

Abril · Junio 2005

REVISTA

de
Fomento Social

***La tercera edad:
oportunidad y retos***

El pensamiento social de Juan Pablo II

Política de desarrollo rural europea

La eficacia de la ayuda al desarrollo

*De la guerra a la democracia: la RD
del Congo*

*Modelos de desarrollo de América
Latina y el Caribe*



**REVISTA
de FOMENTO SOCIAL**

RFS

*Publicación trimestral
de Ciencias Sociales*

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

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

Además, al ser ETEA una institución universitaria de la Compañía de Jesús, la *Revista de Fomento Social* pretende iluminar desde una óptica cristiana los problemas de nuestro tiempo.

Consejo de Redacción

Idefonso Camacho Laraña S. J.
Julio Jiménez Escobar
José M^a Margenat Peralta S. J.
Alfonso Carlos Morales Gutiérrez
Adolfo Rodero Franganillo
José Juan Romero Rodríguez S. J.
Pilar Tirado Valencia
José Luis Trechera Herreros
Rafael Yuste Moyano S. J.

Director

José Juan Romero Rodríguez S. J.

Coordinación y Maquetación

José Almendros Márquez
E-mail: jalmend@etea.com

Colaboradores

Antonio Porras Nadales
Manuel Paniagua Zurera
Patricia Sneesby
Luis Amador Hidalgo
Esther Menor Campos
Gabriel Pérez Alcalá

— *La Revista no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.*



**EDICIÓN, REDACCIÓN
Y ADMINISTRACIÓN
INSA-ETEA**

Escritor Castilla Aguayo, 4
14004-CÓRDOBA
Telf.: 957 22 21 00
Fax: 957 22 21 82
www.etea.com
jalmend@etea.com

**PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN
PARA 2005**

ESPAÑA

34 € (IVA incluido)

CORREO AÉREO

Europa 75 €
Resto del Mundo 85 €

NÚMERO SUELTO

8,9 € (IVA incluido)

ISSN:

0015-6043

DEPÓSITO LEGAL:

N-1.437-1958

IMPRIME:

Gráficas Cañete, S.L.
Polígono Industrial Quiébracostillas
Avda. de Alemania, 7
Telf./Fax: 957 67 09 66
14850 Baena (Córdoba)
E-mail: graficascañete@telefonica.net

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 238 – VOLUMEN 60

ABRIL–JUNIO 2005

RESÚMENES / ABSTRACTS 161

EDITORIAL

– *Tercera edad: entre oportunidad y dependencia*..... 167

ESTUDIOS

– Ildefonso CAMACHO LARAÑA S. J. : *El pensamiento social de Juan Pablo II. Líneas básicas de sus tres encíclicas sociales* 189

– Eduardo MOYANO ESTRADA: *Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural* 219

– José M^a LARRÚ RAMOS: *La declaración de París–2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD* 243

– Josep F. MÀRIA I SERRANO S. J.: *De la guerra a la democracia: la República Democrática del Congo* 283

NOTA

– Antonio Luis HIDALGO CAPITÁN: *El desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe bajo el modelo multiexportador* 313

CRÓNICAS

– Lorenzo ESTEPA MOHEDANO: *Seminario “Deuda por Desarrollo”* 329

– José J. ROMERO RODRÍGUEZ S. J.: *Del alivio de la deuda externa a la reducción de la pobreza: el caso de Honduras*..... 333

– Ana HERNÁNDEZ ROMÁN: *Impacto y eficacia de la cooperación internacional en Centroamérica* 337

DOCUMENTO

– Secretariado Social de la Compañía de Jesús: *A los gobernantes de los países del G8* 349

BIBLIOGRAFÍA

– *Recensiones*..... 353

– AJA, ELISEO y DíEZ, L. (COORD.) (2005), *La regulación de la inmigración en Europa* (RAFAEL YUSTE MOYANO)..... 353

– CASTELLS, J. M., HURTADO, J. y MARGENAT, J. M. (EDS.) (2005), *De la dictadura a la democracia. La acción de los cristianos en España (1939–1975)* (ADOLFO RODERO).. 360

– MONTERO SIMÓ, M. (2005), *Análisis jurídico tributario de la sociedad cooperativa* (MANUEL PANIAGUA ZURERA)..... 363

– *Reseñas* 369

SUMARIO

La Revista de Fomento Social se encuentra indexada al menos en las siguientes bases de datos internacionales y nacionales

- **IBSS**, de la **London School of Economics and Politics**
- **ECONDOC** y **ECONIS** (**Universidad de Kiel**) en **Alemania**
- **RAS**, **Russian Academy of Sciences Bibliographies (RAS)**
- **LATINDEX**, **Sistema de Información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal**
- **ISOC**, **Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)**
- **CBUC**, **Consortio de Bibliotecas Universitarias de Cataluña.**
- **COMPLUDOC**, de la **Universidad Complutense de Madrid**
- **DIALNET**, de la **Universidad de La Rioja**
- **CIDEC**, **Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, Social y Cooperativa de la Universidad de Valencia**
- **Summarev**, de la **Universidad de Sevilla**



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 161–165

RESÚMENES–ABSTRACTS Nº 238

EDITORIAL

Consejo de Redacción

Tercera edad: entre oportunidad y dependencia

Como indica el título, el presente artículo editorial pretende reflexionar sobre la tercera edad, desde el punto de vista de las oportunidades y los retos que plantea la tercera etapa de la vida en nuestras sociedades. Sociedades en las que el envejecimiento de la población tiene proporciones inéditas. Tras unas consideraciones generales sobre el fenómeno de la vejez y sobre las circunstancias que pueden convertirla en auténtico problema, se proponen unas reflexiones acerca de la responsabilidad que, en la respuesta a ese problema, atañe a la familia, al Estado y a las instituciones de la sociedad. Desde una perspectiva ética, se pretende aportar elementos de respuesta a la pregunta ¿qué puede y debe aportar cada instancia desde su ámbito específico? Pero además de derechos, las personas mayores tienen deberes y pueden hacer aportaciones sustantivas a la sociedad. Al fin y al cabo, la vejez es también una oportunidad.

