones en estos países confirman que no hay control ético, ni siquiera político, del comercio de armas. Este sigue estando determinado por objetivos comerciales e industriales. Y, lo que es más grave aún, ciertos países del Cercano–Oriente beneficiarios de rentas de guerras se preguntan si las rentas de la paz les serán más provechosas (16).

Si los conflictos armados han marcado duramente a los países del sur y del este del Mediterráneo, igualmente les ha condicionado la implantación de los Estados. **El Estado** en esta región del mundo tiene una larga historia. Esta **historia en el siglo pasado** estuvo estrechamente ligada a la de las relaciones económicas y financieras con Europa. Alemania, Inglaterra y Francia vivían entonces bajo un régimen de capitalismo liberal. Transfirieron al Próximo Oriente abundantes capitales y toda esa infraestructura económica que el Khadive Ismael y el Sultán Abdul Medjid llamaban «Europa» y que habían deseando instalar en sus países como se importa una fábrica «llave en mano». Estas transferencias no fueron todas estériles, pero en una región en donde con la caída del Imperio Otomano había desaparecido toda responsabilidad ética, se efectuaron en función de las preferencias europeas. La confianza que concede el liberalismo al carácter espontáneo del desarrollo económico tiene sus límites cuando los deudores empiezan a fallar. Las potencias europeas, protectoras de los acreedores, pusieron en marcha en el Próximo Oriente una administración occidental que se transformó en un verdadero Estado: instalaron en Egipto ministros europeos de Finanzas y Obras Públicas, Caja Financiera Internacional con poderes soberanos en Turquía, administración directa de los países del Magreb. Estos países del este y del sur del Mediterráneo, transformados en Estados nacionales, reconquistaron su libertad financiera, retomaron su independencia monetaria y recuperaron el dominio de su espacio económico por un doble movimiento de nacionalización y de estatalización. Las políticas proteccio-

---

(16) Véase Françoise CLEMENT, «Les industries d'armement au Moyen–Orient, paix et reconversion» en *L'économie de la paix au Proche–Orient*, op. cit. T.1, pp. 325–345.

nistas que hemos enumerado más arriba se inscriben en este doble movimiento (17).

En las dos últimas décadas, un estallido internacional de liberalismo, que deja muy escaso margen de maniobra a los países no integrados en grandes conjuntos, ha incentivado a estos países, en particular a los del sur y del este del Mediterráneo, no sólo a atemperar su política proteccionista sino también a optar por una política liberal radicalmente opuesta: liberalización de los precios, convertibilidad de las monedas, eliminación de los derechos de aduana, privatización del sector público... Se comprende que ciertos Estados sean reticentes a desistir prematuramente de su poder para adoptar un régimen económico liberal sin un proyecto global para ellos y, sobre todo, sin una clara visión del modelo de institución política, y no sólo financiera, apta para salvaguardar los intereses de sus ciudadanos.

Si un papel creciente del sector privado es considerado esencial para el crecimiento económico de los países del sur y del este del Mediterráneo, ¿qué decir del rol que incumbe de manera más amplia a la sociedad civil para el desarrollo de **la democracia** en estas regiones? (18). Las instituciones internacionales a veces dan la impresión de definir la democracia por el mero hecho de que se celebren elecciones. No hay verdadera democracia sin desarrollo de una sociedad civil, la que forman en particular todos los movimientos asociativos con vocación profesional, económica, social, cultural, religiosa o política. Es preciso fortalecer esta sociedad civil si se quiere promover la democracia en los países del sur y del este del Mediterráneo. La declaración de Barcelona subraya, por su parte: «*la contribución esencial que puede aportar la sociedad civil*» y el acuerdo de las partes para favorecer los intercambios entre los actores del desarrollo «*responsables de la sociedad política y civil, del mundo cultural y religioso, de las universidades, de la investigación, de los medios de comunicación, de las asociaciones, de los sindicatos y de las empresas*

---

(17) Jean DUCRUET, *Les capitaux européens au Proche-Orient*, PUF. 1964 pp. 441-450.

(18) Véase en particular «Etat, ville et mouvements sociaux au Maghreb et au Moyen-Orient,» en *Monde arabe, Maghreb-Machrek* 1987 n° 115. Sarah BEN NEFISSA, «Les lignes regionales et les Associations islamiques en Egypte», en *Tiers Monde*, janvier-mars 1995. Guilain DENOEUX et Laurent GATEAU, «L'essor des associations au Maroc: la recherche de la citoyenneté» en *Monde arabe, Maghreb-Machrek* 1995, n° 150.

*privadas y públicas*» (19). Por eso, justamente después de la conferencia de Barcelona, se reunió el Foro civil «Euromed» formado por 1.211 agentes sociales económicos y culturales provenientes de 38 países de la Unión Europea y de los países del sur y del este del Mediterráneo, con el fin de analizar las acciones descentralizadas que están en marcha y examinar nuevos proyectos. No podemos pasar revista aquí a los programas descentralizados que ya están parcialmente terminados. Sólo citaré como ejemplos el Plan de Acción para el Mediterráneo y la actividad de las Asociaciones de ciudades (20).

**El Plan de Acción para el Mediterráneo** es el fruto de la primera convención mediterránea firmada en Barcelona, en 1975, entre todos los Estados ribereños del Mediterráneo. Reforzado por la conferencia de Génova de 1985, abarca esencialmente los problemas del medio ambiente y se basa en seis centros temáticos. El centro de Atenas gestiona los programas relativos a la contaminación marina y da lugar a varios acuerdos internacionales. El centro de Malta se dedica a la prevención de los riesgos marítimos relativos al transporte de hidrocarburos y de productos químicos. El centro de Túnez vela por la protección de los espacios naturales protegidos y de los parques nacionales. El centro de Split en la antigua Yugoslavia tiene a su cargo los programas de acción prioritaria (acuicultura, erosión de suelos, recursos hídricos etc...). En Sophia-Antipolis, en Francia, funciona el centro de actividades del plan azul; el plan azul es el lado «prospectivo» del Plan de Acción para el Mediterráneo. Sus propuestas son tenidas en cuenta y relanzadas por el Banco Mundial y el Banco Europeo de Inversiones.

No hay una **asociación de ciudades** del Mediterráneo; pero hay numerosas asociaciones que comparten este papel. A título de ejemplo, podemos citar: la Federación Mundial de Ciudades Unidas, el Consejo de Ayuntamientos y de Regiones de Europa, la Organización de Ciudades Árabes creada en 1967 a partir de Kuwait, la Unión de Ciudades Africanas creada en 1975 a partir de Rabat, la Organización de Ciudades y de Capitales Islámicas creada en 1980 a partir de La Meca. Las actividades de estas asociaciones son diversas:

---

(19) *Europe, Documents* n° 1974.

(20) Sobre esta cooperación cultural véase en particular. *La Méditerranée réinventée*, sous la direction de Paul BATA, Edit, La Découverte, 1992 et *La Méditerranée inquiète*, sous la direction de Xavier GIZARD, Edit de l'Aube, 1995.

cooperación técnica, transferencias de experiencias y de tecnologías municipales, financiación de proyectos puntuales. Existe una toma de conciencia cada vez mayor acerca de la competencia propia de las ciudades y de las regiones, de su aptitud para informar y para hacer participar a la población en sus programas, ya se trate de la protección del entorno, del crecimiento urbano, de la acogida de los inmigrantes. Los programas MEDCITÉS, lanzados en Barcelona en 1991 con el apoyo del Banco Mundial, están concebidos a partir de 18 ciudades, una por país ribereño del Mediterráneo.

Si estos programas descentralizados todavía son limitados y no disponen siempre de los recursos deseables, sin embargo son importantes porque han creado una corriente favorable a las actividades de las ONGs que se multiplican y que representarán el día de mañana un sector nada despreciable en el ámbito de las relaciones entre Europa y los países del sur y del este del Mediterráneo.

## 5. Conclusión

No puede haber una conclusión propiamente dicha a lo que simplemente ha pretendido ser un estado de la cuestión para aclarar una propuesta de colaboración entre los países del sur y del este del Mediterráneo. Me voy a contentar con exponer algunas reflexiones finales.

La propuesta europea de constitución de zona de libre comercio, sean cuales fueran sus límites, al menos tiene el mérito de existir. Por lo menos, significa que Europa intenta no cerrarse sobre sí misma, a pesar de los riesgos de exclusión que presentan los acuerdos de Schengen, el mercado común y la moneda única para aquellos países que no formaron parte de la Unión Europea. Jacques Delors recordaba oportunamente en las últimas Semanas Sociales de Francia que *«Europa es el primer donante de ayudas al mundo en todos los sectores y en todos los continentes»* (21). Sin una apertura al resto del mundo, cabe preguntarse si Europa seguiría siendo todavía Europa. La importancia de esta apertura ha sido muy bien comprendida por Felipe González, quien escribió sobre la aportación de su país a Europa: *«España ha aportado a Europa la dimensión de siglos de historia y de cultura compartidas con el mundo iberoamericano, la dimensión mediterránea, en particular la mirada hacia*

---

(21) Semaines Sociales de France 1996, *Quelle Europe?*, Bayard 1997 p. 108.

*el Magreb...»* (22). Más significativa todavía es la postura de Hartmut Elsenhans: poco convencido del interés económico de un compromiso europeo con el Mediterráneo sur, mantiene sin embargo la necesidad de este compromiso en razón del interés superior de mantener la cohesión y el equilibrio de Europa amenazada, en su opinión, por una «deportación geográfica» hacia el norte (23).

Si la propuesta europea de constitución de una zona de libre comercio no ha conseguido de entrada la adhesión de todos los países afectados, ante todo es porque se presenta, quiérase o no, como un medio para Europa de protegerse contra las migraciones y de aumentar sus exportaciones industriales: de nuevo la propuesta de una Europa de los mercaderes. Las propuestas políticas y sociales no han dado lugar a proyectos concretos y, por tanto, parecen platónicas; sin duda lo seguirán siendo mientras no exista una verdadera Europa política. Esta ausencia de unanimidad viene quizás también del hecho de que el libre comercio de productos manufacturados no es la preocupación principal de un cierto número de países del sur y del este del Mediterráneo, más preocupados por el desarrollo de la economía de los hidrocarburos como materia prima de la industria química, por asegurar y gestionar sus recursos hídricos, por reducir su dependencia alimenticia cada vez más inquietante, y por desarrollar su economía turística.

En cualquier caso, a falta de una adhesión unánime de los países del sur y del este del Mediterráneo a la propuesta europea, nos encontramos hoy ante una serie de acuerdos bilaterales que ponen en marcha estatutos muy diversos: Chipre y Malta han sido llamados a adherir a la Unión Europea; Turquía, desgraciada candidata a esta Unión, al menos es socio de una unión aduanera; Israel está dotado de un régimen especial; Marruecos y Túnez han firmado acuerdos de asociación personalizados; los otros países están buscando plazos, compromisos sobre los intercambios agrícolas y sobre el montante de las subvenciones. Libia permanece fuera de toda negociación.

Estos modestos acuerdos bilaterales han decepcionado a los que ven en el Euro-Mediterráneo «una región por construir». Pero el Mediterráneo no es

---

(22) Felipe GONZÁLEZ, «L'Espagne en Europe, l'Europe en Espagne» in *Projet* n° 250, été 1997, p. 20.

(23) Hartmut ELSENHANS, «Enjeux méditerranéens et cohésion européenne» en *Euro-Méditerranée, une région à construire*, op. cit., p. 127.

un continente; es un mar. Puede poner en relación a los pueblos; no puede soldarlos. Geografía e historia mediterráneas sugieren cooperaciones interactivas pero disuaden de toda anexión, aunque sólo sea económica. Los países ribereños del Mediterráneo, muy diferentes por su situación y por su política, no pueden actualmente ser considerados como un todo; no deben tampoco aislarse de los espacios que los rodean. En cada una de las riberas del Mediterráneo desembocan ríos que van cargados de problemas originados tierra adentro, en un área muchísimo más vasta que la del litoral. Turquía, por ejemplo, no es simplemente un país ribereño del Mediterráneo; tiene relaciones privilegiadas con las nuevas repúblicas de Asia central. No es ante todo su ribera mediterránea la que define a Egipto, sino que el valle del Nilo y los problemas del Sudán son sus problemas. Argelia y Marruecos no se enfrentan sobre la pesca sino sobre el Sahara occidental. No son los sucesos del Mediterráneo sino la revolución iraní y las guerras del Golfo los que, en la última década, han revolucionado en muchos aspectos los datos de los países del sur y del este del Mediterráneo. No cortemos a estos países de sus *hinterlands*; con frecuencia, es este *hinterland* el que les da su verdadero peso y el que de alguna manera determina su futuro.

No debería ser necesario añadir que, si bien es evidente que existe una cultura mediterránea, ésta no puede aislarse. Con frecuencia se ha hecho notar que, si dejamos a un lado a Turquía, el Mediterráneo apenas aparece en la cultura árabe–musulmana como espacio de identificación: el territorio fundador no es el mar, sino el desierto; el espacio de referencia es la *Umma*, la comunidad de los creyentes, y no el mundo europeo secularizado. Pero el hecho de que la cultura mediterránea no ocupe un lugar predominante en el este y en el sur del Mediterráneo no significa que no tenga un lugar en esa región. De hecho tiene un papel equilibrador de gran importancia. Bien lo saben los libaneses, que preservan con cuidado la historia de su costa fenicia, aun cuando deba ser integrada hoy día en una historia más larga; Taha Hussain lo comprendía al exigir que hubiera un lugar para el Mediterráneo en «*el futuro de la cultura egipcia*». El Islam fundamentalista, por el contrario, intenta situarse en una perspectiva de identidad monolítica, rechazando la apertura mediterránea. Las relaciones económicas y culturales entre las dos riberas del Mediterráneo son de gran importancia; pero es preciso afrontarlas con realismo. Como escribía Edgar Pisani: «*El Medite-*

*rráneo nunca será una región. Ojalá pueda transformarse en una inter-región, un lugar de tensiones dominadas... Hay que crear las condiciones del intercambio mercantil, así como las de la circulación de personas, pero es preciso también ocuparse de comunicar, de buscar juntos, y de confrontar las visiones del mundo...» (24).*

---

(24) Edgar PISANI, *ibid.*, p. 7.



*Revista de Fomento Social*, 53 (1998), 91-110

## La violencia política y su reflejo en España

---

*Distingue entre el terrorismo en un contexto de represión política y social, que puede gozar de cierta legitimidad, con el terrorismo en un sistema democrático, como es el caso de ETA en la España actual. Aplica el modelo de J.C. Davies, que se basa en el distanciamiento entre las expectativas y la realidad de un colectivo, al caso del asesinato del concejal M.A. Blanco, que fue una evidente torpeza política, que no contribuyó económica ni políticamente a la causa de ETA. Alude a otros asesinatos posteriores (a los que han seguido otros actos violentos producidos después de la redacción final de este artículo), para apuntar finalmente que la paz no será posible sin el aislamiento ideológico y personal de los violentos, por parte de la sociedad civil.*

---

————— José CAZORLA PÉREZ (\*) —————

---

(\*) Catedrático de la Universidad de Granada.

«Me temo que el nacionalismo sea hoy la principal pulsión que fuerza a la manipulación (creación incluso) del pasado...Creo que hoy por hoy es el nacionalismo el motor más descarado e impelente allá donde opera» (MURILLO FERROL, F., «*Reflexiones sobre el pasado y su inevitable manipulación*», Discurso de recepción en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1997).

## 1. Introducción

Parafraseando a Clausewitz podría decirse que el terrorismo es la política, continuada por otros medios. En el mundo actual, los obstáculos con que tropiezan quienes por la fuerza se oponen al poder establecido, parecen ser mucho mayores que en cualquier otra época. Precisamente en la misma proporción en que han aumentado los recursos de que dispone dicho poder. Para facilitar la actuación de las fuerzas representativas de su supremacía se ha recurrido desde hace ya tiempo no sólo a la fuerza bruta, sino a los más diversos e ingeniosos métodos. Así por ejemplo, es sabido que las grandes reformas de París, en particular sus anchos bulevares, fueron planificadas por Haussman no sólo con evidentes propósitos estéticos, sino para facilitar en su momento las cargas de caballería, que se veían dificultadas por las viejas, retorcidas y estrechas calles de la ciudad.

Hasta no hace mucho, desde luego menos de un siglo, había un menor desequilibrio entre quienes por la violencia se oponían al sistema establecido y las fuerzas de seguridad del Estado. Pero, como se pudo ver cuando en 1989 la televisión mundial transmitió en directo desde la plaza de Tienanmen imágenes de la rebelión estudiantil de China, la única fuerza con que un pueblo indefenso es capaz hoy de enfrentarse a una columna de tanques es la moral, no la física. Sólo en los Estados en que la oposición armada cuenta con recursos equivalentes a los del ejército, es decir en las sedes sudamericanas y orientales del narcotráfico, o allí donde cualquier resto de soberanía ha desaparecido, como en Líbano, o en lugares donde se ha producido una ruptura total de esta, como en la antigua Yugoslavia, el enfrentamiento puede plantearse en términos no muy distintos de los de hace siglos.

Pero, como decimos, en la mayoría de los casos la superioridad de las instituciones armadas del mundo actual y aun del pasado no muy lejano frente

a los «rebeldes» es abrumadora, en la coyuntura de una lucha abierta, como ya se demostró en nuestra guerra de la Independencia. Por tal razón, cuando aquellos se deciden a abandonar la negociación y recurrir directamente a la violencia, se ven obligados a utilizar todos los medios a su alcance, y en especial el factor sorpresa. Igualmente, suelen aprovechar la relativa ventaja que les supone el gigantismo del adversario, incapaz de proteger todos sus puntos débiles al mismo tiempo.