Editorial Board

The third age: between opportunity and dependency

As its title reflects, this editorial takes a look at the third age, from the point of view of the opportunities and challenges that this third stage of our lives represents in our societies. These societies are witnessing an aging population of unprecedented dimensions. After some general considerations on the phenomenon of aging and on the

circumstances that can turn it into a real problem, certain considerations are proposed with respect to the responsibility that family, State and social institutions each have in to trying to deal with the problem. From an ethical stance, we endeavour to contribute elements that answer the question: What can and should be done by each body in their specific field? But the elderly not only have their rights, they also have obligations, and can make substantial contributions to society. After all is said and done, old age is also an opportunity.

ESTUDIOS / PAPERS

Ildefonso CAMACHO LARAÑA

El pensamiento social de Juan Pablo II. Líneas básicas de sus tres encíclicas sociales

Desde su origen, y dada su inspiración fundacional, la Revista de Fomento Social ha dedicado siempre una particular atención a la llamada “Doctrina Social de la Iglesia” (DSI). Escrito con ocasión del fallecimiento de Juan Pablo II, este artículo analiza primero las tres grandes encíclicas sociales del papa Wojtila. Para cada una de ellas se enumeran su contexto y objetivos, su contenido esencial y sus principales aportaciones. A continuación se realizan unas reflexiones de conjunto que tienen que ver con las preocupaciones del pontificado de Juan Pablo II, con su deseo de clarificar el concepto de DSI, con la perspectiva ética de dicha DSI y con el papel que en ellas ocupan los temas de la globalización y de la solidaridad.

John Paul II: his social thinking. Contributions of his three social encyclical letters

From the very beginning, given its foundational inspiration, the Revista de Fomento Social has always paid special attention to the so-called ‘Social doctrine of the Church’ (SDC). Written at John Paul II’s death, this article first analyses Pope Wojtila’s three main social encyclical letters. For each of them a description is given of their context and aims, basic content and most important contributions. Then reflections are given on the whole, taking into account the concerns of Pope Paul II’s pontificate and its desire to clarify the SDC, the ethical stance of this SDC and the role that globalisation and solidarity play in them.

Eduardo MOYANO ESTRADA

Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. A propósito del nuevo reglamento de desarrollo rural

En este artículo, su autor analiza las nuevas orientaciones de la política de desarrollo rural en la UE, tras más de una década de experiencia de la iniciativa Leader y de diferenciación de la Política Agraria Común (PAC) en dos pilares: el primero, para la regulación de los mercados en el marco de las OCMs; y el segundo, para la modernización y mejora de las explotaciones agrarias y la promoción de actividades más respetuosas con el medio ambiente en el marco del programa agroambiental. En opinión del autor, el nuevo Reglamento de desarrollo rural y la creación de un nuevo fondo (el FEADER) suponen una oportunidad para integrar las dimensiones agraria y territorial del desarrollo y evitar la tendencia a la disociación de los agricultores respecto al conjunto de la población rural. El amplio margen de maniobra de los gobiernos nacionales y regionales en la aplicación del citado reglamento significa que los temas agrarios y rurales vuelven a situarse en el centro de las agendas políticas, lo que supone una gran responsabilidad para los gobiernos, pero también para las organizaciones profesionales agrarias y cooperativas, las redes de desarrollo rural y el resto de grupos que vertebran la sociedad rural.

New strategic guidelines from the european commission on rural development. In the light of the new rural development regulation

In this article the author analyses the new guidelines for the rural development policy in the EU, after over a decade of experience by the Leader project, and separating the Common Agricultural Policy (CAP) in two main pillars: the first, to regulate markets within the framework of the COMs; and the second, to modernise and improve farming and promote activities that are more respectful of the environment within the framework of the environmental programme. In the author's opinion, the new Rural Development Regulation and the creation of new funding (FEADER) offers a chance to merge agricultural and countryside development and avoid the tendency to separate farmers from the rest of the rural population. The wide scope for manoeuvre on the part of national and regional governments in applying the aforesaid regulation means that agricultural and rural matters will once more be a focal point of political agendas, which means a high level of responsibility not only for governments, but also for professional agricultural organisations and co-operatives, rural development networks and the rest of the groups that make up the backbone of rural society.

José M^a LARRÚ RAMOS

Los renovados principios sobre la eficacia de la ayuda. Los retos para España desde el ángulo de la evaluación

El artículo analiza los principios de eficacia de la ayuda al desarrollo que han sido renovados en el Foro de Alto Nivel de París en marzo de 2005. Los cinco principios

son comentados y analizados de forma crítica resaltando los principales problemas que deben afrontar los países donantes y socios, tanto en su dimensión agregada o macro de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, como en su dimensión micro o de proyectos. En la dimensión micro se describen algunos de los principales retos que la Declaración de París supone para el trabajo de las ONGD, tal como lo han venido desempeñando hasta la ahora. La óptica del análisis se centra en los trabajos de evaluación y cómo éstos pueden rediseñarse para afrontar los retos futuros.

Renewal of principles of aid effectiveness. The challenges for Spain from the point of view of evaluation

This article analyses the principles of aid effectiveness that have been renewed in the High Level Forum of the OECD, the so-called Paris Declaration (March 2005). The five principles are commented and critically analysed, indicating the main problems and challenges ahead, both for donor countries and partner countries. The analysis is developed both at macro (or country) level and micro level (or foreign aid projects and programmes). At the micro level, the main challenges for the NGO's projects are described, especially in the field of evaluation.

Josep F. MÀRIA I SERRANO SJ

De la guerra a la democracia: la República Democrática del Congo

La RD Congo vive desde diciembre de 2002 un complejo período de transición a la democracia. Y es que dicha transición llega después de un largo período de guerra iniciado con la decadencia del régimen de Mobutu. El presente artículo muestra, en primer lugar, la situación geográfica, demográfica y económica de la RD Congo: un país bastante desconocido en nuestras latitudes. Después se narra la historia reciente del conflicto (1996–2005), remontándola brevemente a la pre-independencia y a la época de Mobutu. Finalmente, se analizan las principales claves de la transición entre la guerra y la democracia: la complejidad del proceso (“transiciones”); la injerencia de los países vecinos del este; la financiación del conflicto con el pillaje de recursos naturales; el factor étnico; y el papel de la comunidad internacional.

From war to democracy: the Democratic Republic of the Congo

Since December 2002, the Democratic Republic of the Congo is undergoing a complex period of transition towards democracy. This transition has only come after a long period of war that began with the decline of Mobutu's regime. This article describes first of all the geographical, population and economic situation of the Democratic Republic of the Congo, a country that is little known in our part of the world. We then go on to narrate the conflict's recent history (1996–2005), briefly going back to the period of pre-independence and Mobutu's time. Finally, the key-points of the transition from war to democracy are analysed: the complexity of the process (“transitions”); interference on the part of neighbouring eastern countries; financing the conflict with the plundering of natural resources; the ethnic factor; the role of the international community.

NOTA / NOTE

Antonio L. HIDALGO CAPITÁN

El desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe bajo el modelo multiexportador

Este artículo parte de una distinción entre los conceptos de “modelo histórico-estructural” (vigente largo tiempo) y “modelo de desarrollo” (por el que se transita de un modelo histórico estructural a otro). El autor aporta en primer lugar una síntesis histórica acerca del funcionamiento de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos. En un cuadro analítico muy ilustrativo se presenta precisamente la caracterización de dichos modelos. A continuación se analizan las características actuales de dichos sistemas, deteniéndose en una explicación de los rasgos principales del denominado modelo multiexportador, vigente en la actualidad en la región. Siguen unas breves y sugerentes reflexiones acerca de las sendas que debería seguir el desarrollo en AL y el Caribe y del papel de la cooperación internacional al respecto.

Socioeconomic development of Latin America and the Caribbean under the multi-export model

This article is based on the distinction between a ‘structural-historical model’ (in force for so long) and a ‘development model’ (through which the transition is made from one kind of structural model to another). The author first offers a summary of the history of how socioeconomic Latin American systems work, and the characteristics of these models are presented in a vivid analytical figure. Then the characteristics of these models at the present moment are analysed, with an explanation of the main features of the so-called multi-export model, currently in effect in the region. This is followed by some brief and stimulating ideas on the way development in Latin America and the Caribbean should take place and on the role of international co-operation here.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 167-187

Tercera edad: entre oportunidad y dependencia

Consejo de Redacción¹

(PALABRAS CLAVE: TERCERA EDAD, VEJEZ, ÉTICA, DERECHOS HUMANOS

KEY WORDS: THIRD AGE, OLD AGE, ETHICS, HUMAN RIGHTS)

¹ Como ya hemos hecho en anteriores ocasiones, el proceso de elaboración de este texto editorial ha contado con la participación de personas ajenas al Consejo de Redacción de la Revista. En efecto, el Consejo de Redacción celebró, en ETEA, una sesión de Seminario con personas expertas en el tema de la atención a mayores y, en particular, a los mayores dependientes. El día 13 de mayo de 2005 nos reunimos con: Balbino Povedano Ortega, Ginecólogo y expresidente de la Asamblea Provincial de la Cruz Roja y Director del Hospital de la misma institución en Córdoba; Fernando Santos Urbaneja, Fiscal de la Audiencia Provincial de Córdoba; Alejandro Vicario Llagues, Jefe de Servicio de Gestión de la Delegación de Igualdad y Bienestar Social de Córdoba de la Junta de Andalucía; Rafael Iglesias Puertas, Director General de Sanyres. Asistieron otras personas, algunas con conocimiento del tema tanto por experiencia vital como por dedicación académica al mismo. Agradecemos su colaboración así como la de otras personas que nos ayudaron a aproximarnos al tema, en particular a nuestra compañera Mercedes García Roche. Naturalmente, las reflexiones recogidas en el texto no pretenden reflejar las opiniones de nuestros invitados, sino que son de la exclusiva responsabilidad del Consejo de Redacción.