Es evidente que el número de conflictos aumenta en la misma proporción en que lo hace la complejidad de la sociedad en que vivimos. La variedad de intereses en juego, su volumen, orígenes y capacidad de actuación han aumentado enormemente en las últimas décadas. Pero ello no significa necesariamente que tales conflictos se resuelvan por la vía de la violencia. Por el contrario, su frecuente internacionalización o incluso globalización lo impiden, así como el crecimiento del número de países regidos por sistemas democráticos, que ofrecen institucionalmente diversas posibilidades pacíficas para resolverlos. Así lo señaló Bell hace pocos años, al ponderar cómo las omnipresentes e instantáneas comunicaciones, la interconexión de los intereses y la propia opinión pública, han influido decisivamente para trasladar al terreno de la economía conflictos que hasta no hace mucho se dirimían en el campo de batalla (Bell, 1991).

La desaparición de uno de los bloques enfrentados durante casi medio siglo en el escenario mundial, ha contribuido también no poco a la disminución de fricciones que a menudo terminaban en violencias más o menos encubiertas. Ciertamente, por otro lado, que este predominio del bloque occidental en modo alguno puede interpretarse ni como «el fin de la Historia», ni menos aún como la desaparición de la violencia armada y los movimientos subversivos, entendiendo por estos los que intentan socavar las bases de la democracia.

Es en este contexto donde vamos a situar nuestro planteamiento, sin introducir más referencias teóricas o históricas que las imprescindibles, para entrar a continuación en el estudio de un caso concreto, que nos concierne directamente: la violencia de ETA en el seno de la democracia española.

## **2. Violencia política y nivel de desarrollo**

Uno de los factores que operan actualmente con más eficacia en la resolución de los conflictos, es el convencimiento de que el uso de la violencia debilita la

legitimidad de cualquier causa, incluso si en principio esta es justa. No otro es el origen del *satiagraha* predicado y practicado por Gandhi, y que obtuvo gran resonancia internacional, aunque tenía importantes precedentes en otras culturas (1). El pacifismo como forma efectiva de rechazo a la violencia racista o política, ha alcanzado en nuestros días su adhesión más masiva y su más extensa expresión.

Pero al mismo tiempo, la creciente desigualdad que caracteriza al escenario internacional opera en sentido contrario. En 1995, mientras la renta per capita de Suiza era de unos 25.000 dólares, en Mozambique no llegaba a los 90 dólares. Dicho de otro modo, hacían falta los ingresos de 280 mozambiqueños para reunir los de un solo helvético. Es este un récord jamás alcanzado antes por la Humanidad, en la que se cumple, no a escala nacional, sino global, el célebre principio de Marx, que predecía que los ricos cada vez lo serían más pero en menor número, y los pobres más míseros y en mayor proporción.

La presión sobre las fronteras del Este de Europa de miles de refugiados e inmigrantes, que aspiran a vivir en el «paraíso» occidental, y a entrar por su «frontera sur», tan próxima aquí, es una realidad cotidiana. El saber o el suponer cómo viven «los otros» constituye un acicate que, en las condiciones actuales, también carece de precedentes históricos, por efecto de las mejores comunicaciones, en particular la televisión.

Cabe preguntarse en qué medida esta situación de extrema desigualdad, a menudo con muy pocos kilómetros por en medio, no constituye en sí una forma de violencia. Vivimos en un mundo en que por una parte se proclama la dignidad y los derechos humanos, la racionalidad y la solidaridad, y por el otro lado, las estructuras sociales reproducen la injusticia, la desigualdad, la opresión y la dominación, que los mecanismos e instituciones de la democracia formal no son capaces de resolver. El resultado es una conflictividad latente –a veces manifiesta, por ejemplo en ciertos actos de terrorismo o contra turistas indefensos– que posee una larga serie de expresiones propias, como las crisis de identidad, la drogadicción, el pasotismo o la encallecida sensibilidad ante situaciones de necesidad.

---

(1) Precedentes que van desde la tradición evangélica hasta, ya en el siglo XX, las manifestaciones de las sufragistas, que frecuentemente terminaban encadenándose a las rejas del palacio de Buckingham.

Es previsible la continuidad no ya de los conflictos sino de la violencia. Este es precisamente el fallo de las teorías basadas en el compromiso social, puesto que ni siquiera la existencia del Derecho en cuanto tal evita la persistencia y multiplicidad de los conflictos, que son una transgresión del Derecho, no su negación. Lo que sí exige este es la existencia de unas instituciones suficientemente sólidas que posean capacidad coactiva, que en último término lo impongan o lo restablezcan, lo cual es —obviamente— un problema de estructura política. Por eso advierte Freund (siguiendo una idea de K.Schmitt), que la racionalidad jurídica se impone en el estado moderno sobre la voluntad y la autoridad política, justificándose el uso de la violencia precisamente para evitar la violencia incontrolada. Tan importante es la regulación institucional del conflicto y sobre todo de ciertas formas de violencia, dentro de unos límites predefinidos y bajo la inspección de los poderes públicos, que sin esa condición no se puede hablar de una sociedad estabilizada (Freund, 1983).

El problema de los países menos desarrollados es que —como antes apuntábamos— en unos casos, el sistema es incapaz de mantener el mínimo de orden público que lo legitimaría. En otros, es simple y llanamente cómplice o incluso instrumento de delincuentes o grupos que utilizan las instituciones del estado para sus fines particulares. Y en otros aún, porque la presión de fuerzas organizadas en la oposición, de un sentido u otro, hace prever importantes cambios ante los que la mayoría de la población se mantiene expectante. De ahí que Huntington (1968) advirtiera hace ya dos décadas que «si los países pobres se muestran inestables no es porque sean pobres, sino porque intentan dejar de serlo».

Es un hecho que el proceso de modernización despierta unas expectativas en grandes masas humanas, expectativas tales que carecen de precedentes. Las cuales contrastan con la situación de rápido crecimiento de la población, baja o nula oferta de empleo, *privación relativa* frente a los niveles de vida de los occidentales, y emergencia creciente de una sociedad de clases, no dominada ya por valores tradicionales o estamentales.

Se explica así la frecuente violencia política colectiva en estos países, fruto de una frustración en aumento, y fundada en circunstancias objetivas que a menudo se ven multiplicadas por la corrupción o la ineptitud de los dirigentes. En estos casos, la única solución radica en la creación de un orden institucional que sepa abrir cauce a las aspiraciones de grupos o minorías hasta ese momento sin presencia política, especialmente a través de auténticos partidos políticos que

consensúen las reglas del juego. No menos importantes son la decisión de disminuir las desigualdades y la construcción de una administración pública, capaz de hacer frente a los retos de la modernización, sin recurrir a la constante coacción, ni a la presencia de las fuerzas armadas. El empeño es difícil pero indispensable.

Quizás lo ocurrido en España a partir de los años 60 sea un buen ejemplo de cómo –pese al propio régimen– el desarrollo económico, la disminución de la fuerte desigualdad y un cambio simultáneo hacia una cultura política más tolerante, fueron factores decisivos para conseguir una transición pacífica. Ejemplo que, con todo, no ha sido fácilmente replicable (2).

### **3. El terrorismo como variedad de violencia política**

Como hemos señalado en otro lugar (Cazorla, 1991), las principales variedades de la violencia política son la guerra, la revolución y el terrorismo. Por supuesto, no siempre es fácil distinguir entre las tres, especialmente en sus estadios iniciales. Pero nuestro propósito aquí es ceñirnos al caso específico del terrorismo, como residuo de otra época en los sistemas democráticos, y polo opuesto a los ejemplos de consenso, esfuerzos hacia el equilibrio y coparticipación que los caracterizan.

Sin remontarnos a ejemplos históricos de la antigüedad, que por su naturaleza podrían desvirtuar ciertas comparaciones, cabría encontrar un precedente del terrorismo moderno, en cuanto organización, en la Rusia de 1840, a partir de las doctrinas de Bakunin, Herzen y Belinski, cuyo propósito era acabar con el sistema zarista mediante la violencia. La respuesta represiva desde el poder fue aumentando progresivamente, de tal modo que frente a las 26 ejecuciones que tuvieron lugar bajo Alejandro III en el periodo 1881–1894, ya en el reinado de Nicolás II y tan sólo entre 1905 y 1910, su número ascendió a 4.449.

En los países balcánicos, Francia y Alemania, proliferaron los asesinatos políticos, como el que en Sarajevo dio pretexto al inicio de la I Guerra Mundial. En la propia España se produjeron también en poco más de dos décadas los de tres Presidentes del Gobierno (Cánovas, 1897, Canalejas 1912, y Dato, 1921).

---

(2) Véanse al respecto, entre otras muchas publicaciones de diversos autores, las de J. CAZORLA (1990, 1992, 1997) recogidas en la bibliografía.

El problema principal de la definición de qué sea terrorismo se encuentra estrechamente vinculado a la vieja cuestión de la legitimidad del ejercicio de la violencia. Para evitar tan espinoso asunto, Crenshaw (1983) se limita a caracterizarlo como «violencia premeditada e intencionada, que se utiliza en la lucha por el poder político».

Introduciendo los inevitables valores, parece claro que es más justificable la violencia ejercida frente a la injusticia, en particular frente a una amenaza a la supervivencia de una comunidad, que otras motivaciones para emplearla. Usando un futurible como ejemplo, muchos no desaprobaban el uso del terrorismo por parte de los judíos frente al régimen nazi. Por el contrario, el rechazo al de la «Fracción del Ejército Rojo» en la República Federal Alemana fue generalizado. Lo que ocurre es que no todos los casos son claros. Así, el Presidente Reagan calificó durante largo tiempo de «luchadores de la libertad» a los «contras», que a su vez eran considerados como terroristas por el régimen nicaragüense. Las acusaciones de terrorismo han sido mutuas durante largos años entre el Estado de Israel y palestinos de diversas facciones. El terrorismo como arma de lucha política en el ámbito internacional se ha intensificado en las últimas décadas. Entre 1960 y 1970 se contabilizaron 131 muertos por tal causa, pero en la década de 1980 estos ascendieron a 642.

En este contexto resulta interesante indagar en qué medida la violencia resulta útil para proporcionar poder a los grupos que la practican. Merece citarse un estudio de Gamson al respecto (1975). Analizando una muestra de los 500 a 600 grupos que en Estados Unidos se enfrentaron al poder establecido por motivos políticos entre 1800 y 1945, observó que una cuarta parte de dicha muestra hizo uso de la violencia (entendiendo por tal «un daño físico deliberado a las personas o a las cosas»). Es de notar que quienes así actuaron lograron sus propósitos en mayor medida que quienes no lo hicieron. Frente a lo que se suele creer, Gamson afirma que no siempre la violencia es «un producto de la frustración, la desesperación o la debilidad», y añade que con frecuencia «los descontentos no son más o menos racionales que otros actores políticos». De hecho, la violencia puede ser un modo de lograr los objetivos de algunos grupos, sobre todo si se la utiliza como una entre diversas otras tácticas.

Parece oportuno recordar a este respecto la capacidad de presión terrorista de los nacionalistas judíos del «Stern» y el «Irgun Zvai Leumi». Se inició esta en diciembre de 1945 con una serie de sangrientos atentados, que culminaron con

la voladura del Hotel Rey David en Jerusalén, hasta conseguir en mayo de 1948 la independencia del Estado de Israel, presidido por Weizmann. El respaldo político de Gran Bretaña y Estados Unidos había sido decisivo para las pretensiones hebreas, pero la actuación de dichas organizaciones contribuyó poderosamente a eliminar cualquier obstáculo que se les opusiera. Entre otros, cayó el mediador de Naciones Unidas, conde Bernadotte, asesinado en septiembre de 1948, por dificultar las pretensiones de Israel.

Otro caso fue el del movimiento de independencia en Argelia frente a Francia, que a partir de 1956 pasó de actuaciones terroristas esporádicas a una lucha abierta. El fracaso de la dura represión colonialista francesa, le obligó finalmente a ceder el terreno.

Un último ejemplo, más próximo a nosotros (y sin perjuicio de volver sobre el tema más adelante), lo encontramos en el conjunto de actuaciones sangrientas de ETA, cuya eficacia para respaldar reivindicaciones del nacionalismo vasco ha sido indiscutible. El asesinato de Carrero Blanco en 1973 es un claro ejemplo. Su repercusión en todos los medios de comunicación mundiales proporcionó a ETA una plataforma sin igual, colocando sus reivindicaciones –hasta entonces ignoradas– en primera línea de la información. Se ha dicho que la afiliación a ETA se duplicó de inmediato como consecuencia de este atentado. La mera presión política del nacionalismo euskera hubiera conseguido resultados mucho más pobres si paralelamente no se hubiera visto respaldada por la actuación etarra. Actuación por supuesto separada ideológica y organizativamente, pero que en sus consecuencias ha confluído con las pretensiones abertzales. Es este un caso en que resulta fácil la respuesta al clásico «*cui prodest?*».

No puede negarse que el contenido dramático y emotivo que conllevan los actos de terrorismo atrae una atención que se multiplica por virtud de la capacidad de difusión de los actuales medios de masas. En consecuencia, la reacción pública es mucho más importante que en épocas pasadas y, en sociedades democráticas, la presión ejercida sobre los gobernantes también es mayor. Sin embargo, como Horowitz (1983) ha señalado, sólo en raras ocasiones los protagonistas de estos actos consiguen cambios radicales. La experiencia demuestra que cuando consiguen relativamente mayor éxito es en aquellos casos en que se encuentran vinculados a causas nacionalistas, concretadas a un determinado territorio, enfocadas a altos dirigentes políticos y no a una población indiscriminada, y cuando a la vez implementan la política exterior de regímenes

ya existentes. Es decir, cuando son patrocinados mas o menos abiertamente por un estado frente a otros estados, sus instituciones o sus ciudadanos. En palabras de Cox (1983), un «factor crítico que hay que tener presente al hablar de los efectos del terrorismo, puede ser muy bien la capacidad de la organización terrorista para convertirse en una fuerza legítima dentro del Estado». La perceptible diferencia entre los dos ejemplos anteriormente citados y el tercero, así lo demuestra. Mientras Israel y Argelia consiguieron el éxito al convertirse en Estados reconocidos casi generalmente, el independentismo etarra no sólo jamás obtuvo tal reconocimiento explícito, sino que desde 1977 se ha enfrentado a un país democrático, perdiendo los fundamentos legitimadores que anteriormente pudo pretender. La desventaja de aquel es que la libertad imperante lo hace más vulnerable, al facilitar la actuación terrorista, pero la perturbación que causa es menor, precisamente porque no afecta a la confianza básica de los ciudadanos en el sistema. Al mismo tiempo, se produce una polarización: los ciudadanos no vinculados a la causa terrorista refuerzan su apoyo a este frente a la violencia.

La polarización, sin embargo, puede aumentar si las medidas represivas son contraproducentes en minorías simpatizantes por motivos étnicos, religiosos, políticos o culturales. También cuando tales medidas se aplican en forma no legítima, no selectiva o torpe. Un caso claro lo tenemos en el origen del GAL en 1983, que produjo los efectos contrarios a los que pretendía, y que afectaron gravemente a la credibilidad de la cúpula del partido en el Gobierno de España a partir de 1988.

Si el enfrentamiento se produce en un régimen no democrático, el contraterrorismo, o no pasa de ser un mero pretexto para la represión, o fácilmente supera cualquier legitimación de autodefensa a que en principio pudiera aspirar, como se demostró en los casos de Chile y Argentina en los años 70. La creciente violencia que en la actualidad caracteriza la situación argelina y sus antecedentes políticos inmediatos, hacen pensar que –como en otros casos– las necesarias condiciones de legitimidad se encuentran ausentes en ambos bandos.

Precisamente uno de los más visibles propósitos del terrorismo consiste en desacreditar la legitimidad de cualquier gobierno, demostrando que este –en cuanto representante del estado– no posee el monopolio del ejercicio de la violencia, al ser incapaz de mantener el orden público. Al existir una conocida e importante vinculación entre legitimidad y eficacia, estos fracasos adquieren un

alto coste político, y no se ven compensados por la mera participación electoral.

A menudo, los actos de violencia no tienen más propósito que situar a la organización terrorista en una mejor posición para ejercer presiones futuras, por lo que sus objetivos se prevén a largo plazo. No pocas veces, lo que en suma se intenta, es provocar una involución. No fue casual, en este sentido, el rápido aumento de los atentados de ETA en los momentos más críticos de la transición, 1978, 1979 y 1980 (con un total de 229 víctimas mortales), cuando en toda la década anterior este número había ascendido a sólo 72.

#### **4. El terrorismo en la España Democrática**

En la España del franquismo decadente y comienzo de la transición, hubo diversas organizaciones que siguieron una línea de inspiración anarquista, con actuaciones ocasionalmente terroristas, entre las que cabe citar a algunas como el Movimiento Ibérico de Liberación, el Grupo de Acción Revolucionaria Internacionalista, y otras de carácter catalanista como la Organización de Lluita Armada y el Front D'Alliberatió Catalá. Pero su vida fue efímera y sus actuaciones tuvieron escaso eco. Otro tanto ha ocurrido con algunas de extrema derecha, de las que la más conocida fue los Guerrilleros de Cristo Rey. Mayor trascendencia han tenido organizaciones de extrema izquierda como el Frente Revolucionario Antifascista y Patriota (FRAP), algo más tardíamente los Grupos Antifascistas Primero de Octubre (GRAPO), y sobre todo Euzkadi ta Askatasuna (ETA) (3).

En Estados Unidos se ha intentado atribuir la frecuente violencia –especialmente urbana– a factores tales como la tradición de acción directa propia de la «frontera», la ausencia de instituciones legales establecidas en esta, la libertad de uso de armas, más recientemente la difusión de actos de violencia a través de la televisión, y el protagonismo que esta confiere a tales hechos (Kirkham, J.F. y otros, 1970).

Pero ninguno de estos elementos tiene gran influjo en España y menos en la cultura vasca, por lo que tales motivaciones resultan poco aplicables aquí. En el

---

(3) Véase Reinales, 1990, y otras publicaciones de este autor. Se sitúa el comienzo de ETA en 1959, a partir del descontento de grupos de jóvenes, que estaban en desacuerdo con la inacción del PNV.

caso específico de ETA, la fragmentación de intereses que caracteriza a la sociedad vasca, con fuertes fisuras urbano–rurales, entre provincias, entre clericales y no clericales, españolistas y nacionalistas, además de las de izquierda–derecha, lengua y clase, ha potenciado una excepcional causalidad conflictual, latente sobre todo desde las guerras carlistas y más aún desde la guerra civil, que dentro de un territorio bastante reducido se decantó hacia la violencia directa a partir de los años 60.

Ya Caro Baroja señalaba esta propensión, al señalar que la cultura vasca se basa en oposiciones binarias, dicotómicas. Se ha hecho notar también el escaso influjo del *Aufklärung* o la Revolución francesa, frente a un clero contrario al régimen franquista (al contrario que en el resto del país), que sufrió incluso el fusilamiento por aquél de 15 de sus miembros en 1937. Otros han destacado el desarrollo de una industria que si bien no destruyó muchas estructuras sociales tradicionales, sí produjo en un sector de jóvenes sentimientos de exclusión y frustración. Tampoco puede ignorarse la reacción directa a la disolución del imperio español en el 98, que llega a provocar en muchos vascos la exaltación del mito nacionalista de «una primitiva patria vasca que habría perecido bajo la supuesta opresión de la España Imperial» (4). A diferencia de Cataluña, en la clase alta de Euskadi predominaba además el españolismo, por lo que las diferencias sociales se avivaban con sentimientos mezclados de nacionalismo.

Al hablar de los jóvenes, conviene insistir en la situación anómica en que se encuentran muchos de ellos, como consecuencia de la manipulación demagógica que se realiza sobre ellos. La «causa» que buscan se les ofrece bien envuelta en «patriotismo». Influye en estos casos la necesidad de pertenecer a un grupo estrechamente unido, sin plantearse a fondo –en ocasiones– si aquello por lo que se lucha posee realmente unos valores intrínsecos. Como dice Reinares (1997), cabe interpretar la relación entre militancia terrorista y socialización religiosa –muy característica del País Vasco– desde la perspectiva de «sectas integristas que justifican abiertamente el desafío armado contra autoridades gubernamentales y adversarios políticos a quienes se considera infieles o renegados». Y no menos porque los procesos de movilización colectiva, a falta de una esfera pública diversificada, han utilizado parroquias y conventos como espacios autónomos, en un contexto de fuerte influencia de las

(4) Según interpreta J. JUARISTI (1997).

instituciones eclesiásticas.

Cuando se pasa ya de esta edad juvenil, se reduce la propensión a abrazar ideales. Como dice Lorenz (1967), los seres humanos han de vivir un período peligroso poco después de la pubertad («entusiasmo militante»), en el que no siempre operan consideraciones racionales. O dicho en lenguaje de Max Weber, «adecuación de medios a fines». Lo cual puede llevar a cometer con toda tranquilidad atrocidades, como se demostró con el comportamiento de muchos soldados norteamericanos en Vietnam, que se hubieran horrorizado si las hubiese cometido un ejército de ocupación en su país.

Algo parecido ha ocurrido con ciertas actuaciones de ETA, que en lenguaje coloquial «se pasó» –incluso dentro de su propia violencia–, por ejemplo en atentados indiscriminados como el de la calle del Correo (1974) en Madrid, el del aparcamiento del Hipercor en Barcelona (1987), o el asesinato de Miguel A. Blanco en el País Vasco (1997). En los dos primeros casos pareció dar marcha atrás, a la vista de la reacción de repulsa generalizada que tales actos originaron, como se puede apreciar en el largo intervalo que transcurrió entre ellos. Poco después del tercero, ETA ha cometido otros dos asesinatos que comentaré luego.

Con frecuencia se ha atribuido también una influencia causal a la represión franquista en la exaltación de los sentimientos ultranacionalistas vascos. Merece por un momento ilustrarse este aspecto, al que denominaríamos victimista, con un hecho real sucedido recientemente. En una reunión de profesionales de la Sociología y la Ciencia Política celebrada en 1997 (5), uno de los vascos asistentes (que no era *abertzale*), puso de relieve la fuerte represión y violencias que el franquismo ejerció sobre el nacionalismo vasco durante tantos años, a través de la guardia civil. Por la forma de decirlo, pareció como si en el resto de España este Instituto hubiera actuado con benevolencia franciscana, y así se le comentó, ante su aparente sorpresa. Es decir, que la socialización política personal, quizás en exceso etnocéntrica, que las particulares circunstancias del País Vasco imponen, llevan incluso a los expertos en problemas sociales y

---

(5) Con motivo del asesinato de Miguel Ángel Blanco, y organizada por el Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en CC. Políticas y Sociología, Burgos, 28 y 29 de Julio de 1997. Se trataba de analizar tanto la situación política como sus causas, así como la extraordinaria explosión popular de protesta que siguió a dicho asesinato.

políticos a acentuar ciertos rasgos como si les perteneciesen en exclusiva, olvidando hasta qué punto otros españoles comparten experiencias semejantes. Tal vez por causas no nacionalistas, pero en todo caso duramente represivas, las fuerzas de orden público actuaron en Andalucía o en Galicia en forma no muy distinta a la que tuvieron en Euskadi. Basta contemplar las crónicas de la época para percibirlo (6). Y el no hacerlo es simple resultado de una predisposición en muchos victimista, que luego puede convertirse en un buen fundamento para el resentimiento frente al «españolismo» (7). No se pierda de vista que desde el punto de vista más radical, ese victimismo se alimenta permanentemente a través de *Egin* (y a veces también de *Deia*), y del recuerdo de varios centenares de presos etarras. El contraste con la actuación de los grupos independentistas catalanes, que no produjo ni una víctima mortal, no puede ser mayor.

Cuestión distinta es el éxito que allí obtuviera ETA mediante la intimidación por la pura violencia. Así por ejemplo, en 1978 inició una serie de actuaciones contra la central nuclear de Lemóniz, con la voladura de varias instalaciones, culminando en 1981 con el asesinato de Ryan, ingeniero jefe de la central, lo que llevó a la paralización definitiva de las costosas obras (8). Como se puede apreciar, este es otro caso, similar a los que citábamos anteriormente, en que la violencia puede ser rentable. Se ha comentado a este respecto, que la construcción de Lemóniz, en otros países democráticos (o incluso en otras regiones españolas) hubiese dado lugar posiblemente a protestas ecologistas, manifesta-

---

(6) Recuérdese la aguda frase de Gerald Brenan, en *El laberinto español*, cuando dice que «la guardia civil ha actuado siempre en España como un ejército de ocupación». Obviamente, a partir de la transición este comportamiento cambió por completo.

(7) Si comparamos dos poblaciones de similar número de habitantes, Hernani en Guipúzcoa y Guadix en Granada (18.763 y 19.997, respectivamente), observamos que, pese a la incidencia en aquella de la crisis industrial, con pérdida de 1.400 empleos en Acenor, hay decenas de bares y sidrerías más en la primera que en la segunda, donde se come y se bebe como sólo saben hacerlo los vascos. Además, en aquella hay tres frontones (con millones diarios en apuestas), un tiro al plato, un campo de golf, 3 ikastolas (PNV, EA y la izquierda abertzale), un centro de bienestar social modélico, y 2 parques públicos. El número de teléfonos y la media de ingresos son superiores en un 33% en Hernani a los de Guadix. Pero luego resulta que las «víctimas» de la «explotación española» están en el País Vasco y no en Andalucía.

(8) Esta paralización obligó a introducir un recargo especial en la facturación de la energía eléctrica de toda España, recargo que aún continúa cobrándose.

ciones antinucleares y episodios similares. Pero en Euskadi adquirió una forma mucho más violenta, en virtud de un sustrato colectivo diferenciado, con la triste consecuencia que conocemos.

La evolución de ETA sólo puede interpretarse a partir de «la referencia a un movimiento nacionalista y revolucionario que desea hablar *a la vez* en nombre de la nación, de fuerzas sociales contestatarias y de ciertos conceptos del Estado y de las instituciones... Esta organización constituye el lugar de administración de las diversas significaciones de la acción en Euskadi, encarna la voluntad, sentida como una necesidad de ser portadora de todas ellas. ETA es el lugar donde funciona el mito, simbólicamente primero, y luego en forma cada vez más violenta» (Wieviorka, 1991).

Esta perspectiva explicaría, al menos en parte, la persistencia maniquea de ETA en considerarse como la única representante de la identidad y las esencias del pueblo y tradiciones vascas. E igualmente, el atractivo que para miembros de partidos nacionalistas –en particular el PNV– ha tenido la permanente actitud militante de HB, hasta el punto de amenazar dentro de tales partidos con graves escisiones, incluso recientemente. Lo cual les ha forzado a adoptar actitudes más radicales de las que la táctica del momento aconsejaría, como ha sucedido numerosas veces con declaraciones en apariencia extemporáneas de sus dirigentes, que temían verse rebasados. Cuestión distinta ha sido la utilidad de la constante ambigüedad en su discurso, y de la no condena de ciertas violencias (por ejemplo, contra fuerzas de seguridad del Estado o «españolistas»), que lógicamente ha sido reflejo del provecho que obtenían en sus reivindicaciones, sin correr los riesgos que sí arrostraban los etarras y sus hombres de acción.

Mientras en la mayor parte del territorio español en modo alguno se cuestiona por la población la participación política por los métodos democráticos tradicionales, en Euskadi, una parte minoritaria pero apreciable de ella, se pronuncia más o menos activamente por la violencia, y lo que es más curioso, a la vez en nombre de la democracia. Ese es el dilema a que han de hacer frente los nacionalistas del País Vasco, y ante el que la mayoría de los votantes de HB tienen una actitud indudable. Pero también, tal vez por reacción del resto, al cabo de tanta violencia, se registra una lenta pero constante disminución de esos votantes en las últimas elecciones. Y es que el principio de legitimidad que algunos pudieran atribuir a dicha violencia, se ha ido debilitando en la medida en que el País Vasco adquiría competencias de autogobierno como jamás había tenido, e interpretaciones muy

flexibles de la Constitución y el Estatuto las han ido ampliando. El hablar a estas alturas de «represión antivasca» dirigida desde Madrid resulta trasnochado. Por tal razón, el discurso de los dirigentes abertzales y en particular de los de HB, se encuentra cada vez más lejos de la realidad, que rechaza, de la que se aleja, intentando explicarla según un lenguaje muy particular y una retórica vieja y ya vacía (Onaindía y Reverte, 1988). Pocos creen hoy día en una «revolución» protagonizada por quienes se han alienado de la sociedad que dicen defender.

## 5. Algunas reflexiones sobre la situación actual

Durante un tiempo, las expectativas de los sectores nacionalistas vascos y en particular de los abertzales, crecieron y se nutrieron de diversos acontecimientos. Así, la aprobación popular del Estatuto, que abría vías legítimas para alcanzar cotas mucho mayores de autonomía (y luego de eventual acceso a la independencia) y la constante publicidad de sus pretensiones en todos los medios (9). Igualmente la imposición de la lengua autóctona en las «ikastolas», las violentas actuaciones de Jarrai, sin respuesta apreciable alguna desde el poder, y los éxitos constantes de secuestros y asesinatos, paralelos a los fracasos policiales en su persecución y resolución.

Pero, con el tiempo, se ha percibido la dificultad de estirar más las interpretaciones jurídicas de la legislación autonómica y aun de la propia Constitución, la hostilidad de Bruselas a las pretensiones independentistas surgidas desde cualquier región comunitaria, la apreciable disminución del electorado favorable a HB, la pérdida de apoyos a la violencia callejera, y el cansancio de la población respecto a esta y sus bases políticas.

En nuestro caso, durante tres décadas, incluidos el final del franquismo, la transición y la actualidad, ETA ha sido responsable de más de 800 muertes, docenas de secuestros y otros delitos, así como de daños materiales en bienes y equipamientos públicos y privados por valor de muchos miles de millones de ptas. Igualmente de la necesaria desviación hacia las fuerzas de seguridad del Estado de ingentes cantidades que se hubieran podido usar en mejor beneficio

---

(9) Uno se pregunta, ¿qué publicidad alcanzaron o tienen las legítimas pretensiones de los andaluces o los extremeños en el ámbito económico, con una media inferior a un 25% de la renta media nacional?

de los españoles. De hecho, las actuaciones de ETA han sido prácticamente el único elemento de suficiente importancia que ha perturbado gravemente la paz en el país, perseverando en una actitud y una actividad periclitada de enfrentamiento violento, y superada por el resto de los ciudadanos desde hace por lo menos treinta años. Hasta el punto de que algunos comentaristas han calificado como «tribu» a sus simpatizantes y cómplices. Este enfrentamiento sangriento ha costado a la organización el exilio de centenares de sus miembros y el encarcelamiento en Francia y España de más de quinientos de ellos.

En esta prolongada pugna contrastan las expectativas de la sociedad civil española, que vive en un Estado de Derecho, en paz y apreciable prosperidad, frente a la permanente e ilegítima amenaza etarra. Dicha amenaza se plasmó de nuevo, tras una larga serie de atentados, en el asesinato en febrero de 1996, del ex-presidente del Tribunal Constitucional Francisco Tomás y Valiente, y poco después en el secuestro del funcionario de prisiones Ortega Lara. Liberado este por las fuerzas de seguridad del Estado tras largos meses de cautiverio, inmediatamente se produjo un nuevo secuestro en la persona del concejal de Ermua, Miguel A. Blanco. Pero las características de este atentado se alejaban de lo habitual: se anunció por ETA un plazo improrrogable de 48 horas para el imposible cumplimiento de una serie de reivindicaciones. El resultado perfectamente previsto fue el asesinato del rehén a sangre fría, ante la consternación del país entero.

Lo que los etarras no habían previsto fue la inmediata reacción de la sociedad civil, que, como dijimos, se echó a la calle en un conjunto de manifestaciones multitudinarias sin precedentes en todo el país, y a las que los partidos y otras organizaciones políticas se unieron apresuradamente, pero en las que no llevaron la iniciativa. Más aún, se podría decir que en cierto modo había un reproche no explícito frente a su escasa eficacia.

Cabría pensar en una aplicación del clásico modelo de J.C. Davies (1962) a aquel momento. Para expresarlo en la forma más breve, bastará recordar que este se basa en el distanciamiento entre las expectativas y la realidad de un colectivo (10), a lo largo de un impreciso periodo de tiempo, culminando en una

---

(10) Aunque pensamos fundamentalmente que también podría aplicarse a situaciones personales de frustración, que conduzcan a decisiones violentas al cabo de un tiempo, y en forma en apariencia inesperada para los circunstantes. El llamar la atención sobre

explosión de violencia en un momento previsible, pero no predecible con exactitud. Davies usó varios interesantes ejemplos para ilustrar su tesis, entre ellos la revolución rusa de 1917. Sería ese el momento de máxima distancia –según la teoría de Davies– entre las expectativas populares de desarrollo pacífico del país y la realidad de una violencia de la que aquellas cada vez se habían alejado más. A la indignación compartida por millones de personas contribuyeron factores que conjuntamente obraron como catalizador en ese preciso instante, tales como los siguientes: la evidente torpeza política del asesinato, que no contribuía ni económica ni políticamente a la causa de ETA; por el contrario, producía un auténtico mártir. No menos, la absoluta indefensión y falta de implicación de éste, al ser un perfecto «hombre de la calle». También, la farsa evidente de las condiciones del secuestro, que desde el primer momento impedían toda negociación. Por tanto no se trataba en realidad de un secuestro, sino de una represalia sobre una víctima inocente. Y en consecuencia, no había diferencia alguna con una actuación mafiosa, de delincuencia vulgar, en modo alguno política. E igualmente influyó el contraste con la «solución feliz» del caso Ortega Lara, y la consiguiente frustración de las nuevas expectativas que éste había suscitado. En resumidas cuentas, el victimismo de ETA y HB perdió toda apariencia de legitimidad y realidad.

Con posterioridad a estos acontecimientos, y tras nuevas violencias callejeras, ETA ha prescindido del inútil y contraproducente pretexto del secuestro, y ha asesinado sucesivamente sin más a dos concejales del PP en el País Vasco, los señores Caso e Iruretagoyena, y a los pocos días, a otro concejal de Sevilla, Alberto Jimenez y a su esposa, Asunción García. Lo que ratifica su actitud de «mantenella y no enmendalla», y la difícil posición en que vuelve a dejar –por su ambiguo comportamiento– al PNV y EA. Ante el menor indicio de lo que pueda interpretarse como debilidad, esta banda siempre endurece su actuación, porque al cabo de tanta violencia es incapaz de negociar sobre una base mínimamente civilizada.

---

esta tesis, por entonces prácticamente desconocida, fue una de las muchas aportaciones de Francisco Murillo a la actualización de la Sociología política en España, en 1963. Todo el concepto gira en torno a la original idea de Davies sobre la «privación relativa».

## 6. Conclusión

El terrorismo de origen político, enquistado en un sector minoritario de un pueblo, por grande que sea la diferencia entre tal minoría y éste, no se puede acabar por la sola acción policial, ni tampoco por el mero aislamiento (que es muy difícil de llevar a la práctica) (11). Se precisa una creciente deslegitimación de su entorno, de tal modo que pierda para este su aura de invencibilidad, y sobre todo de cimiento de los intereses del pueblo (al que constantemente invoca). Se precisa también la difusión de la convicción de que bajo la capa del deber y el sacrificio patriótico, las actuaciones de ETA desde la transición no son diferentes de las de cualquier banda delictiva. Lo que ETA quiere es la paz claudicada a cualquier precio. Pero el pueblo español no tiene por qué aceptarlo ni pagarlo.

Por tanto, se hace necesario el rechazo activo de la comunidad toda, con manifestaciones masivas y explícitas de repudio, en las que se condene toda violencia, sin perjuicio del derecho de cada cual a defender sus convicciones políticas, *abertzales* o no, pero sin concesión de ninguna clase al uso ilegítimo de la fuerza, y menos aún a los atentados contra cualquier derecho humano.

Mientras no sea la sociedad civil misma la que, poco a poco, imponga sus propias condiciones, provocando la negociación a través de la amenaza a los violentos con el aislamiento ideológico y personal, la paz no será posible. Pero es igualmente seguro que ellos, los violentos, jamás vencerán ni tampoco convencerán.