Introducción

Hablar de la tercera edad (o de la vejez, como prefieren decir los no amantes de eufemismos) en un editorial, es embarcarse en un tema inabarcable. La tercera edad puede ser objeto de estudio desde un numeroso y variado número de ciencias (la biología, la psicología, la sociología, la economía, etc.). Ya es difícil determinar incluso a qué segmento de la población nos referimos: ¿a los jubilados? (hoy día encontramos personas jubiladas que no han cumplido 60 años y prejubiladas incluso con menos edad); ¿a la población mayor de 65 años? (hoy encontramos población activa con más de esa edad); ¿a la población que física y/o psicológicamente se siente “mayor”? (entonces se trataría de un colectivo sólo delimitable subjetivamente porque hay personas con muchos años que se sienten física y psicológicamente bien y mejor que otros que tienen menos edad).

Nuestra intención es más limitada: queremos volcar nuestra mirada sobre algunos aspectos sociales de esa etapa de la vida, viendo en ella lo que hay de problemático, pero también y sobre todo, los retos que plantea y las oportunidades que ofrece.

Nuestras reflexiones son también parciales y limitadas desde otro punto de vista. No nos toca, ni podríamos, realizar un estudio exhaustivo ni del envejecimiento de la población ni de la problemática variada que la tercera edad conlleva. El punto de vista de nuestra reflexión, además de social, será fundamentalmente ético y orientado a suscitar la responsabilidad creativa tanto de la familia cuanto de las instituciones y de la sociedad en general.

Así, el esquema de nuestra reflexión sigue los siguientes pasos:

Consideraciones generales sobre el envejecimiento de la población.

Algunas circunstancias problemáticas. ¿Qué valores están en juego, desde el punto de vista de los derechos humanos? ¿A quién corresponde su defensa y protección?

La vejez, responsabilidad de la sociedad: de la familia, del Estado, de las instituciones públicas y privadas. ¿Quiénes son responsables de cada problema y qué se puede pedir a cada parte? El principio de subsidiariedad puede ser aplicado aquí a la responsabilidad sobre la vejez.

Las personas mayores, su inserción y sus obligaciones con la sociedad. No se debe propiciar la identificación subjetiva u objetiva de las personas mayores con “clases pasivas”.

Conclusión: la vejez, oportunidad para los ancianos y oportunidad para la sociedad.

1. Consideraciones generales sobre la vejez

1.1. La primera consideración tiene carácter puramente demográfico

En España, hace tan sólo unas décadas, el número de personas mayores era limitado y su proporción, dentro del conjunto de la población, equilibrada. Hasta hace poco, los libros de medicina no dedicaban atención a la menopausia y el Código Civil apenas prestaba atención explícita a la vejez. Los problemas de las personas mayores se solventaban fundamentalmente en la familia (aunque siempre hubo un sector de ancianos “desamparados” de los que tuvo que hacerse cargo la sociedad). En las últimas décadas, por tanto como fenómeno relativamente reciente, se ha producido un rápido envejecimiento de la población. Un hecho que resulta de la confluencia de otros dos: el aumento continuado de la esperanza de vida y la reducida tasa de natalidad. El resultado es que el número de personas mayores crece y su proporción, con respecto a las personas en edad reproductiva y laboral, crece también. Y las proyecciones anuncian que seguirá creciendo. Según los datos más recientes², la población mayor de 65 años supone ya un 17 por ciento del conjunto de la población —7,2 millones—. Se calcula que para el año 2020, el número superará los ocho millones, y para el 2050 se habrá duplicado esa cifra: 16,3 millones (31 por ciento de la población). La proyección de la ONU situaría a España, tras Japón, como uno de los países del mundo con la población más envejecida.

El crecimiento de la población de mayor edad, sobre todo cuando no es proporcional al crecimiento de la población total, es un hecho cuantitativo, pero que genera procesos cualitativos, y no todos son positivos. Es positivo el alargamiento de la esperanza de vida. No lo es el crecimiento desproporcionado de la población de mayor edad respecto a la población total. No lo es tampoco el desnivel entre el crecimiento de la esperanza de vida y el crecimiento de la calidad de vida. Con el crecimiento cuantitativo crecen las necesidades y demandas de todo tipo, que constituyen un reto para la sociedad y exigen una creciente atención. La garantía de las pensiones y la existencia de recursos sociales son algunas de las graves preocupaciones que genera el proceso.

² La personas mayores en España 2004, Informe bianual de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.2. La vejez humana es un estado biológico y cultural de la especie

La vejez es un proceso biológico natural. Pero, en los seres humanos, casi todo proceso natural está acompañado y mediatizado por un proceso cultural. Es difícil determinar si hay algo natural en el hombre que no esté mediado por la cultura e, igualmente, si en todo lo cultural no es posible rastrear un origen biológico natural:

“Es imposible superponer en el hombre una primera capa de comportamientos que llamaríamos naturales y un mundo cultural o espiritual fabricado. Todo es fabricado y todo es natural en el hombre, como se quiera decir, en el sentido de que no hay una palabra ni una conducta que no deba algo al ser puramente biológico y que al mismo tiempo no se hurte a la sencillez de la vida animal, no desvíe de su sentido las conductas vitales, por una especie de escamoteo y por un genio del equívoco que podría servir para definir al hombre”³.