---

(11) En 1986 tuve el gusto de mantener una larga charla con Henry Kissinger, quien por entonces visitó la Universidad de Granada. Tras cambiar impresiones sobre los problemas españoles del momento, me preguntó directamente cómo creía que se podía terminar con el problema de ETA. Mi respuesta se limitó a una palabra: «Aislándolos». Ciertamente este sería un decisivo componente de la acción a adoptar, pero su puesta en práctica requiere fuertes y explícitos apoyos desde el entorno vasco y actuaciones particularmente acertadas desde el poder político.

## Bibliografía

- BELL, D. (1991), «La empresa y el ambiente sociopolítico en el umbral del nuevo siglo», en *Atlántida*, nº 6, abril-junio 1991.
- CAZORLA, J. (1990), «La cultura política en España», en el vol. coord. por S. Giner, *España, Sociedad y Política*, Espasa-Calpe, Madrid, cap.8.
- CAZORLA, J. (1991), *Manual de Introducción a la Ciencia Política*, Granada, cap.7.
- CAZORLA, J. (1992), «El funcionamiento de las instituciones», en el vol. colectivo coordinado por R. Cotarelo *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, CIS, Madrid, cap.13, pp. 343 a 364, (En colaboración con A. Ruiz Robledo).
- CAZORLA, J. (1997), «La cultura política de la España democrática», en la obra colectiva *Estudios de Derecho Público, Homenaje a J.J. Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, vol. II, pp. 1665 a 1678.
- CAZORLA, J. (1997), «Transiciones y cambio político», en el vol. coord. por R. del Aguila, *Manual de Ciencia Política*, Ed. Trotta, Madrid, cap.17, pp. 429-450
- CRENSHAW, M. (coord) (1983), *Terrorism, Legitimacy and Power: The Consequences of Political Violence*, Wesleyan University, Middletown.
- CRENSHAW, M. (coord), (1985), «Les ruptures révolutionnaires» en el vol. coord. por Grawitz y Leca *Traité de Science Politique*, PUF, Paris, vol.2
- DAVIES, J.C. (1962), «Towards a Theory of Revolution», en *American Sociological Review*, nº27, 1962, pp. 5-19.
- FREUND, J. (1983), *Sociologie du conflit*, PUF, Paris
- GAMSON, W.A. (1975), *The Strategy of Social Protest*, Dorsey Press, Homewood, Ill.
- HOROWITZ, J.L. «The Routinization of Terrorism and Its Unanticipated Consequences», en el vol.coord. por Crenshaw, *cit*.
- HUNTINGTON (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale U.Press, New Haven, Conn.
- JANOWITZ, M. (1970), *Political Conflict*, Quadrangle Books, Chicago.
- JUARISTI, J. (1997) *El bucle melancólico*, Espasa-Calpe, Madrid.
- KEDOURIE, E. (1985), *Nacionalismo*, CEC, Madrid.
- KIRKHAM, J.P. y otros, (coords.) (1970), *Assassination and Political Violence*, Bantam Books, New York.

- LORENZ, K. (1966), *On Aggression*, Bantam Books, New York.
- LAITIN, D.D. (1993), «National Revivals and Violence», *Working Papers*, Instituto J.March, Madrid.
- MAFFESOLI, M. y BRUSTON, A. (coords) (1979), *Violence et Transgression*, Anthropos, París.
- MURILLO FERROL, F. (1962), *Estudios de Sociología Política*, Tecnos, Madrid.
- MURILLO FERROL, F. (1997), *Reflexiones sobre el pasado y su inevitable manipulación*, Discurso de recepción en la Real Academia de CC.Morales y Políticas, Madrid.
- PIÑUEL, J.L. (1986), *El terrorismo en la transición española*, Fundamentos, Madrid.
- REINARES, F. (1990), «Sociogénesis y evolución del terrorismo en España», en el vol. coord. por S.Giner, *España, Sociedad y Política*, Espasa-Calpe, Madrid, cap. 11.
- REINARES, F. (1997), «Sociología política de la militancia en organizaciones terroristas», en *REP*, nº 98, octubre–diciembre 1997
- RIQUER, B. (1996), *El nacionalismo español contemporáneo*, CEC, Cuadernos y Debates, Madrid.
- WIEVORKA, M. (1991), *El terrorismo*, Plaza y Janés, Madrid.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 111-117

## Manifiesto público sobre lo público

---

*Desde la crítica al que se ha denominado «pensamiento único», pero sin dejar por ello de reconocer la deficiente administración pública que de lo público se ha producido en los últimos lustros, el autor apuesta claramente por lo público y la gestión pública frente a la ola de privatizaciones que nos invade. Entiende que esta opción significa una apuesta por la democracia, ya que la toma de partido por lo público cuenta con dos referentes legitimadores indudables: la gestión de los asuntos comunes de la sociedad política se realiza en público y de forma más transparente, y dicha gestión de los asuntos comunes se determina por el público y para el público.*

---

— Nicolás María LÓPEZ CALERA (\*) —

---

(\*) Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Granada.

## Las privatizaciones: el negocio como solución

Hace ya algunos años, quizá demasiados, el semanario norteamericano «Time» ilustraba su portada con un titular que decía: «los gobiernos en todos los sitios liquidan sus activos». La privatización económica de los servicios públicos y de las empresas estatales es una política ya vieja pero todavía vigente. En nuestro país el gobierno socialista, de la mano de Boyer y Solchaga, dejó poco que privatizar al gobierno conservador de Aznar. Y lo poco que queda medianamente importante lo privatizan los alcaldes. De Emasagra a Riad; el agua, necesidad básica y bien público, se convierte en objeto de negocio privado y los asuntos públicos se negocian en los viajes privados. Todo un espectáculo.

Nos guste o no nos guste a algunos, éstos son los signos de nuestro tiempo:

Uno: «Carlos Marx ha muerto. Viva Adam Smith».

Dos: «Más mercado y menos Estado».

Pero no todo es economía. En los últimos años se ha producido también una privatización ideológica. Marshall Berman publicaba a finales de los 80 un libro titulado *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, donde se criticaba el abandono de lo público. Un álbum del Bob Dylan de estos años resumía la situación: «Bringing it all back home», de vuelta a casa con todo. Las gentes han abandonado las calles para protestar. Todos se vuelven descreídos sobre utopías y grandes relatos. Ya quedan pocos cristianos de verdad y casi ningún marxista con fe viva. Estamos secuestrados por lo que se ha llamado «el pensamiento único», un pensamiento que prohíbe ser utópico y que impide ser rebelde, un pensamiento que sirve a las fuerzas económicas dominantes, que colabora a que todo pueda seguir marchando en la dirección correcta. Y lo correcto es encerrarse en casa y dejar a los políticos que se ensucien las manos con las cosas públicas.

Esta situación social de enemistad con lo público y de exaltación de lo privado (de la iniciativa privada) estaba ya promovida y justificada en el famoso informe de la Trilateral que editó M. Croizier con el título *La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral* de 1975, donde se hablaba de la «ingobernabilidad democrática» y de las perversas consecuencias de los avances de una democracia económica para las conveniencias del gran capital. Los grupos económicos y políticos más conservadores y reaccionarios vienen trabajando, desde entonces, en justificar

una privatización generalizada de sectores sociales, sobre todo económicos, que estaban siendo regidos por un Estado democrático y social.

Pero también debe añadirse de inmediato que esta situación social, dominada por tanto amor a lo privado o transida de privatizaciones de toda clase, se ha producido con la colaboración (o traición) de sectores sociales de izquierdas que han tenido altas responsabilidades de gobierno y que abandonaron el viejo proyecto marxista de una «ilustración radicalizada». Muchos de los ideólogos del 68, los hijos de Marx y de la coca-cola («the children of Marx and coca-cola») han sido con desgraciada frecuencia eficaces colaboradores de esas políticas conservadoras de privatización y, sobre todo, en nuestro país, han contribuido con su impericia y su corrupción a que lo público sea puesto al pie de los caballos.

En cualquier caso no podemos ignorar cuál ha sido el verdadero motor de esta privatización creciente. Los amos del mundo siguen siendo los mismos, aunque ahora ya no tienen rostro. No se puede olvidar que estamos dominados por una economía invisible. Todo sucede porque se impone su lógica, su «razón», una razón que no se contrasta con ninguna y que odia la democracia. La única lógica o la única razón que rige es la lógica de la producción y del beneficio del capital privado. La eficiencia y la rentabilidad son los valores supremos que determinan las políticas económicas y sociales. Los valores que determinan también cómo ha de funcionar un canal de televisión y cómo ha de hacerse un periódico. Lo público no sirve porque inunda las economías de ineficacias, de falta de productividad y rentabilidad. Pero lo dramático es que esas políticas privatizadoras son un buen negocio que no entiende de justicia distributiva. Y como a todos nos va bien, al menos a los que habitamos esta parte del mundo, callamos, consentimos e incluso se nos impone el deber de aplaudir para que no nos llamen hipócritas.

Pero ¿pueden cambiar las cosas a mejor con tanto servicio público ineficaz y tanta empresa pública deficitaria? No lo sé. Pero, y con tanta privatización ¿irán las cosas mejor? Alguien puede decir que peor no pueden ir. Bueno, es una tesis que necesita verificación pero en cualquier caso habría que preguntarse, si las cosas mejoran, ¿para quién mejoran?

Hay una tesis muy repetida desde casi tiempo inmemorial: la gestión privada de los intereses públicos suele ser más eficiente y consecuentemente más rentable, que la gestión pública de lo público. Pero no se trata sólo de un problema

de rentabilidad y de eficiencia, sino de satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos. Y cuando se trata de «necesidades básicas», los criterios de la eficiencia y la rentabilidad no pueden ser los únicos para organizar esos servicios. La salud, la seguridad social, la educación, el trabajo, los transportes, las minorías más desfavorecidas (niños, mayores, discapacitados, etc.) no son mercancías o materias primas. En mi opinión, hay un dato que la experiencia social puede confirmar: los problemas públicos (del público) que afectan a necesidades básicas y a grandes masas de población jamás podrán tener soluciones privadas, esto es, soluciones basadas en la iniciativa privada y en un cálculo económico cuyos parámetros definitorios son la eficiencia y la rentabilidad. Los problemas públicos no pueden ser, o no deben ser nunca, objeto de un negocio privado.

### **La apuesta por lo público: apuesta por la democracia**

Comprendo que esa ola de privatizaciones no es un intento producido por el egoísmo de un capitalismo feroz, sino que es también consecuencia de una mala o deficiente administración pública de lo público. Las empresas de mensajería (Correos), las compañías de seguridad privada (policía), los fondos de pensiones (seguridad social), los seguros privados de enfermedad y accidentes (servicios públicos de salud), etc., no han surgido por arte de magia, sino después de que las cartas dentro de una ciudad tarden en llegar tres días, después de que en las comisarías de policía te miren con ojos de escepticismo cuando haces una denuncia por robo, después de esperar horas en una consulta o meses para ser operado, etc. La mala gestión de lo público ha sido uno de los más graves atentados contra el Estado social del Derecho, contra el Estado de Bienestar o el mejor colaborador de esas políticas conservadoras y privatizadoras. Pero ¿por qué se gestiona mal el sector público? En mi opinión hay dos razones de fondo que explican por qué no funciona lo público.

La primera es que el Estado, al ser cada vez más democrático y habiendo apostado más por la igualdad real, recibe más demandas sociales y no responde, o no puede responder, a tantas demandas. Es el Estado *sobrecargado*, un Estado que no puede servir a *todo* y a *todos*. La gente quiere que la sanidad pública cuide a fondo de sus dientes y no sólo que le saquen los que se le están cayendo. No hay dinero en un país para establecer unos servicios de odontología

que respondan a esas expectativas. No cabe imaginar un servicio público de odontología dedicado a endodoncia o a *implantes*. El *medicamentazo* es una prueba, sin duda discutible, de que ha habido que restringir los fármacos que no sirven de una manera muy *directa* a sanar, porque no hay dinero para todo y para todos. Así, pues, los servicios públicos no funcionan porque están sobrecargados y no hay dinero para hacerlos más eficientes y más amplios.

El problema de fondo quizá sea lo que se ha llamado la *crisis fiscal del Estado*, un Estado que recauda menos de lo que tiene que gastar. Parece razonable pensar que el problema se resolvería aumentando los ingresos estatales, los impuestos. De esta manera habría dinero para mejorar, aumentar o ampliar los servicios públicos. Pero seamos realistas: las gentes no quieren pagar más impuestos, la gente que puede no está dispuesta a soportar más cargas fiscales, más aún cuando se ven envueltas por un círculo vicioso y maldito de difícil superación: no se pueden mejorar los servicios porque no hay financiación, y no hay financiación porque la sociedad no está dispuesta a dar más dinero para unos servicios que no funcionan. Entonces el Estado se lava las manos y sentencia: arréglenlas como puedan. Paguen lo que quieran o lo que puedan a servicios privados, exijan lo que quieran o lo que puedan y a mí déjenme en paz. Me dedicaré a volver a mi viejo papel de Estado liberal, esto es, a ser guardián del orden público y de unas mínimas reglas de ordenación social y económica.

Pero los defensores de lo público deben ser autocríticos y reconocer que la segunda gran razón de esta ola de privatizaciones es que lo público no ha funcionado ni funciona por causa de una mala gestión, por graves irresponsabilidades de los administradores públicos (funcionarios y políticos). Lo público no ha funcionado, en definitiva, por la falta de una ética pública, una ética que exige competencia y responsabilidad más allá de las exigencias legales. El mundo de lo privado siempre tiene la motivación del propio interés por hacer las cosas bien, por actualizar conocimientos y medios. Pero en el ámbito de lo público falta la convicción ética de tomar lo público como privado y eso hace verdaderos estragos. No duele lo público y por ello hay un mal uso de lo público. Por ejemplo, la austeridad pública no existe. La austeridad ha quedado reducida a un cálculo económico de interés privado o, a lo más a una virtud religiosa, por otra parte bastante trasnochada. Para lo público no hay austeridad. Nadie repara en aprovechar bien el papel en un centro público. O no importa gastarse cantidades multimillonarias en palacios de congresos o en teatros reales sin priorizar los

necesidades y los gastos, cuando ningún privado se compraría un automóvil de lujo y por ello dejaría a sus hijos sin atención médica. Pues eso sucede en la vida pública. La legalidad no basta para que las cosas funcionen. Eso lo saben bien los ideólogos del capitalismo. Por eso priorizan los *incentivos económicos* y hasta últimamente defienden la ética como valor empresarial contable.

El funcionario *público* no puede olvidar que trabaja para el *público* y el público es el pueblo. Sirve, pues, a intereses mucho más importantes que a un mero interés individual o privado. La inmoralidad privada daña a uno o a unos pocos. La inmoralidad pública, que es sobre todo falta de responsabilidad y de competencia, causa daños a muchas gentes. No abrir una tienda a las nueve de la mañana causa daños a una familia y el que quiera comprar puede irse a otra. Cuando un servicio público no se abre o no funciona se causa daños a un grupo social amplio, se daña la imagen de todo un sistema y además no hay posibilidad de ir a otro servicio, salvo que sea privado y pagando.

Debe admitirse que todos los vientos son favorables a la hegemonía de lo privado. Ya hay hasta cárceles privadas para que el Estado no tenga que hacerlas ni mantenerlas. Las cosas están así y van a seguir estando así, si la lógica de la realidad no empieza a mostrar las contradicciones de tamaño desatino social. No podemos olvidar que estamos en un mundo de escasez, donde no todas las necesidades básicas pueden ser satisfechas desde la iniciativa privada, porque entre otras cosas no todos parten de iguales condiciones económicas y culturales a la hora de satisfacerlas. Hace falta eficiencia, pero también y sobre todo justicia social. La *mano invisible* del viejo liberalismo económico no tiene respuestas para alcanzar un orden económico justo. Para seguir creyendo en esa *mano invisible* hace falta tener mucha fe liberal, cuando la historia social y económica promueve más bien un ateísmo fuerte en relación con los milagros que pueden producir el individualismo y la iniciativa privada.

La apuesta por lo público es, en definitiva, una apuesta por la democracia. Porque la apuesta por lo público tiene estos dos referentes legitimadores:

- 1º. Que la gestión de los asuntos comunes de una sociedad política se va a desarrollar en público, esto es, con luz y taquígrafos. Esto es lo que, entre otras cosas, diferencia a un Parlamento de un consejo de administración de una sociedad anónima.
- 2º. Que la gestión de los asuntos comunes ha de estar determinada *por el público y para el público*. En este sentido la gestión pública es sinónimo de gestión democrática.

Los neoliberales saben perfectamente que no pueden prescindir del Estado. La solución no es privatizar todo bajo el supuesto de que todo funcionará así mejor, sino *refundar* moral y políticamente el Estado democrático, un nuevo Estado en el que la ciudadanía pueda creer. Los retos sociales del siglo XXI no están en maximizar la eficiencia del sistema social, que sin duda es un problema, sino en maximizar la justicia de sus instituciones públicas y privadas. Que 1.300 millones de personas vivan en la miseria absoluta no es un problema de eficiencia en la gestión de los servicios públicos, sino un problema de justicia social.

El gran reto del siglo XXI no es, pues, de estricta naturaleza política, sino de justicia económica: es la construcción de un nuevo orden económico internacional y, si se quiere, de una democracia económica. La democracia política se empezó a conquistar a partir de 1789 y ha logrado altos niveles de desarrollo, al menos en el mundo occidental. La democracia económica está todavía por inventarse, por exigirse y sobre todo por realizarse. Privatizar puede que hasta sea una buena solución en un mundo desarrollado, aunque lo dudo. Pero desde luego a nivel global, a nivel mundial, a nivel cosmopolita, no hay solución a los males sociales (el mal de la pobreza absoluta) con medidas privatizadoras. O hacemos que el interés público, el *interés del público*, esto es, el interés de la mayoría domine la lógica de la economía o nos vamos a acordar con nostalgia del muro de Berlín. Las pateras son el anuncio patético de un drama mundial con dos finales igualmente infelices: la invasión de los territorios de los ricos por masas de pobres desarmados, o el exterminio de esas masas invasoras. La privatización es una broma de mal gusto dentro de un drama mundial de dimensiones globales.





Revista de Fomento Social, 53 (1998), 119-130

# La Mujer y el Mercado Laboral: Una especial referencia a los puestos directivos

---

*Es una realidad en la sociedad actual la discriminación de la mujer en el mercado laboral por unas u otras causas. La autora presenta un acercamiento a esta realidad desde un punto de vista teórico, y a su vez cercano concretando en la participación de la mujer en los puestos directivos. Describe las limitaciones de la mujer y las aportaciones que puede hacer ésta al mercado laboral.*

---

Mercedes RUIZ LOZANO (\*)

---

(\*) Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales – ETEA, de la Universidad de Córdoba y Gerente de ETEA.

## Introducción

El problema de la incorporación de la mujer a los puestos directivos se enmarca en la problemática general de la discriminación de la mujer en el mercado laboral, por ello, se empezará por analizar cuál es la realidad en cuanto a la incorporación de la mujer al empleo, y cuáles son las causas que marcan esta realidad. Se analizarán los condicionantes que señalan la actuación de la mujer en el mercado laboral, y se finalizará con una revisión de valores o aptitudes que tiene la mujer y que pueden aportar en su trabajo, desde un punto de vista general, y específicos para el caso de que ocupe un puesto directivo.

### 1. ¿Cuál es la realidad y por qué se ha llegado a ella?

Si se analiza la información estadística existente sobre el mercado laboral, comparando ambos sexos, encontramos discriminaciones en distintos aspectos de la mujer respecto del hombre:

En lo referente al *acceso al puesto de trabajo*, con una formación similar, las mujeres tienen menos opciones para encontrar un empleo adecuado a su formación que los hombres. Así, según datos de junio de 1997, mientras que la tasa de desempleo de los hombres era de un 16,07 por ciento, la de las mujeres alcanzaba el 28,35 por ciento. En ese mismo mes, de los 59.200 nuevos puestos de trabajo creados, sólo 8.900 fueron ocupados por mujeres. En este sentido, España es mucho más discriminante que la UE, ya que en ésta se dan diferencias de tasa de desempleo tan sólo en torno a un dos por ciento entre la masculina y la femenina.

Estas diferencias corroboran que las reivindicaciones de las mujeres europeas en la IV Conferencia Mundial sobre la Situación de la Mujer en el Mundo celebrada en 1995, se centraran en el hecho de que hay que fomentar el papel de la mujer, incrementando el número de cargos políticos y decisorios. Pero en España la reivindicación tiene que empezar por la igualdad en el acceso al mercado laboral. En todo caso, en España se vive una situación de privilegio, ya que la reivindicación de muchos países comienza por la igualdad en la educación.

Esta situación de discriminación de la mujer en el mercado laboral se presenta a pesar de estar demostrado que las mujeres de la UE logran mejores resultados en los niveles de educación, y consiguen mayores resultados en el desarrollo de

su trabajo que los hombres, sin embargo, van por detrás de los hombres en su lucha por encontrar un empleo.

El *sector de la actividad* en el que se incorporan viene marcado por los estudios que realizan. En general, las mujeres optan por las titulaciones de letras y medicina, incluyendo enfermería, mientras que los hombres se dirigen hacia las ciencias, matemáticas, informática, ingeniería y arquitectura. De hecho, según la encuesta de población activa del tercer trimestre de 1997, clasificada por ramas de actividad, el número de mujeres es casi el doble o más respecto al de los hombres en: educación, actividades sanitarias, servicios sociales, en lo que se denomina otras actividades (como pueden ser el servicio doméstico), así como en parados que buscan el primer empleo o que han dejado su último empleo hace tres años o más, entre los que se encuentra lo que llamamos economía sumergida.

Asimismo, existen *diferencias cualitativas*, puesto que las mujeres siguen ocupando *empleos de menor cualificación y remuneración*, de hecho tan sólo ocupan el 18 por ciento de los trabajos mejor pagados, frente al 82 por ciento acaparados por los hombres. Se da la paradoja de que si un mismo puesto de trabajo es infravalorado en un país, éste es ocupado mayoritariamente por mujeres, y si es muy valorado en otro país, entonces es ocupado mayoritariamente por hombres.

En cuanto a la *ocupación de puestos directivos*, la presencia femenina en las direcciones generales es todavía escasa, pero en los escalones jerárquicos intermedios se aprecia un rápido aumento en la proporción de directivas. Así, las mujeres ocupan un 8 por ciento de los puestos de los comités de dirección, se habla que ocupan entre un 10 y un 15 % de los puestos directivos, y en concreto, su presencia es entre un 20 y un 30 por ciento en los departamentos de Marketing y Recursos Humanos. Desde principios de esta década se ha apreciado un incremento de aproximadamente un 20 por ciento en la proporción femenina en los puestos de dirección.

En cuanto a la *posibilidad de trabajar como profesional, o de ejercer como empresarias*, la mujer se muestra recelosa. Según el Boletín de Estadísticas Laborales de las mujeres ocupadas en el tercer trimestre de 1997, tan sólo un 15 % de las mujeres ocupadas está ejerciendo como empresaria o autónoma, frente al 23 % de los hombres ocupados. Sin embargo, se ha de destacar, que analizando esta información en el contexto de la relativa reciente incorporación de la mujer al mercado laboral, parece que no existen grandes diferencias entre

ambos sexos. En realidad esta posibilidad se está presentando como una vía de salida para aquellas mujeres que encuentran limitaciones en encontrar un trabajo por cuenta ajena.

En cuanto a la definición de las *causas* que han llevado a esta realidad, existen diferentes estudios que han analizado el cambio estructural en el mercado de trabajo por la incorporación de la mujer al mercado laboral, así como sobre las razones que impulsan a la mujer a formar parte de este mundo (1).

Estos estudios concluyen que la *terciarización de la economía*, es decir, el predominio del sector servicios sobre la agricultura y la industria en la economía española, y el *desarrollo tecnológico*, se han traducido en una mayor proporción del trabajo no manual, lo que ha beneficiado especialmente a la mujer. Así, según la encuesta de población activa en el tercer trimestre de 1997, el 70 por cien de las mujeres empleadas desempeñan un trabajo no manual frente a un porcentaje del 43 % para los hombres.

Además, el *mayor nivel de educación de la mujer* y el *descenso en el número de hijos* ha permitido, en gran medida, su acceso al mercado laboral. En relación al descenso del número de hijos, hay que resaltar que este descenso no es sólo consecuencia de la incorporación de la mujer al trabajo, sino de la nueva estructura familiar y del coste económico que supone tener un hijo, es decir, la decisión de tener menos hijos es previa, en algunos casos, a la de la búsqueda de trabajo, y lo que hace es facilitar esta última decisión. El mayor nivel de educación supone que acceden, en mayor medida, a los empleos cualificados que a los que no necesitan especialización.

Otro factor que también influye, aunque en menor medida, es *el ciclo económico*. Cuando la economía está en auge aumenta la probabilidad de encontrar empleo, lo que incentiva a entrar en el mercado de trabajo.

Por último, otro de los aspectos que destacan los distintos estudios como influyentes en el aumento de la participación femenina en el mundo laboral es la *«precarización laboral»*, es decir, el deterioro de la calidad de los empleos: menor estabilidad laboral y menores salarios. Ello ha permitido crear un hueco en el mundo laboral para la mujer, ya que a los responsables de las empresas se les presenta la posibilidad de no arriesgar mucho al contratar una mujer si el

---

(1) BOVER, Olimpia, «Cambios en la composición del empleo y actividad laboral femenina» (1976-1992). Estudio del Banco de España.

contrato no es indefinido o si puede pagarle menos que a un hombre. Las mujeres tienen mucha menos familiaridad que los hombres con la regulación del mercado de trabajo, y por ello, son mucho más proclives a admitir condiciones de trabajo menos favorables. De hecho, una vez inmersas en el mundo laboral, encontramos *discriminación en el tipo de contrato* ofrecido a la mujer. Así, según el Boletín de Estadísticas Laborales en el último trimestre de 1996 un 36 % de las mujeres tienen contratos temporales, frente al 28 por cien de los hombres, y *en cuanto a la dedicación*, un 16% de las mujeres tienen contratos a dedicación parcial frente al 3,8 % de los hombres. Cuando se piensa en apoyar los contratos a dedicación parcial se señala lo especialmente indicados que son para los jóvenes y para las mujeres. Es verdad, que son especialmente indicados para facilitar la incorporación al trabajo de la mujer que por sus circunstancias personales le impiden desarrollar una jornada completa, o porque así se ha planteado su vida personal, pero no debe considerarse así como consecuencia de que se conciba el trabajo de la mujer como un complemento del trabajo principal o, como piensan algunos, para obtener una retribución cuyo destino es ropa y caprichos. El contrato parcial debe ser una opción no una imposición.

## 2. Condicionantes en la actuación de la mujer en el mercado laboral

En este apartado se va a analizar una serie de variables o aspectos que influyen en el desarrollo de la mujer en su trabajo, y que por tanto, afectan a cualquier tipo de mujer, ocupe el puesto que ocupe.

- Maternidad: La maternidad hace de las mujeres sujetos con incapacidades temporales para trabajar durante el periodo de gestación, el parto y la lactancia, con limitaciones para desempeñar ciertas actividades que puedan dañar a su hijo, y propensas a adquirir malestares y enfermedades específicos (2). Estas circunstancias han sido reconocidas por la legislación laboral, pero no aceptadas por la sociedad, las empresas se sienten perjudicadas por estos hechos, por las implicaciones que conllevan, ya sea abandono temporal de una determinada tarea, sustitución de una persona, disminución de la jornada laboral, etc. No es raro encontrarse con mujeres

---

(2) RENDÓN, Teresa, «El trabajo femenino en el mundo». *Sistema*, nº140-141, noviembre, 1997, pp.139-154.

a las que no se les ha renovado el contrato cuando se han quedado embarazadas, o que no se piense en ellas para ocupar una serie de cargos si están en la edad propia de tener hijos.

- La convivencia de los tres papeles de la mujer: madre, esposa y trabajadora. La tensión existente entre estos tres papeles se hace más intensa a medida que la mujer tiene mayor responsabilidad en su trabajo por el mayor tiempo y dedicación que le requiere.

En la familia o en el hogar, a pesar de que las nuevas generaciones de hombres entienden que es tarea de todos la responsabilidad del hogar, sin embargo, no están educados para ello, es la mujer recién casada la que enseña a su marido el trabajo doméstico, pero con ello no consigue el compartir la responsabilidad. Hay numerosos estudios sobre la dedicación del hombre y la mujer a las actividades del hogar, en el caso de que la mujer trabaje fuera del hogar, que demuestran que existen grandes diferencias entre la dedicación de la mujer y la del hombre, que además se traducen en una concentración de la realización de las actividades en los fines de semana tanto en el hombre como en la mujer (3), pero presentándose en ésta con mayor intensidad, y que la distribución del trabajo se hace de forma más asimétrica en las tareas propiamente domésticas que en las actividades relacionadas con la adquisición de bienes y servicios, y del cuidado de los niños.

El hecho es, que es responsabilidad de la mujer hasta el más mínimo detalle, aunque no ejecute las distintas tareas porque tenga ayuda, tiene que encargarse de pensarlas y prever los distintos aspectos para su ejecución. Cuántas veces se ha dicho que lo que más disgusta no es el hacer la comida sino tener que pensar en lo que se va a poner de comer.

Como madre, la mujer comienza por sentirse desplazada cuando los niños son pequeños y los tiene que dejar al cuidado de otra persona, ¿quién no ha sentido envidia de la cuidadora en los primeros meses del bebé?, sobre todo si encima se trata de un familiar. Después, cuando los niños tienen uso de razón y empiezan a tener sus propias actividades, se siente pánico de lo que se está perdiendo, entra el complejo de culpabilidad de si no se está

---

(3) Un estudio de la desigualdad en el uso del tiempo del domingo, se puede consultar en CALLEJO, J., «Trabajadoras del domingo», *Revista Fomento Social*, nº 207, vol. 52, pp. 369-386.

disponible siempre que debes.

Como esposa, antes, la mujer era una fiel sirvienta de su marido, vivía para sus hijos y para él. Hoy esta relación ha cambiado, se pretende que la pareja sea unión, el uno para el otro en todos los sentidos. El hombre tiene que entender que los distintos papeles que tiene la mujer actual le hace vivir en un estado de tensión que implica que no puede ser todo dar, también necesita recibir.

Pese a todo lo anterior, todavía, la mayoría de las veces, es la mujer la que tiene que ceder en su vida profesional para que el hombre no se vea interrumpido en su carrera. Existen infinidad de casos en los que la mujer ha tenido que abandonar su puesto de trabajo por ser incompatible con el de su marido, o por necesidades de su familia; esto no se ve mal si se toma esta decisión desde la libertad y desde el convencimiento de que eso es lo que quieres, pero no como norma.

Cuando se da el éxito profesional, en muchos casos, se debe a que éste es compatible con la vida profesional del marido o, en otros casos, ocasiona el destroz de la vida familiar.

Si además coincide que el matrimonio trabaja en una empresa familiar, generalmente es la mujer la que tiene que buscar la frontera entre la vida privada y la convivencia profesional, es la mujer la que lucha por buscar un tiempo y un espacio propios para la pareja y para la familia.

Las mujeres de hoy no han sido educadas para quedarse limitadas, se ha luchado por conseguir un sitio en el mercado laboral y no se quieren quedar cojas en ninguno de los sentidos, quieren que se les ayude a encontrar el equilibrio en estos tres papeles: madre, esposa y trabajadora.

- Cuidado de las personas mayores: Otra tarea tradicionalmente asignada a las mujeres es el cuidado de las personas mayores, lo que supone una responsabilidad añadida a la comentada en el apartado anterior, que conlleva una limitación más de la mujer, y a veces provoca incluso el abandono temporal del puesto de trabajo si no encuentra una ayuda que no sea muy costosa.
- Familias monoparentales: Si todo lo anterior dificulta la actuación de la mujer, se agrava en el caso de que ésta sea la única que encabeza la familia, madres solteras, separadas o divorciadas, y viudas. A los problemas que se ha hecho referencia anteriormente se ha de añadir la dificultad de incorporarse al mercado laboral después de estar años dedicados a la vida doméstica.

- Visibilidad (4): La mujer se encuentra en situaciones (reuniones o incluso en su trabajo) en las que es la única persona del sexo femenino. Este hecho hace que sea el foco de atención, que su actuación sea juzgada, analizada y comentada. Este análisis se hace en ocasiones bajo una perspectiva influida por los estereotipos existentes sobre la mujer en general. ¿Cuántas veces se ha oído que las mujeres son todas unas histéricas y que su corazón se adueña de la cabeza?. En muchas ocasiones los problemas que surgen en la empresa se asocian a la visión estereotipada de la mujer, sin buscar las verdaderas causas, con el consiguiente perjuicio que ello conlleva de cara a una futura contratación. No todas las mujeres son iguales, así como no todos los hombres son iguales. Cada persona tiene su singularidad.
- Rendimiento: El análisis que se hace de su trabajo viene marcado por una escala distinta a la de sus compañeros.

De por sí, ya ha tenido que ser mejor que sus rivales a la hora de acceder al puesto de trabajo, ya que entre un hombre y una mujer exactamente iguales en una valoración se va a seleccionar al hombre. Por tanto, la mujer tiene que ser consciente de que para su formación debe adquirir complementos que mejoren su curriculum.

En cuanto a su promoción, también su progresión debe ser más espectacular que la de sus compañeros para que se vea reflejada en ascensos. Todo esto crea en la mujer un instinto de continua superación que, por un lado, es un estado continuo de tensión, y por otro, de complacencia una vez que supera sus retos.

- Desintegración: Se mueve en un ambiente que todavía está programado por las reglas de los hombres. Las normas de comportamiento del equipo de trabajo son las masculinas, y ello provoca que la mujer tenga que ir continuamente adaptándose e incluso intentando cambiar ese entorno. Por ejemplo, a la hora de fijar las reuniones, para los hombres nunca hay problema en fijarla incluso en un día no laborable, y la mujer se tiene que adaptar a este comportamiento a pesar de que es contraria a ello, por no ser ella la que se opone.
- Infravaloración: Las limitaciones que la sociedad pone a la mujer han ido

---

(4) AMANENT, Rosa M<sup>a</sup>., «La perspectiva de la mujer ejecutiva en la empresa». *Alta Dirección*, n<sup>o</sup>121, 1985.

generando un sentimiento de inferioridad en ella, que en muchos casos hace que no se crea capaz de acceder al mercado laboral y, en otros, que se considere muy inferior a sus compañeros. Para evitar esto, es necesario ponerse pequeños retos cuya superación irá proporcionando seguridad en sí misma. La causa de que en algunas ocasiones se promocione a un hombre frente a una mujer es que la empresa no es consciente de los valores de ésta, la mujer no hace ver su cualificación porque se cree inferior a su compañero, a pesar de que esté más formada y sea mucho más flexible.

- Mutilación en el desarrollo personal: La doble jornada de la mujer redundante en limitaciones en distintos aspectos de su desarrollo personal, como son el aspecto cultural, la imposibilidad de desarrollo profesional, la imposibilidad de relacionarse con los demás, o de ocio.

La mujer ha tenido que asumir una concepción del tiempo hecha por y para el hombre, que se basa en la primacía del tiempo de trabajo remunerado sobre los otros tiempos, tales como el dedicado al hogar, el dedicado a los demás o el dedicado a sí misma.

Si se necesita hacer un curso que vendría bien para promocionarse, no se tiene tiempo después de la jornada laboral porque se le quitaría al tiempo que se dedica a la familia.

No se tiene tiempo ni de leer el periódico o de leer un libro, salvo en vacaciones. Si sobra algo de tiempo siempre hay algo pendiente de leer en relación con el trabajo.