A la naturaleza parecería no interesarle los individuos, sino la especie. Es en la especie humana donde aparece una particular preocupación por el individuo. Y eso ya desde su nacimiento: la misma inmadurez con que nacemos (los seres humanos tenemos uno de los períodos más largos de gestación y el más largo de aprendizaje) requiere de un proceso excepcionalmente largo de atención individual antes de llegar a la autonomía. La humanización es social:

“Nadie llega a convertirse en humano si está solo: nos hacemos humanos los unos a los otros. Nuestra humanidad nos la han contagiado: ¡es una enfermedad mortal que nunca hubiéramos desarrollado si no fuera por la proximidad de nuestros semejantes! Nos la pasaron boca a boca, por la palabra, pero antes aún por la mirada: cuando todavía estamos muy lejos de saber leer, ya leemos nuestra humanidad en los ojos de nuestros padres o de quienes en su lugar nos prestan atención. Es una mirada que contiene amor, preocupación, reproche o burla: es decir, significados. Y que nos saca de nuestra insignificancia natural para hacernos humanamente significativos”⁴.

Ese carácter social y cultural de la humanización es también aplicable al tema que nos ocupa. En los miembros de la especie humana, la vejez cronológica se separa de la biológica. La vida de la mujer, como miembro de la especie, al contrario que en otras especies, es muy superior al tiempo reproductivo. En el hombre y la mujer, la vida se prolonga más allá del tiempo apto para trabajar. La prolongación de la vida más allá de la etapa reproductiva o laboral es fruto, entre otras razones, de la específica preocupación por el individuo que se da entre los humanos.

³ MAURICE MERLEAU-PONTY, *Fenomenología de la Percepción*, citado por FERNANDO SAVATER, (1999), *Las preguntas de la vida*, Ariel, Barcelona, pp. 171-172.

⁴ FERNANDO SAVATER, *Las preguntas de la vida*, o.c., p. 193

Puede decirse que, aunque la vejez connota un proceso biológico, la vejez humana no es un mero proceso biológico natural y uniforme sino biográfico, individual, que depende de variables biológicas, pero también culturales y sociales. Se envejece en función de los años, pero también en función de la educación, de la profesión, del estilo de vida, de la actividad física y mental, de la adaptación al medio ambiente, de la familia, de la autoestima, del afecto y del cuidado que se recibe. La humanización de la vejez es también tarea social. Nadie puede tener una vejez dignamente humana si está solo. La vida carecería de pleno sentido humano sin el reconocimiento, la cercanía afectiva y el cuidado de otras personas.

La tercera edad, como toda etapa de la vida, va acompañada de problemas, de retos, y también de oportunidades. Problemas de salud, de dependencia, de escasez de recursos económicos y sociales. Retos para que la vida siga teniendo plenitud de sentido. Oportunidades para hacer de esa etapa una etapa feliz y productiva.

Nosotros no queremos referirnos a la vejez de una manera aséptica y descriptiva. Nuestra mirada se dirige a ese sector de la población para ver, ante todo, los problemas que, con frecuencia, proyectan a las personas mayores a ser especialmente vulnerables, al riesgo de la marginalidad y de la exclusión. Por eso queremos destacar los derechos humanos que en esa etapa requieren de mayor defensa y protección y las responsabilidades que incumben a cada instancia en su protección. Pero también queremos resaltar las oportunidades de esa etapa de la vida

2. Circunstancias que convierten la vejez en problema

2.1. La dependencia

Al igual que en la niñez, en la ancianidad los seres humanos son más vulnerables. La libertad y la autonomía empiezan a decrecer y para un buen número aparece la dependencia. Conforme crece la dependencia, la cobertura de las necesidades sufre algún deterioro. Aunque el fenómeno de la dependencia afecta a un colectivo que rebasa el de la tercera edad, un importante número de personas mayores están afectadas por ella. En España, se estima que 1.200.000 personas son dependientes.

En mayo de 2005, Matilde Valentín, responsable de política social del PSOE, anunciaba que durante este año el gobierno presentará en el Congreso de los Diputados un proyecto de ley que regulará el sistema nacional para atender a las personas dependientes, calificando dicha iniciativa de “revolucionaria”.

La publicación por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del libro blanco sobre la Atención a las personas en situación de dependencia en España⁵ constituye sin duda un hito en el proceso de análisis, diagnóstico y definición de estrategias para el tratamiento de la dependencia en España. Como es sabido, su objeto es servir de base para la elaboración de un Proyecto de Ley sobre “la atención a las personas que necesitan cuidado de larga duración” o, como más comúnmente se suele expresar, sobre “la dependencia”. El Libro Blanco aborda exhaustivamente el tema y hace un inventario detallado de problemas, necesidades y recursos.

Ni de lejos podemos pretender presentar en nuestro breve editorial un panorama tan amplio y documentado. Nosotros nos limitaremos a hablar de la dependencia en las personas mayores desde una perspectiva ética y de derechos humanos.

2.2. La carencia de recursos económicos

El crecimiento del número de personas que necesitan de la ayuda de otras personas para acometer las actividades cotidianas, personas dependientes, es quizá el problema más relevante a la hora de considerar la vejez desde el riesgo de la exclusión. Pero no es el único. Junto a la dependencia, otro problema que proyecta la vejez hacia la exclusión es la carencia de recursos económicos. La existencia o no de una pensión digna es decisiva para ello. A pesar de los avances en los últimos años, todavía queda un sector de la población de tercera edad sin pensión alguna o con pensiones no contributivas muy limitadas. Y, a pesar también de los últimos esfuerzos, la equiparación de la pensión mínima con el SMI está todavía por conseguir.