Cuántas veces se ha echado de menos el poder estar tranquilamente charlando con algún amigo/a.

La falta de tiempo impide hacer cosas que gustan, o no disfrutar de lo que se hace. Si gustaba cocinar, ahora no se disfruta de ello.

### **3. Aptitudes que tiene la mujer y que puede aportar al mercado laboral.**

En la actualidad se está produciendo una evolución de las estructuras organizativas de la empresa, pasando de una organización jerárquica basada en el predominio de los valores considerados «masculinos»: racionalidad, energía, dureza y capacidad analítica, a una organización en la que son necesarios valores como la afectividad, la sensibilidad, la creatividad, el detalle. Rasgos todos ellos propiamente «femeninos», por lo que las mujeres tienen mucho que aportar a las nuevas formas de dirección.

Por ello se va a revisar de forma muy somera algunos de estos valores que tiene la mujer y que pueden tener un efecto positivo en las organizaciones, efecto que será mayor cuanto mayor sea la responsabilidad de la mujer.

La responsabilidad de la mujer en la familia proporciona una experiencia a considerar en la valoración de la mujer en el mundo laboral: una empresa es un ente similar a una familia, la responsabilidad recae de igual forma en: las instalaciones, la tarea diaria y el personal, es decir, la casa, las labores diarias y los componentes de la familia, hijos y esposo. Si a los conocimientos domésticos que tiene para llevar adelante una familia se le une la formación necesaria para el desarrollo del trabajo, será totalmente capaz de dirigir.

Todavía hoy, la mujer es educada para que sea sencilla y poco vanidosa, ello se refleja en que es capaz de reconocer sus propios errores y dar marcha atrás si es necesario. Cualidad que es esencial en puestos de alta responsabilidad.

La mujer es más sensible en todos los aspectos, ello facilita las relaciones humanas dentro y fuera de la empresa. La mujer no olvida que es solamente un ser humano, y ello hace que acepte su situación. Una de las reglas de juego más normal entre los hombres es la agresividad en la actividad laboral, la imposibilidad de expresar emociones sin que le acusen de debilidad, «si te daba un ataque de nervios eres un fracasado». Sin embargo, a la mujer no le importa hablar de sus sentimientos, no le importa hablar de los hijos en un momento determinado, y que ello quite frialdad y rigidez en los contactos de negocios, mientras que a muchos hombres ello les resulta sensiblero y piensan que ese hecho les puede arrebatar la imagen de dureza que quieren dar.

Por otro lado, esa mayor sensibilidad de las mujeres facilita la comunicación en todos los sentidos. Generalmente, la mujer tiene más capacidad para escuchar y le da mayor importancia a este aspecto, por lo que se esfuerza en ser más accesible, sobre todo con los subordinados más inmediatos.

La continua lucha de la mujer por hacerse respetar le ha llevado a tener como principio prioritario «el respeto a los demás», que a su vez se manifiesta en la aplicación de un principio de igualdad dentro de la empresa en todos los sentidos.

La mujer es más polifacética, es más capaz de hacer el papel que corresponde en cada momento. Esto le facilita la ejecución de las tareas propias de puestos directivos en el entorno actual tan cambiante, en donde es muy importante la adaptabilidad de las personas.

El hombre ha sido educado para el logro, por ello suele ser organizado,

planificado; sin embargo, la mujer ha sido educada para dar, para enfrentarse a cualquier situación en cualquier momento, y ante ello cabe cualquier contrariedad y la necesidad de ir marcando prioridades. A la mujer le preocupa más el proceso que el fin, se preocupa más por los efectos que pueda tener cualquier decisión, mientras que en el hombre prevalece la consecución del objetivo.

La pluralidad de papeles que tiene que ejercer la mujer, así como la necesidad de relacionarse, le lleva a tener una visión más global para la toma de decisiones, frente a la absorción del hombre por su trabajo.

La importancia que da la mujer a las relaciones conlleva, también, que se consideren receptoras de información para después hacerla llegar a los destinatarios, eso les crea la necesidad de compartir la información, favorece la visión más global y tiene efectos muy positivos en sus relaciones con el personal. El hombre suele pensar que el poseer información le da poder y le permite conseguir sus objetivos, frente a la mujer que piensa que el compartir esa información le facilitará la consecución de sus objetivos.

La mujer se caracteriza por ser más pragmática, por la perseverancia, cualidades que le proporcionan el éxito en los negocios.

La mujer, a pesar de que se le denomina el «sexo débil», es más resistente que el hombre. Resistente para afrontar contrariedades, vicisitudes, o el gran número de problemas que presenta el tener una responsabilidad.

Sin embargo, existen diversas opiniones que justifican la diversidad de las argumentaciones de los hombres y mujeres ante los diferentes problemas que se presentan en la empresa, no por su diferencia genética sino por su diferente evolución histórica. Ni la edad, ni la generación a la que se pertenezca, ni el *sexo*, son en sí mismas variables explicativas de las diferencias entre las personas. Hay que contemplar qué acontecimientos sociales, históricos, personales se ven reflejados en las diferencias de personalidad individuales.

En definitiva, hay que feminizar la empresa, no en el sentido peyorativo de la palabra, sino en el de incorporar las preocupaciones y puntos de vista de la mujer en la actuación de los directivos.

#### 4. Conclusiones

La sociedad todavía pone trabas a la incorporación de la mujer a todos o a ciertos niveles del mercado laboral. Es verdad, que las últimas regulaciones

laborales consideran la discriminación de la mujer y reaccionan apoyándola. Así, se han desarrollado normas laborales que apoyan la maternidad, la lactancia, el cuidado de los hijos menores de 6 años; se ha fomentado la contratación indefinida de mujeres en profesiones u oficios en los que se considera que la mujer está subrepresentada.

Pero el cambio definitivo no se logra concediendo ventajas económicas a las empresas. No se conseguirá la igualdad del hombre y la mujer en el mercado laboral si no se logra un cambio de los estereotipos existentes sobre la mujer.

Son las mujeres, con su esfuerzo y con su ejemplo, las que tienen que conseguir que la sociedad cambie y las acepte tal y como son, con su diversidad de papeles a ejercer; no quieren sentirse mutiladas, para lo cual además necesitarán la ayuda de todos los que les rodean. Tienen la responsabilidad social, mayor cuanto más alto sea el cargo que se ocupa, de cambiar los estereotipos existentes.

El cambio no sólo ha de promoverlo la mujer que trabaja fuera de casa, sino también aquellas mujeres que han optado por centrarse en los papeles de madre y esposa, la educación que se proporciona a los hijos no cae en saco roto, los cambios de mentalidad supondrán, en el futuro, cambios en la situación socioeconómica.

Es de resaltar el papel que la educación puede jugar en el necesario cambio de la sociedad, y eso es tarea de todos.

No hay que alegrarse de la buena suerte, porque la arbitrariedad de la discriminación en cualquier momento se puede volver en contra, y en ese momento se lamentará no haber luchado contra ella.

Esta sociedad cambiante exige una continua adaptación y flexibilidad, a la que la mujer, con sus valores tradicionales, puede aportar mucho. En la era de la información y de los medios de comunicación destaca la pérdida de la comunicación interpersonal, entorno en el que algunas de las aptitudes de la mujer pueden hacer mucho bien, en busca del equilibrio laboral y humano.

La mujer no se tiene que conformar con su destino o su entorno, tiene que luchar por obtener la formación necesaria para el desarrollo de su actividad.

Se debe saber mantener los valores tradicionales una vez que se inserta en la vorágine de la actividad laboral.

Por último, se debe mantener el equilibrio entre los tres papeles: madre, esposa y trabajadora, que se quieren ejercer, y que ello suponga no sólo una satisfacción personal, sino también la satisfacción de los que le rodean, de lo contrario no se habrá conseguido.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 131-149

---

## RECENSIONES

---

### ECONOMÍA INTERNACIONAL

---

SEBASTIÁN, L. de (1997), *El neoliberalismo global. Apuntes críticos de economía internacional*, Ed. Trotta, Madrid, 148 págs.

---

Luis de Sebastián posee una doble virtud: analiza con rigurosidad científica los problemas económicos, rigurosidad que viene avalada por su condición de profesor de ESADE, la prestación de servicios en el Banco Mundial y haber estado durante mucho años de su vida en Universidades americanas, y al mismo tiempo utiliza un lenguaje que permite al lector medio comprender algunas decisiones y propuestas económicas aparentemente entendibles sólo para los «iniciados»; al mismo tiempo, pone de manifiesto las implicaciones no técnicas sino políticas que hay detrás de muchas de tales

decisiones y propuestas.

El libro que recensamos tiene un carácter «socio-económico» y recopila de forma ordenada por bloques temáticos los artículos publicados en prensa por el autor durante el período 1994-1996.

El análisis que ahora paso a realizar es deudor, ya lo adelanto, en buena medida de los conocimientos de economía internacional adquiridos en los ámbitos de reflexión pluridisciplinar de Cristianisme i Justícia, y en muchas ocasiones precisadamente por medio de las aportaciones efectuadas por el autor del libro. Por consiguiente, mi comentario es, más que un análisis propio de las cuestiones abordadas en el estudio, una síntesis de las que para mí son las ideas más importantes recogidas y defendidas en el libro, acompañadas eso sí por algunas reflexiones propias (o quizás no tan propias porque beben del conocimiento también adquirido en los ámbitos de reflexión antes citados) sobre aquellas materias de carácter

social sobre las que puedo efectuar alguna aportación personal.

Pretende el autor, y estoy seguro que la publicación puede lograr tal objetivo, que el libro sea utilizado en colegios, grupos de estudio y reflexión y entidades que trabajan en el campo de la iniciativa social, como un pequeño manual de las relaciones económicas internacionales. De forma muy honesta, el propio Luis de Sebastián advierte que, al tratarse de una recopilación de artículos periodísticos, algunos de ellos pueden ya carecer de interés. Ahora bien, después de una lectura detallada de todos los artículos escritos en los dos años anteriores (muchos de los cuales ya había tenido la suerte de poder leer en el momento de su publicación originaria), comparto el mismo criterio del autor de que la parte más sólida de sus argumentaciones, es decir el análisis teórico de los problemas y cuestiones, sigue siendo válido en un altísimo porcentaje. Además, los breves comentarios de actualización que efectúa en algunos de dichos artículos ayudan perfectamente a ubicar estos en el contexto actual.

Hay cuatro temas de fondo que recorren todas las aportaciones periodísticas recogidas en el libro:

A) Una dura crítica del modelo económico neoliberal, difundido desde Estados Unidos y algunas organizaciones internacionales (básicamente el Fondo Monetario Internacional), tratando de demostrar, con un lenguaje claro y perfectamente entendible, que muchas de las pretendidas verdades técnicas económicas no son sino claras opciones políticas.

B) La defensa de la ayuda internacional a los países menos desarrollados o en fase de desarrollo, y defensa asimismo de los Tratados internacionales (GATT, OMC) que tratan de facilitar la liberalización del comercio internacional, liberalización que debería llevar a una mejor ordenación de la actividad comercial a escala internacional, y que al mismo tiempo, debería implicar «un cierto reequilibrio a muy largo plazo que parece ha de pasar por una mayor austeridad del Norte (¡no sólo entre los asalariados!) y un reforzamiento de los mecanismos internos de solidaridad». Luis de Sebastián se detiene especialmente en la problemática de América Latina, de forma que es fácilmente comprobable el elevado grado de conocimiento que posee de la realidad social y económica de los países del hemisferio sur.

C) El estudio de los retos impuestos por el Tratado de Maastricht (ahora ya convertido en Tratado de Amsterdam) para avanzar en el camino previsto de la Unión Económica y Monetaria. El autor en un primer momento se decantaba por el relajamiento de tales criterios para España, si bien más adelante se opera un cambio de tesis y defiende que la convergencia debe efectuarse ya a partir de la reforma del Tratado, y si ello no fuera posible entonces habrá que relajar los criterios de convergencia para todos los países de la Unión.

Luis de Sebastián es muy crítico, y las tesis defendidas en la publicación han sido también apoyadas por el destacado economista americano Paul Krugmann,

con el cumplimiento estricto de los criterios de convergencia si han de suponer el incremento de las tasas de desempleo y el riesgo de una mayor dualización social en los países europeos. Sostiene que la convergencia no debería nunca lograrse a costa de los logros sociales alcanzados en la Europa comunitaria desde la finalización de la segunda guerra mundial, y que no merecería la pena, pensando en el conjunto de la ciudadanía, «llegar con una enorme recesión, desempleo, descontento social, movilizaciones callejeras a la francesa e inestabilidad política».

D) En fin, manifiesta su deseo, no en un artículo concreto sino que el mismo atraviesa transversalmente toda la publicación, de que los estudiantes de las Facultades de Ciencias Económicas, y yo me permito añadir aquí a todas las personas que estudian economía en las diferentes diplomaturas y licenciaturas universitarias, no acepten acríticamente el «pensamiento único» que se propaga hoy de forma mayoritaria en las Universidades, influidas en gran medida por las instituciones internacionales donde se encuentran los defensores del credo neoliberal o «teólogos del mercado», y que traten de pensar cómo lograr que la economía sirva para el objetivo de lograr una mejora de las condiciones de vida de todas y todos los ciudadanos.

Soy del parecer que la política económica debe posibilitar el logro de un crecimiento ordenado que pueda posibilitar después una distribución socialmente equilibrada de la riqueza producida. De poco servirá, para una gran mayoría de

personas, un sistema económico que genere riqueza pero que no la distribuya equitativamente entre la población. Las alabanzas habituales al sistema económico en el que vivimos, con pocas excepciones, no debe hacernos olvidar que dicho sistema deja tras de sí millones de trabajadores descontentos. Comparto la tesis defendida por el director del Consejo de Relaciones Exteriores de Nueva York, Ethan B. Kapstein, en un artículo publicado en la Revista «Política Exterior», que «el fracaso del capitalismo global en el reparto de la riqueza plantea un problema no sólo a los políticos sino también a la ciencia económica».

El libro se estructura en cinco partes. La primera, a mi entender la más importante desde el punto de vista de la reflexión y argumentación teórica ya que buena parte de los artículos contenidos en otros bloques del texto reproducen argumentaciones contenidas en alguno de los recogidos en ésta, y a la que voy a prestar en consecuencia atención preferente en esta recensión se titula «Déficits, mercados y reforma». Se procede a explicar el modelo de dirección económica prevalente en la actualidad y se trata de demostrar que responde básicamente a los intereses del capital financiero internacional.

Luis de Sebastián analiza con cuidado y detalle como la internacionalización de los mercados financieros ha hecho disminuir considerablemente el poder de cada Estado para determinar el curso de la economía mundial. La internacionalización de mercados financieros y la mundialización de la economía conllevan una

competencia desigual entre países y un alejamiento de los centros de decisión para muchos de ellos, aún cuando esta tesis sea negada por algunos defensores de la ortodoxia del mercado, como el Banco Mundial, que imputan la responsabilidad de los éxitos o fracasos a la adopción de «políticas acertadas» (¿cuáles?) por los Gobiernos nacionales. Precisamente cabe reseñar aquí que en una investigación realizada por profesores de Sociología de diferentes Universidades se ha puesto de manifiesto que el principal problema del mundo en un horizonte temporal de diez años será el incremento de las desigualdades entre países ricos y pobres.

El autor defiende que la revolución tecnológica y la reestructuración empresarial tienen mucho más que ver en el deterioro de las condiciones de vida de muchas y muchos trabajadores de países desarrollados que la competencia que les puedan hacer quienes trabajan en los países pobres, a salvo de algunas excepciones que se concentran en las industrias intensivas en mano de obra. Como he sostenido en varias ocasiones, los cambios tecnológicos tienen una gran importancia e innegable incidencia en los procesos productivos y la reorganización de los tiempos de vida y de trabajo, y la cuestión a debate, que a mi parecer no tiene aún una respuesta clara y unívoca, es saber en qué medida dichos cambios repercuten en beneficio del conjunto de la población o de sólo una parte minoritaria de la misma. Una revolución tecnológica en curso que lleva al conocido sociólogo

Guy Aznar a defender que el cambio organizacional que implica lleva consigo «un proyecto de sociedad donde el empleo (permanente, fijo, a jornada completa) será parecido a una especie en vías de extinción».

Dentro de esta primera parte me parece también importante destacar algunas de las tesis más concretas que aparecen defendidas en varios artículos.

A) La importancia del elevado volumen de desempleo, y también del de personas que aún trabajando viven por debajo de los umbrales de pobreza, para evitar el crecimiento real de los salarios en momentos de expansión económica, apoyando su tesis con la cita de varios ejemplos de destacadas empresas multinacionales norteamericanas.

B) La necesidad de que los responsables de las políticas macroeconómicas no sean totalmente prisioneros de su ideología y de sus hábitos mentales, y por consiguiente que sepan reconocer que al cambiar el mundo también deben cambiar las políticas económicas. Precisamente, según el autor, la depresión de los años treinta se debió al mantenimiento de políticas pensadas para otros tiempos y que habían quedado ya obsoletas.

C) Defensa del Estado de Bienestar, con una dura crítica a los defensores a ultranza de su derribo porque no quieren darse cuenta de que «se están echando piedras contra su propio tejado» (sustitúyase tejado por sistema capitalista). El Estado de Bienestar ha sido la vía a través de la cual se ha logrado una mejora importante del nivel de vida de los trabajadores

asalariados en los países capitalistas y no parece haber muchas dudas que el cambio acaecido en los países de la Europa central y del Este a finales de los ochenta se debió, según tesis del autor que comparto, «a la imagen de libertad, prosperidad y bienestar que los obreros y empleados de los países capitalistas transmitían a los trabajadores de los países comunistas».

Detengámonos brevemente en este punto y aportemos aquí algunas de las ideas defendidas en numerosas ocasiones por los miembros de Cristianisme i Justícia: el debate sobre el Estado de Bienestar no es meramente de naturaleza técnica, y nunca lo ha sido desde que se inició en el S. XIX. En cada uno de los planteamientos defendidos sobre sus ventajas e inconvenientes se manifiestan diferentes modelos sobre cómo han de ser nuestras sociedades y en qué medida deben valorarse con mayor o menor intensidad aspectos tales como la competitividad o la solidaridad. Un debate sereno sobre el futuro del Estado de Bienestar, alejado de coyunturalismos meramente electoralistas, debería buscar la justa combinación entre ambos valores, invirtiendo la tendencia que durante muchos años se ha manifestado de primacía del primero. Pues la solidaridad no es un valor abstracto: son millones de familias europeas en las que no trabaja ninguno de sus miembros; son cuerpos dormidos en pleno invierno en estaciones de metro; son niños menores de 12 años trabajando de sol a sol en India, Egipto, Nepal o Marruecos, para que buena parte de quienes

viven en países desarrollados puedan tener alfombras o algodón más barato.

Además, tal como sostiene el autor, el debate sereno sobre las correcciones necesarias para mantener la viabilidad del Estado de Bienestar no debe hacernos olvidar los intereses no confesados de quienes están interesados pura y simplemente en su desaparición: las compañías de seguros privados, las entidades bancarias, o las empresas comerciales que prestan servicios personales, por citar sólo ejemplos significativos.

D) Crítica radical a la filosofía oficial del «pensamiento único» de que, al crecer la economía se eleva el nivel de vida de toda la población; demuestra de forma precisa en sus artículos que esta afirmación no es cierta y que el crecimiento económico está siendo acompañado por un agravamiento de las desigualdades sociales en muchos países, siendo especialmente visibles en los Estados Unidos.

A mi entender, hay que buscar fórmulas económicas y sociales adecuadas de atajar la creciente dualización social que se está dando en las sociedades desarrolladas, dualización que de continuar expandiéndose puede llegar a poner en tela de juicio la bondad de los sistemas democráticos existentes, pues la exclusión social, y por tanto la pobreza, tal como ha manifestado recientemente el Parlamento europeo, «constituyen una violación de los derechos fundamentales de la persona y de la familia como núcleo central de la sociedad que puede minar en el futuro nuestras democracias»

El autor es particularmente crítico con

la distribución del ingreso en los Estados Unidos, al afirmar que «se está pareciendo cada vez más a la de los países más desiguales del Tercer Mundo», y se pregunta, ahora con carácter más general, hasta cuando tolerará una sociedad democrática este paulatino despojo de los grupos de menores ingresos en beneficio de los más ricos». En efecto, el nivel de vida de buena parte de la clase media americana no ha cesado de degradarse en las últimas dos décadas, y se ha puesto de manifiesto con toda claridad que «la economía puede ser dinámica y la productividad aumentar sin que los beneficios de la expansión sean repartidos a medio plazo entre el mayor número de personas».

A mi parecer, y creo que coincido plenamente con la tesis de Luis de Sebastián, el desempleo y la dualización social se están configurando como rasgos estructurales de la actual realidad económica y no como aspectos coyunturales, desmintiendo las tesis neoliberales que proclamaban su carácter pasajero. Los costes de tal situación se manifiestan claramente en países como Gran Bretaña y Estados Unidos, y en este segundo el profesor Jeremy Rifkin ha puesto de relieve que, caso de seguirse incrementando las diferencias, «el amplio desequilibrio entre los que tienen y los que no tienen conducirá a más disturbios sociales y a más delincuencia y violencia».

La segunda parte está dedicada a «Teorías, instituciones y problemas de la economía internacional». Una de las tesis más importante que se recogen en este capítulo es que el problema de la pobreza

en la mayor parte de los países pobres no se está solucionando sino que está aumentando, «lo que exige una necesidad de ayuda mayor y de mejor calidad que en otros tiempos». Se formula una dura crítica a la reducción de la ayuda al desarrollo concedida por los países capitalistas más desarrollados en los últimos años, y se afirma que en gran medida queda demostrado que buena parte de esa ayuda se otorgaba por el temor de que los países pobres se pasaran al campo socialista, algo que hoy en día es evidentemente imposible.

Luis de Sebastián afirma, en sintonía con otros economistas que poseen sensibilidad social, que la pobreza existente «no sólo es una prueba del fracaso del sistema económico vigente... (sino que también) es además una bomba atómica que amenaza con una explosión social de características y alcances insospechados para los que nacimos en el Siglo XX». Aumento de la pobreza que va estrechamente relacionado con el deterioro de la salud pública en los países pobres, deterioro producido por una política de reducción de gastos en un bien público absolutamente necesario para la gran mayoría de la población.

Del análisis y estudio detallado de la mayor parte de los informes, anuales o con otra periodicidad, publicados por las diferentes organizaciones internacionales, se constata que existe un crecimiento económico cada vez más importante y un ritmo más elevado de productividad, pero que al mismo tiempo hay cada vez más, en términos globales, más desigualdades

sociales y mayor número de excluidos, de forma que aumenta un poco el número de «ganadores» y se incrementa de forma considerable el número de «perdedores». La brecha entre los países ricos y pobres se va ampliando gradualmente: en 1960 la renta del 20% de los países más ricos del mundo era treinta veces superior a la del 20% de los países más pobres, y en 1990 esta diferencia se había duplicado. La brecha sigue ampliándose y los Informes anuales sobre desarrollo humano de la ONU no hacen sino constatarlo. Esta dura realidad no deja de ser claramente contradictoria con el dato, también aportado en los estudios citados, de que desde 1945 el producto nacional bruto mundial se haya multiplicado por siete y que el ingreso per cápita se haya triplicado. Precisamente la reducción de la pobreza debería ser uno de los objetivos fundamentales de la acción política internacional según el documento sobre gobernabilidad mundial presentado en la reunión de Davos en 1995 por una Comisión presidida por el primer ministro sueco I. Carlsson y al que se refiere con mucho detalle Luis de Sebastián en un artículo publicado el mes de mayo de dicho año.

Acostumbrados a hablar casi únicamente de temas económicos, muchas veces nos olvidamos que existen flagrantes desigualdades entre países y continentes, y que, como recuerdan los documentos aprobados en la cumbre social de Copenhague del mes de marzo de 1995, «una persona de cada cinco vive en el umbral de la pobreza, el desempleo afecta a millones de personas en todos los país-

ses y los casos de exclusión social se multiplican en todas las sociedades, sean ricas o pobres». Estoy convencido que sigue siendo válida la tesis que defendía en un estudio realizado por Cristianisme i Justícia hace varios años, según la cual «los problemas más graves que aparecen en nuestras sociedades desarrolladas y con elevado grado de bienestar provienen del hecho de que existe un sector de la población cada vez más numeroso que se queda al margen del universo de la mayoría».

El autor, como he indicado con anterioridad, formula una valoración positiva de la conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC. En su análisis de como puede desarrollarse el comercio internacional, pone de relieve la importancia que están adquiriendo algunos países asiáticos que poseen gran capacidad exportadora, y que debido a su importante inversión en educación, ciencia y tecnología, «compiten en manufacturas avanzadas con los países hasta hace poco tiempo propietarios del Comercio». Se muestra muy crítico, al analizar las pugnas entre los partidos políticos norteamericanos, con cualquier medida que tienda a limitar los efectos que ha de suponer la creación de la OMC, por entender que las restricciones al proceso internacional implicarían el riesgo de atenuar el crecimiento económico en los países emergentes y pondrían en peligro «la consolidación de los sistemas democráticos que se han ido desarrollando».

El tercer capítulo lleva por título «Las Américas: luchas, contradicciones y es-

peranzas». Recuerda el autor que ha pasado casi 20 años de su vida en el continente americano y que buena parte de los últimos 6 años ha vivido en Estados Unidos, y argumenta de forma clara y contundente que «conocer bien lo que está pasando en los Estados Unidos es una manera de prepararse y armarse contra la embestida conservadora y los sofismas de la avaricia desmedida del capital financiero». Los aspectos más importantes de este capítulo, siempre a mi entender, son los siguientes:

A) En varios artículos se explica con todo detalle el desarrollo económico operado en México, Brasil o Argentina, por poner algunos ejemplos significativos. Se explican con claridad los importantes logros económicos, pero con no menos claridad se argumenta que este desarrollo no corre parejo con una mayor igualdad sino que se está agravando la desigualdad social y el número de personas excluidas, y se pregunta enfáticamente como se puede defender la bondad de unos modelos económicos que producen semejantes resultados.

B) En su explicación de la realidad económica y social de América Latina subraya que no se ha consolidado (aunque ciertamente algo se haya avanzado) ni en la estabilidad monetaria y fiscal, ni en un crecimiento económico sustancial y sostenible. Al mismo tiempo expone con toda claridad como no hay fórmulas técnicas ni tampoco voluntad política para garantizar un reparto más igualitario de la renta y para adoptar medidas de protección para los más débiles.

C) El autor es bastante crítico con el modelo americano de mercado de trabajo, porque numerosos empleos creados en los últimos años no son remunerados de forma que la persona que esté ocupada salga de la situación de pobreza, y afirma, en los mismos términos que se han expresado dirigentes políticos, economistas y sociólogos, que «el aumento de la violencia en las ciudades norteamericanas tiene mucho que ver con esta evolución del mercado de trabajo». Es cierto que Estados Unidos ha creado un volumen muy importante de empleos en los últimos años (concretamente más de ocho millones y medio en el período 1992-1996), pero no lo es menos que hay importante elementos de dualización social en su interior. El empresario privado más importante en la actualidad es la empresa de trabajo temporal Manpower que ocupa a más de 750.000 trabajadoras y trabajadores, y según la mayor parte de los analistas, «los trabajadores temporales representan ya el 35% de los activos y podrán alcanzar el 50% desde ahora hasta el año 2.000». Además, tal como ha puesto de manifiesto el corresponsal del prestigioso diario Financial Times en Nueva York, Simon Head, el importante aumento de creación de nuevos empleos «se ha producido sin una mejora notable del sistema educativo y de formación».

El capítulo cuarto está dedicado a la realidad asiática y lleva por título «A vueltas con el milagro asiático». La tesis fundamental del autor, pensando en la posibilidad de exportar la estrategia económica y social de dichos países a España

ña, es que es prácticamente imposible copiar algo de la historia de los países asiáticos más prósperos, debido a sus especiales características culturales y religiosas, y también al hecho de que buena parte de las medidas adoptadas han sido posibles por existir gobiernos dictatoriales y restricción muy severa de los derechos colectivos laborales. No parece que Luis de Sebastián sea un «forro» excesivo de las economías asiáticas y de sus logros, e incluso desmitifica algunas de sus pretendidas especificidades y sostiene, siguiendo a Paul Krugman, que el desarrollo de los países asiáticos se parece al de otros países «que movilizaron masivamente durante un cierto tiempo una gran cantidad de factores de producción, básicamente capital y trabajo, a los sectores productivos e importaron la tecnología que había en el medio». Seguramente las convulsiones acaecidas recientemente en buena parte de los países del Sureste asiático vienen a confirmar muchas de las dudas expresadas por el autor respecto a la pretendida bondad de su modelos económicos.

La quinta y última parte del trabajo lleva por título «Nuestra madre Europa y España su hija enferma». La tesis sostenida por el autor es la defensa del sistema de organización económica de Europa, por entender que es un modelo más humano y socialmente más justo que el de los Estados Unidos, aún cuando no deje de subrayar con todo detalle los errores e ineficiencias de dicho sistema que es necesario corregir.

Coincido con el autor y pienso que el

modelo europeo continental puede y debe ser reformado para mantener las líneas básicas sobre las que fue construido, y que introducir el modelo norteamericano en Europa llevaría a una importante conflictividad social que no creo que sea deseada ni siquiera por los gobiernos conservadores. Las voces que defienden el modelo europeo no provienen sólo de círculos progresistas, sino también de algunos políticos conservadores con cierto sentido de sensibilidad social, o como mínimo suficientemente inteligentes para ver la necesidad de adoptar medidas adecuadas antes de una explosión social. Un ejemplo claro es el presidente francés Jacques Chirac, quien afirmaba en la reunión de los siete países más importantes del mundo (G-7), celebrada el mes de abril de 1996 en Lille, que hay que corregir los efectos sociales que implica la mundialización del sistema económico, porque en la actualidad dicho proceso «va acompañado en los países desarrollados de un incremento del desempleo, la precariedad y la pobreza», y que hay que defender el modelo social «fundado en una protección social conforme a la dignidad de la persona, una tradición de diálogo y negociación, y con el papel del Estado como garante social».

Se trata a mi entender de fortalecer el desarrollo de la dimensión social europea (que incluye el reconocimiento de la igualdad de trato para ciudadanos provenientes de países extracomunitarios, siempre que hayan accedido legalmente a algún país de la Unión) y reforzar el papel de los agentes sociales, ya que ambas medidas

constituyen condición básica para poder conciliar la libertad de mercado con el equilibrio social. Y el fortalecimiento de la dimensión social pasa por reforzar, con todas las correcciones que sean necesarias, los sistemas públicos de protección social, por la importante función que cumplen de fortalecimiento de la cohesión social y de mantenimiento de la paz social. Piénsese, además como estos sistemas, entendidos en un sentido amplio, han posibilitado el acceso de las capas sociales más desfavorecidas al ámbito educativo, sanitario y de la vivienda, y como cumplen hoy un papel amortiguador de los conflictos sociales derivados de la grave situación de desempleo en que se encuentran muchas personas. Como afirma Luis de Sebastián, el objetivo de un nuevo modelo social europeo es conseguir que «los mercados se vayan haciendo más favorables al empleo (es decir, más flexibles), sin que se reduzcan substancialmente las remuneraciones ni las prestaciones sociales básicas». Y desde esta perspectiva puede entenderse plenamente el argumento sostenido por el autor, en un artículo escrito con ocasión de los conflictos sociales en Francia acaecidos a finales de 1995, según el cual la mayor parte de los ciudadanos no aceptarán en absoluto la reforma de la Seguridad Social (y añado yo ahora que pensemos en las reformas puestas en marcha en España) si ésta consiste «en el recorte puro y simple de las prestaciones y el aumento de los costes a los beneficiarios».

La defensa del modelo económico y social europeo, en definitiva de la econo-

mía social de mercado, se acompaña de la argumentación de que el crecimiento de la economía es necesario para mejorar la suerte de los ciudadanos pero no suficiente, y que hay que prestar especial atención a los aspectos redistributivos. En mi opinión, los límites del mercado deben ser subsanados por un correctivo importante de solidaridad social lograda por medio de la intervención de los poderes públicos y también con un peso más relevante del sector de la iniciativa social.

Por fin, cabe destacar algún artículo en el que aborda dónde puede producirse la creación de nuevos empleos, con la tesis de que todavía queda mucho por hacer en sectores en donde la intensidad de mano de obra es apreciable: educación y cultura, información, salud pública, cuidado de minusválidos y personas de la tercera edad, construcción de viviendas, parques recreativos, carreteras e infraestructuras productivas.

Buena parte de dichas propuestas guardan relación con las «nuevas políticas de empleo» diseñadas en el ámbito comunitario, aquellas que prestan especial atención a los nuevos yacimientos de empleos y servicios de proximidad, que han de elaborarse fundamentalmente a escala local y que deberán contar con la ayuda de los Fondos Estructurales Comunitarios. Precisamente el desarrollo local es potenciado, al menos teóricamente, por los países de la Unión, afirmándose en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Florencia el mes de junio de 1996 que había que poner en marcha durante 1997 «proyec-

tos pilotos concernientes a los pactos territoriales y locales para el empleo», como así se hizo con resultados diversos.

Asimismo, las políticas de desarrollo local deberían tender a la potenciación de un tejido empresarial más dinámico, atento a los problemas del entorno medioambiental y más sensible a los problemas sociales, nutrido de pequeñas empresas (que no se olvide que dan ocupación a más del 70% de las personas ocupadas en la UE); un nuevo concepto de empresariedad que debería potenciarse desde los propios centros de enseñanza, antes las dificultades cada día más importantes para acceder a un empleo asalariado.

Las últimas líneas de esta presentación deben ser para remitirse a lo escrito en su inicio. Se trata de un libro que debe ser leído por su interés científico y por su claridad expositiva. No es fácil encontrar ambos valores en la obra de un universitario, muchas veces preocupado más por lo primero que por lo segundo aunque ello reduzca considerablemente su difusión. Luis de Sebastián conjuga adecuadamente la rigurosidad y la amenidad, y de ello saldrán beneficiadas todas las personas que tengan la suerte de leer esta publicación.

Eduardo Rojo Torrecilla

## FILOSOFÍA

THEOTONIO, V. y PRIETO, F. (Directores), (1998), *Neoliberalismo, libertad y liberación*, Ed. Publicaciones ETEA, Córdoba, 182 págs.

Esta obra recoge las ponencias y los subsiguientes debates desarrollados en el Seminario Francisco Suárez a lo largo del curso 1995-96. El tema que dio unidad al seminario fue el concepto de libertad que defiende el neoliberalismo. En palabras de los directores del libro (pág III): *no en cuanto al concepto abstracto, sino en cuanto concepto que pone en cuestión directamente el Estado del bienestar.*

La primera ponencia fue impartida por la profesora **Paloma de Nuez** sobre *La libertad en el pensamiento político de F. Von Hayek*. Se eligió este autor como la figura más representativa del neoliberalismo. Expuso que para Hayek la libertad es un valor fundamental, uno de los principios sobre los que se apoya el edificio social, y que no debe sacrificarse a otros valores. Después de un recorrido por toda la obra de este autor, en sus conclusiones recoge dos ideas básicas de su pensamiento: *La justicia social resulta dañina para las instituciones de una sociedad libre porque la justicia social, en la práctica política se utiliza para satisfacer los intereses de determinados*

*grupos sociales...* (pág 12) *y una sociedad acostumbrada a esperararlo todo del Estado acabará convirtiéndose en una sociedad de individuos cautivos que habrán olvidado el placer del riesgo y de la aventura que supone labrarse el propio destino* (pág 13).