No podemos dejar de mencionar aquí, aunque sea de pasada, la inquietud actual respecto al futuro de las pensiones, que obliga a tratar esta cuestión con

⁵ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacitados. IMSERSO (2005), *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco*. Madrid, Edit. MTAS, 1022 páginas. Texto completo en la Web del IMSERSO: http://www.seg-social.es/imserso/mayores/may_libroblanco.html

gran cautela y realismo, pero también con creatividad y audacia ¿Habrá recursos en el futuro para garantizar las pensiones a ese número creciente de personas mayores?⁶ Pero esas dificultades futuras no pueden ser un impedimento para mejorar las pensiones irrisorias que hoy están percibiendo algunos todavía.

2.3. Falta de apoyo social

Sólo una de cada diez personas mayores tiene apoyo de algún servicio social. Las personas mayores sufren una situación de aislamiento y soledad. La tasa de cobertura del servicio de ayuda a domicilio a las personas mayores es del 3,14 por ciento; en tele-asistencia es del 2,05 por ciento; y tan sólo hay una plaza de centro de día por cada doscientos mayores. A ello hay que añadir la falta de viviendas adaptadas.

2.4. Sentimiento de inutilidad social

No es posible enumerar todos los problemas que causan o colaboran a la exclusión de una parte de las personas mayores. Pero queremos llamar la atención sobre el sentimiento de inutilidad que embarga a muchas de ellas. Nuestra sociedad está de tal modo sustentada por el trabajo y la productividad, que –al igual que sucede en la situación de desempleo– la persona que por enfermedad o jubilación queda fuera del sistema productivo, se siente con frecuencia, además de aislada y sola, embargada de un sentimiento de inutilidad. Y la sociedad, y a veces la propia familia, se lo hace sentir con gran intensidad.

En una sociedad en la que se es valorado por lo que se produce en términos de mercado, las personas mayores pueden llegar a sentirse inútiles, pueden verse, en términos subjetivos y objetivos, como clases pasivas y pueden ser evaluadas como mera carga social. Tampoco otros valores en alza en nuestra sociedad –la juventud, la competitividad, la capacidad emprendedora, incluso la belleza– propician el reconocimiento y valoración de las personas mayores. Los valores que ellas pueden aportar –sabiduría, experiencia, prudencia– no están en alza. Ello refuerza su sentimiento de inutilidad social.

⁶ Según un reciente estudio del Instituto de Estudios Fiscales, ocho comunidades autónomas tienen ya déficit en la Seguridad Social y, aunque por el momento el resultado del balance total es positivo, se calcula que dentro de cinco años, el sistema en su conjunto habrá entrado en números rojos.

Dependencia, carencia de recursos económicos, falta de apoyo social, sensación de inutilidad, aislamiento y marginación, son algunos de los problemas que acechan a la tercera edad. Esos problemas tienen diversas etiologías que no podemos enumerar aquí. Nuestra siguiente reflexión se dirige a la responsabilidad que la sociedad tiene para dar respuestas a los retos que esos problemas plantean.

3. La vejez, responsabilidad de la sociedad

3.1. Vejez y derechos humanos

En lo que sigue, hemos intentado describir los derechos humanos que necesitan en mayor medida de defensa y de protección en las personas mayores. La dignidad de la persona y su carácter social son fundamentos de tales derechos y permanente punto de referencia. La supervivencia física y la autonomía personal son las necesidades básicas que todo individuo, en cualquier edad y cultura, tiene que poder satisfacer y tiene que poder hacerlo participando en el logro de otros objetivos individuales o sociales.

Hans Jonas ve en el recién-nacido el paradigma de la obligación ética. Su carácter de dependiente y vulnerable determina la obligación ética incondicional del cuidado. Por el parecido con el recién-nacido, salvadas las diferencias, podemos también establecer, en la persona de la tercera edad que necesita incondicionalmente de nuestro cuidado, un paradigma ético.

El ser humano, en todos los momentos de su vida, es un sujeto de necesidades. La naturaleza y la cultura son el ámbito de la satisfacción de las mismas. En el ser humano, las necesidades manifiestan su carácter abierto, creciente, potencialmente infinito: el hombre amplía históricamente el número y la calidad de sus necesidades y el modo de satisfacerlas. Algunas necesidades humanas están biológicamente determinadas, pero la satisfacción de las necesidades humanas tiene, por lo general, un carácter cultural, socialmente construido. El modo de satisfacer las mismas necesidades no es único: es también cultural, sin que pueda afirmarse que hay un único modo específicamente humano para la satisfacción de cada determinada necesidad o de las necesidades humanas en general.

Hay, sin embargo, necesidades que tienen carácter universal. Las diferencias culturales no pueden justificar lo que, en términos de consenso moral, son

situaciones de privación objetiva. Las necesidades básicas tienen carácter de derechos morales que en la sociedad se transforman en derechos fundamentales, civiles y sociales. Cualquier enumeración de derechos puede ser entendida como una estrategia ética para determinar las necesidades humanas básicas y exigir su satisfacción.

Como es obvio, el primer derecho a proteger en el anciano y la primera necesidad a satisfacer es su derecho a la vida y a la supervivencia. Desde este punto de vista, podemos afirmar que la privación de la satisfacción de necesidades básicas y fundamentales para la supervivencia constituye una situación injusta, una inmoralidad, que afecta a un número no pequeño del colectivo de personas mayores y que requiere la prioritaria responsabilidad y atención por parte de todos.