La segunda sesión fue mantenida por el profesor **Jesús Huerta de Soto**, con el título *Socialismo, corrupción ética y economía de mercado*, que dio continuidad a la sesión 1ª extendiendo su contenido a todo el conjunto de la escuela austríaca. Trató temas relacionados con la ética de la libertad, la crítica del concepto de justicia social, el derecho a la propiedad privada, el fracaso del Estado social, los conceptos tradicionales de ley y justicia, concluyendo con *el efecto corrupción que sobre el ejercicio de la política tiene el Estado social*, y que resume en la siguiente frase: *el daño que sobre el entramado de la convivencia ciudadana crea el Estado intervencionista es grave y profundo y los mecanismos de su extensión muy rigurosos y corruptores, por lo que no cabe duda que el Estado social se ha convertido en el verdadero y más peligroso opio del pueblo de nuestro siglo* (pág. 52).

El tercer debate fue precedido de la ponencia presentada por el profesor **Vicente Theotonio** sobre *Precisiones sobre la libertad en el contexto de la filosofía de la realidad histórica: libertad de autoría y de actoría*. El autor comienza

considerando la libertad en el mínimo ámbito de la privacidad (la relación de la pareja y la relación parento-filial), para pasar a comentar la libertad en el ámbito de la publicidad, la unidad máxima que es la humanidad como especie humana. Afirmando en sus conclusiones lo siguiente: *en el estado actual de desarrollo de la conciencia histórica de la humanidad, cuando nos vemos impulsados a un proceso de mundialización, de globalización planetaria de la praxis social, la dignidad de la persona humana exige un mínimo de libertad de autoría en su realización biográfica, pero ese mínimo no cabe reducirlo al ámbito de la privacidad, sino que ha de extenderse también al ámbito de la publicidad máxima, a la realización histórica de la humanidad* (pág. 84).

Las dos ponencias restantes desarrollan posiciones contrarias al neoliberalismo, que defienden otro concepto de libertad. La primera de ellas, fue expuesta por el profesor **David Sánchez** bajo el título *Reflexiones sobre la filosofía latinoamericana y el concepto liberación*. Su concepto de liberación se concreta en el proceso de que tiende hacia la libertad. No hay libertad si no se respetan una serie de condicionamientos materiales que permiten su ejercicio. Los procesos para alcanzar la liberación tienen como contenido, en palabras de Sánchez, *el ser reconocido como sujetos de derechos y el poder llevar a cabo esos derechos* (págs 99). Tras una revisión del pensamiento latinoamericano de liberación y de la filosofía de la liberación en varias áreas latinoameri-

canas, concluye exponiendo un concepto de democracia, que resumiremos en un par de frases: *La dicotomía tradicional que se ha dado entre los conceptos de Estado y mercado ha desviado la atención ocultando que es la sociedad civil la que debe ser realmente actora de los acontecimientos. La dicotomía habría que plantearla entre Estado y mercado por un lado y sociedad por otro* (pág. 118). *Desde las posiciones más o menos neoliberales, el mercado también ha servido de excusa tratando de limitar el pleno desarrollo y la plena capacidad de los grupos populares para ser sujeto de derechos* (pág. 118).

Por último el profesor **Juan Antonio Estrada** presentó el tema *La libertad en la teología de la liberación*. Puso en contraste el concepto de libertad en la tradición clásica y el que se contiene en la teología de liberación. También subrayó que: *En este contexto nos encontramos, por un lado, con la libertad como algo que nosotros tenemos que adquirir, a partir de un elemento que es fundamental desde la concepción judeocristiana... Se trata de una libertad que tienes que tener, en la que tienes que aprender lo que es bueno y lo que es malo, en la que tiene que aprender a discernir entre lo bueno y lo malo entre aquello que te encuentras* (pág. 136). Aterrizando ya en la teología de la liberación, Estrada expresa que la liberación es una dimensión intrínseca a la salvación; aquí insiste en las estructuras de pecado que son estructuras objetivas, creadas por el hombre en la sociedad y que cristalizan en las accio-

nes de cada uno de sus miembros. La conclusión en sus propias palabras sería la siguiente: *plantear cuáles son las estructuras que hay hoy en la sociedad que impiden a la gente crecer y vivir y surge de nuevo el proyecto de liberación histórica en el cual hay una reciprocidad constante entre la libertad del individuo, que se capacita para la acción, la evaluación y el discernimiento, y al mismo tiempo la liberación de la sociedad desde la cual el individuo se convierte en agente de transformación histórica...* (pág. 146).

La obra termina con un postfacio del profesor **Fernando Prieto** que lleva por título *Una reivindicación de la Justicia social*, en la que ha realizado una reflexión global sobre el tema que da unidad a todo el conjunto: la justicia social. Para ello repasa la obra de Hayek, que rechaza claramente el concepto. Sin embargo, Prieto aclara que la justicia social llega a su madurez en la llamada *economía social de mercado*, concepto que paradójicamente coincide con el orden social defendido por Hayek.

En resumen, seis puntos de vista, muy diversos, sobre la libertad y la justicia social, que junto con los debates que les siguen, constituyen un libro con multitud de matices y que ofrece muy diversos temas para la discusión. El origen muy diverso de los autores impidió, quizás, que se hubieran contrastado, en mayor medida, los diversos enfoques que contiene la obra.

Adolfo Rodero Franganillo

## DERECHOS HUMANOS

---

MARZAL, A. (Editor), (1997), *Derechos humanos del incapaz, del extranjero, del delincuente y complejidad del sujeto*, Ed. Bosch, Barcelona, 259 págs.

---

En un sugerente prólogo, Antonio Marzal presenta el tema. Y también justifica como Decano la creación de un seminario sobre Derechos humanos en una Facultad de Derecho (ESADE) de nueva creación, que busca su identidad en la también recién creada universidad privada Ramón Llull. Ciertamente los Derechos humanos no deben ser una disciplina más que añadir al expediente curricular de la carrera jurídica, sino que concibiéndolos modernamente como «proto-derecho» de todos los cuerpos jurídicos debe ser una instancia de profunda reflexión crítica interdisciplinar en busca de una vivencia originaria del valor justicia.

La publicación recoge las ponencias y contraponencias del primer seminario que se desarrolló en dicha Facultad centrado en los sujetos complejos de los Derechos humanos: el incapacitado, el extranjero y el delincuente.

La primera ponencia sobre el incapacitado la desarrolla el catedrático de Derecho Civil, D. Francisco Rivero Hernández, y es fundamentalmente civilista. Se extiende de manera exhaustiva en el análisis del «derecho de la persona» desde una perspectiva constitucional, tratando desde la tutela y el internamiento del incapaz

citado hasta el trasplante de órganos o la donación de gametos. Es partidario tanto de una interpretación restrictiva y flexible de la incapacidad como de un mayor control judicial de la tutela. La contraponencia estuvo a cargo de Aton Cañellas, Sindic de Greuges, quien acerca la problemática a la realidad catalana.

En relación con el extranjero, en una breve ponencia, D. Gregorio Peces-Barba, Catedrático de Filosofía del Derecho, desarrolla el planteamiento constitucional de la distinción entre el nacional y el extranjero a efectos de la titularidad de los derechos, mientras que en una larga contraponencia D<sup>a</sup> Teresa Freixes Sanjuán, Catedrática de Derecho Constitucional, recorre la legislación y jurisprudencia internacional y constitucional para determinar el marco en que deben moverse tanto la legislación ordinaria como las políticas migratorias, refiriéndose ampliamente al Tribunal Europeo de Derechos humanos como al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y emitiendo un juicio crítico sobre la L.O. de Extranjería.

En relación con el delincuente, D. Eduardo Torres-Dulce Lifante, Fiscal de Sala, se ocupa en su ponencia de determinados puntos conflictivos en el proceso penal, mientras que en la contraponencia, D. Antonio Doñate, Magistrado de lo Penal, realiza una acertada crítica de la pena de prisión poniendo de manifiesto la falta de idoneidad de esta pena para conseguir los fines que se pretenden con ella.

La publicación termina recogiendo dos breves ponencias sobre el origen, desa-

rrollo y perspectivas de los Derechos humanos, especialmente en el contexto de Naciones Unidas.

Es lógico que en un seminario de Derechos humanos, siempre laudatorio en su intencionalidad y en el caso que nos ocupa en sus resultados, las ponencias así como sus contraponencias no tengan la misma extensión ni la misma profundidad. De todas maneras la publicación nos acerca a una problemática pluralmente interesante. Sería deseable, sin embargo, que en estos seminarios se rebasara en la reflexión sobre los Derechos humanos la legislación positiva, tanto constitucional como internacional, para avanzar en su fundamentación filosófica.

Vicente Theotonio Cáceres S.J.

## CIENCIA POLÍTICA

---

PORRAS NADALES, A.J. (Editor), (1996), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Ed. Tecnos, Madrid, 290 págs.

---

El modelo de representación política que cuajó en el Estado de los partidos se ha mantenido con una cierta estabilidad desde el final de la segunda guerra mundial hasta la década de los 80. Pero en esa época son ya muy evidentes los síntomas de debilitamiento: cierto apoliticismo difuso en la sociedad, el renacimiento de algunas propuestas utópicas, la margina-

ción de determinadas minorías, la exigencia de un mayor control sobre la política, son fenómenos que ponen en crisis la legitimidad del Estado de partidos. Como toda crisis, lo que en realidad se está poniendo en marcha es un proceso de readaptación de las instituciones, que en este caso afecta a los sistemas de representación política.

Los trabajos que se han reunido en este volumen, bajo la dirección de Antonio J. Porras Nadales, abordan distintos aspectos del tema desde una perspectiva interdisciplinar: cómo articular el eterno dilema entre participación y representación, cómo valorar la tendencia a interpretar el ámbito de lo público desde la lógica del mercado, hasta qué punto las teorías comunicativas ayudan a reenfocar hoy el papel de los partidos políticos, qué ventajas presentarían las listas abiertas frente a las cerradas en las circunstancias actuales, cómo enjuiciar el transfuguismo político. Este enumeración de cuestiones -que el libro va analizando con la ayuda de especialistas en Ciencia Política, Filosofía Política y Derecho Político y Constitucional- es una muestra de la problemática en que se ve envuelta hoy la representación política. Las distintas colaboraciones de este volumen parten del malestar que invade hoy a muchos ciudadanos frente a los políticos, e incluso ante las instituciones políticas, pero no se dejan llevar de este estado de ánimo para pronunciar descalificaciones genéricas o proponer alternativas radicales: es más bien el rigor lo que domina en el libro, no sólo al discutir las posibles soluciones,

sino incluso para conseguir previamente el planteamiento más adecuado de los problemas.

Ildefonso Camacho Laraña S.J.

---

DE BLAS, A. (Dir.) (1997), *Enciclopedia del nacionalismo*, Ed. Tecnos, Madrid, 575 págs.

---

Bajo la dirección del catedrático de Ciencia Política Andrés de Blas ha trabajado un equipo de doce profesores para diseñar y coordinar las contribuciones de más de sesenta colaboradores, todos ellos nombres conocidos en el ámbito de la Ciencia Política. Esto ya puede dar idea a quien nos lee que el título verdaderamente ambicioso de este libro responde a un proyecto científico también ambicioso: estudiar prácticamente todos los temas que tienen relación directa con el nacionalismo y ofrecer el resultado de este estudio de forma resumida y clara en artículos que se presentan ordenados alfabéticamente. En total unos doscientos, que comprenden todos los niveles en que se puede tratar este tema: el doctrinal o teórico, el institucional o de acción colectiva, y el personal. Por eso el índice comprende artículos que van desde Acción Catalana, artículo con el que se abre la *Enciclopedia*, hasta Yugoslavia, artículo con el que se cierra, pasando por Companys, Lenin o Maurras.

Esta variedad de temas y colaboradores había de traer como necesaria consecuencia la variedad en la calidad de las aportaciones. En general y en conjunto la *Enciclopedia* merece un juicio muy favorable. Desde ahora los españoles podemos disponer de una gran cantidad de conocimientos tratados con rigor científico, pensados desde la mentalidad y las preocupaciones de los españoles y reunidos en un solo libro. Una lectura más reposada y detallada nos descubre que en algunos casos se ha dado un error de planteamiento porque temas de evidente contenido histórico han sido realizados por profesores que no son historiadores. Es una indicación con vista a futuras reediciones, pues estamos seguros de que vendrán, y pronto. Efectivamente, para este libro se puede decir con toda propiedad el tópico de que llena un hueco en nuestra bibliografía. Y lo llena muy satisfactoriamente.

Fernando Prieto Martínez

## EMPRESA

---

HARRISON, B. (1997), *La empresa que viene*, Ed. Paidós Empresa, Barcelona 337 págs.

---

Tres palabras obsesionan a las empresas de hoy día: clientes, competitividad y cambio. Pronunciar la palabra cambio en el seno de una organización desencadena

toda una serie de expectativas. Las expectativas se incrementan cuando ese cambio viene acompañado, por ejemplo, con el término inglés downsizing. De hecho reducir el tamaño de la organización constituye una de las mayores preocupaciones de gigantes como General Motor, IBM o General Electrics. Si todas quieren reducir su dimensión ¿supone que no se puede ser grande y competitivo? ¿tenderán a desaparecer las grandes empresas? ¿son las pequeñas empresas las más adecuadas para generar nuevos empleos y para soportar las innovaciones tecnológicas? A modo de respuesta, este libro desmitificador argumenta que, contrariamente a la opinión más generalizada, la gran empresa no sólo está viva y goza de buena salud, sino que, además, se está haciendo cada vez más flexible y eficiente. Las pequeñas empresas están llamadas a desempeñar un papel importante como proveedoras, como tierra de cultivo de la especialización y como fuente de empleo para aquellos sectores de la población con menos ingresos económicos, pero el crecimiento a largo plazo sigue allí donde siempre ha estado: en las empresas de mayor tamaño, en las compañías que disponen de mayores recursos.

Pues bien, a partir del estudio de casos concretos y de investigaciones empíricas realizadas en Estados Unidos, Japón y Europa, Bennett Harrison intenta mostrar este nuevo universo empresarial, dinámico y competitivo, caracterizándolo como territorio en el que las actividades económicas están descentralizándose pero cuyo control sigue en manos de grandes em-

presas. Lo cual nos plantea, de paso, el gran reto de nuestros días: cómo conciliar las ventajas concretas de estas grandes firmas con los objetivos públicos centrados en el mantenimiento de elevados estándares laborales y en la justa distribución de ingresos, sin descuidar, claro está, la garantía de una mejora permanente en el caso de las pequeñas empresas.

La obra se estructura en tres partes. En la primera se cuestiona la hipótesis, más o menos generalizada, de que la pequeña empresa es el modelo a seguir. En la segunda se estudian casos concretos como Benneton o el Silicon Valley para falsear dicha hipótesis. En la tercera parte se describe el sistema emergente de producción en red global ejemplarizado en los keiretsu japoneses, o las alianzas de la General Motor o Nike. Este recorrido finaliza con una reconsideración de la política de desarrollo económico. En definitiva el autor se posiciona -parafraseando a Schumacher- lo pequeño es hermoso pero lo grande es poderoso.

En resumen un libro de notable interés tanto para aquellos que estén interesados en los factores de desarrollo económico como para los que quieran conocer oportunidades de relación y formas de funcionamiento de la gran empresa en el mundo.

Alfonso Carlos Morales Gutiérrez

---

AMADOR HIDALGO, L. (1998), *La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola*, Ed. Publicaciones ETEA, 225 págs.

---

Luis Amador Hidalgo, profesor titular de Teoría Económica de la Facultad y Escuela universitaria de Ciencias Económicas y Empresariales – ETEA, ambas adscritas a la Universidad de Córdoba, es el autor del libro *La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola*, el cual pertenece a la serie de publicaciones de ETEA en su colección de tesis doctorales.

La obra que se presenta constituye una valiosa aportación para la modernización de la empresa agraria. En ella, el autor desarrolla una aplicación práctica en el ámbito agrario de los sistemas expertos desde el punto de vista de la toma de decisiones. Con este enfoque se demuestra que esta metodología constituye una herramienta alternativa a la programación matemática en la gestión agraria, permitiendo asimismo presentar soluciones con alto grado de eficiencia y fáciles de comprender por el usuario, así como posibilitando la incorporación de aspectos cuantitativos y cualitativos adaptados al perfil del agente decisor.

Este libro se ha estructurado en siete capítulos, comenzando el primero de ellos con un análisis sintético en torno a la inteligencia artificial, para detenerse posteriormente en el concepto y características generales de los sistemas exper-

tos. El segundo capítulo se dedica a la identificación en el ámbito de la empresa agrícola de decisiones susceptibles de análisis mediante un sistema experto. Para ello, se ha explorado el uso de esta metodología a decisiones estructuradas, y se ha tomado como aplicación práctica la planificación de cultivos correspondientes a explotaciones agrarias pertenecientes a la Vega de Córdoba.

En el tercer capítulo se describe la metodología seguida para adaptar los planteamientos genéricos de los sistemas expertos al caso concreto de las explotaciones objeto de análisis mediante el desarrollo de una aplicación informática que se presenta en los siguientes capítulos. Así, en el capítulo cuarto se presenta la herramienta de desarrollo de sistemas expertos utilizada (ART-IM, Automated Reasoning Tool for Information Management), haciendo especial referencia a las reglas de decisión del sistema experto

desarrollado para esta investigación (CULTIEXP-I).

Tras este bloque, nos encontramos con una serie de capítulos dedicados a la validación del sistema experto diseñado (capítulo quinto), valoración de la eficiencia de esta metodología en comparación con otra alternativa como puede ser la programación matemática (capítulo sexto), y análisis de otros aspectos de evaluación como, por ejemplo, la flexibilidad del sistema diseñado (capítulo séptimo).

En conclusión, nos encontramos ante un trabajo de gran interés para la modernización de la gestión de explotaciones agrarias, fundamentalmente por lo novedoso de su enfoque práctico aplicado sobre un ámbito geográfico concreto. Con esta obra se ha conseguido acercar de forma bastante acertada los modernos métodos decisionales al tradicional contexto agrario de nuestra región.

Francisco J. Ortega Navarro