El derecho a la vida hay que entenderlo como derecho a una vida digna: protegida legalmente, segura económicamente, realizada socialmente. Desde este punto de vista, podemos afirmar que el vacío legal que afecta a la tercera edad, la desigual distribución de los recursos, la privación de servicios sociales y determinados niveles en las condiciones de vida, constituyen también una situación injusta y deben ser objeto de cuestionamiento ético.

El segundo derecho que requiere especial protección en el anciano es la libertad, la capacidad de decidir por sí mismo, la posibilidad de establecer la propia jerarquía de necesidades y de elegir el modo de satisfacerlas. Ni la familia, ni los médicos, ni los jueces, ni los fiscales deberían poder decidir sin la anuencia del anciano. Mientras sea capaz, es él, mediante el ejercicio de su libertad o mediante un testamento vital en previsión de que pueda carecer de ella, el que debe poder planificar su futuro, incluso su futuro dependiente. La administración de sus bienes y disponibilidad de los mismos forma parte esencial de este derecho.

El tercer derecho, que corre peligro de ser vulnerado en las personas mayores, es el derecho a la integración y participación social. El anciano ha de poder desarrollar una vida social y afectiva, sentirse integrado y reconocido en la sociedad, tener acceso a los bienes sociales, culturales, educativos, participar en la acción política, etc. Y no sólo como beneficiario, sino como activo protagonista.

3.2. La protección de los derechos en la vejez

Creemos que esos son, no todos pero sí los principales, valores en juego. Muchos de estos derechos se encuentran tipificados y protegidos ya en las actuales leyes. Otros, en cambio, están pendientes de regulación o se hallan en un vacío legal desde el que es difícil salir al paso de las diversas contingencias. Y no basta el reconocimiento, es necesaria la defensa y protección efectiva de esos derechos. Ahora bien, ¿a quién corresponde, y en qué grado, garantizar la defensa y disfrute efectivo de esos derechos de las personas mayores? Vamos a intentar enumerar y analizar algunas de esas responsabilidades.

Hay que afirmar, en primer lugar, que la protección de los derechos en la vejez es responsabilidad de toda la sociedad: de la familia, del Estado, de las instituciones públicas y privadas. El principio de subsidiaridad puede ayudarnos aquí para delimitar la responsabilidad de las distintas instituciones sociales sobre las personas mayores.

3.2.1. La familia y la protección de la vejez

La familia sigue siendo el gran referente de la acción protectora de la vejez. Por razones de consaguinidad, por sentimiento de gratitud, pero también por responsabilidad civil y moral, la familia está obligada, dentro de sus posibilidades, a proteger la vida, la libertad, la dignidad y la integración social de las personas mayores de la propia familia. Ello implica recuperar o potenciar algunos de los valores tradicionales de la familia: apoyo mutuo, corresponsabilidad, generosidad. Mientras tenga familia y mientras ésta tenga capacidad, el anciano ha de poder estar y sentirse reconocido en ella.

Pero no podemos ignorar que algunos de los problemas de las personas mayores están también ligados a la evolución de la familia. Aludimos a una realidad de sobra conocida. En las familias tradicionales (y tradicionalmente numerosas) el anciano se encontraba de manera natural y espontánea, no sólo protegido, sino frecuentemente colocado en un lugar central. Compartía su vida con una parte de la familia, la que siempre permanecía en casa. A partir de los años 70 del siglo XX, el modelo tradicional de familia entró en crisis. Hemos pasado del modelo clásico de la familia extensa y horizontal a un modelo de familia reducida y generacional. En la actualidad, con familias nucleares de tres o cuatro miembros, con familias en las que todos los que están en edad laboral trabajan o buscan trabajo fuera de la casa, el anciano no sólo se encuentra de hecho frecuentemente desprotegido, sino que con frecuencia

se percibe y es percibido como una carga para la familia.

Tal cambio en la familia parece irreversible. La solución no puede estar en una vuelta atrás. Pero la conciliación de la vida laboral y familiar tiene que contemplar también la atención a los ancianos. La fórmula mejor siempre será opción de cada familia. Pero no está de más que reivindiquemos aquí la necesidad de incentivar y dignificar esa tarea. Porque lo que actualmente se incentiva es más bien lo contrario. En ese sentido, el papel de la familia sigue siendo fundamental.

Con todo, hay un número importante de personas mayores que carecen de familia. Para ciertos casos de éstos, los contratos de alimentos, la ayuda domiciliaria, la vivienda compartida y otras fórmulas pueden aportar alguna solución. Aunque las residencias siguen percibiéndose en muchos casos como un fracaso familiar, no es así en todos los casos (ni en otros países de distinta tradición cultural). En ocasiones, y con una frecuencia cada vez mayor, la residencia es la mejor solución para una acción meramente protectora.

3.2.2. El Estado y la protección de la vejez

Es claro que la protección primera que compete al Estado es la jurídica. Se puede decir, sin embargo, que hasta el momento no existe un modelo legal de protección de la vejez. El derecho se basa en la cultura y la costumbre. Ya decíamos que el Código Civil apenas hace menciones explícitas a la protección de las personas mayores. Tradicionalmente, el anciano ha sido ajeno al mundo del derecho, o, mejor dicho, éste ha sido ajeno al anciano. Son necesarias las leyes de tutela y autotutela específicas para la tercera edad. Pero, tampoco se trata de que el control de los mayores pase al Estado, a través del ministerio fiscal y los jueces. El Estado ha de sustituir y suplir lo que la persona o la familia no puedan realizar por sí mismas.

El Defensor del Pueblo suscribió, en fecha 16 de julio de 1998, sendos convenios con la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología y con la Asociación Multidisciplinaria de Gerontología. El primero de ellos tenía por objeto analizar la legislación en la materia, estudiar los instrumentos de coordinación establecidos entre las administraciones sanitaria y social, analizar los recursos sanitarios y los recursos sociales y examinar los aspectos financieros. El segundo se dirige a obtener un análisis cualitativo, mediante el cual se aportara el criterio de los profesionales de la sanidad y de los servicios sociales sobre los problemas de la situación actual de la atención geriátrica y gerontológica, en

aspectos tales como la coordinación, la interrelación y la provisión, así como las perspectivas de futuro sobre los mismos. Conocidos tales informes, la Institución del Defensor del Pueblo formuló varias recomendaciones al Ministerio de Sanidad y Consumo, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al Ministerio de Justicia y al Ministerio de Educación y Cultura⁷.

La conclusión general de dicho estudio es precisamente la constatación de que las personas mayores tienen unas necesidades que en modo alguno están contempladas en la legislación actual a ningún nivel.

El ya citado Libro Blanco sobre la protección a las personas con dependencia en España es una respuesta a esas recomendaciones del Defensor del Pueblo, que se fundamentaban, a su vez, en los estudios citados. Esperamos que pronto se traduzca en una legislación adecuada. La futura ley prevé ayudas para viviendas adaptadas, teleasistencia, ayuda domiciliaria y más residencias. Se estima que ponerla en marcha costará lo equivalente a un 1% del PIB. Sobre su financiación se barajan diversas alternativas: ¿vías impuestos?, ¿vía cotizaciones a la Seguridad Social?, ¿seguro específico de dependencia?, ¿financiación compartida entre el Estado y la familia? Otro aspecto del mismo que despierta expectativas es su incidencia sobre el empleo. Se estima, aunque pensamos que con cierta exageración, que la aplicación de la Ley llevaría a una situación ocupacional de “ausencia técnica de desempleo”. Tal es la enorme capacidad de creación de empleo que llevaría aparejada.

Ahora bien, el Estado no puede limitarse a la protección jurídica, por importante que ésta sea. Más allá de la protección legal está la protección real. No preconizamos un Estado providencia que asuma en su totalidad la protección real de las personas mayores. Aquí ha de funcionar el principio de subsidiaridad. El Estado ha de potenciar esencialmente las prestaciones económicas, los servicios sanitarios, los servicios sociales y su coordinación sociosanitaria. Lo que pueda hacer la familia y lo que pueda hacer la sociedad no ha de ser asumido por el Estado. Pero sí compete al Estado que lo que quieran hacer las familias y la sociedad puedan hacerlo realmente.

Pero hay determinadas circunstancias, en las que la familia resulta impotente, por ejemplo, para hacerse cargo de personas con una dependencia severa. En

⁷ DEFENSOR DEL PUEBLO (2000), *La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos. Recomendaciones del Defensor del Pueblo e Informes de la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología y de la Asociación Multidisciplinaria de Gerontología*, Madrid, Defensor del Pueblo.

esos casos, que según las estadísticas antes mencionadas son numerosos, el Estado y la sociedad, a través de las instituciones públicas y privadas sanitarias y sociales, en una acción sociosanitaria coordinada, deben poder ofrecer las plazas requeridas para el internamiento adecuado. Nos referiremos a este tema al hablar específicamente del cuidado de las personas mayores.

Desde el punto de vista legal, los retos están en una protección eficaz de la vida y en conseguir el mayor grado posible de autonomía para las personas mayores. Junto a la Ley de dependencia, las que hacen referencia al testamento vital, poderes preventivos, ley de autonomía del paciente, etc., aunque quizá generen otros conflictos, se orientan a que sea la persona mayor quien conserve el máximo grado de capacidad de decisión.

3.3. El cuidado de la vejez: el principio de subsidiaridad

Pasamos de la protección al cuidado. Y aclaremos, en primer lugar, la diferencia entre estos dos conceptos. Al igual que respecto de la salud podemos hacer una distinción entre sanar y cuidar, al hablar de necesidades y derechos de las personas mayores, podemos establecer una distinción entre proteger y cuidar. La protección hace referencia al hecho (por ejemplo, de algún modo la persona mayor tiene derecho a estar protegida por la familia, si ésta existe), el cuidado hace referencia al cómo (la familia puede cuidar al anciano por los propios miembros de la familia, puede recibir la ayuda de servicios sociales, puede contratar a cuidadores profesionales o informales y puede, con el consentimiento de la persona mayor, ingresar al anciano en una residencia). Ambos temas, sin embargo, no están desligados. La legislación laboral puede no sólo proteger sino tener incidencia en el cuidado. El apoyo que reciba la familia, por ejemplo para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, tiene una especial incidencia para favorecer la prestación del cuidado por la propia familia, al poder compatibilizar el desarrollo de la actividad laboral con la prestación de cuidados a las personas mayores.

El tema del cuidado replantea de nuevo casi todo lo dicho anteriormente sobre la protección por parte de la familia y del Estado, pero introduce nuevos temas: ¿quiénes son los cuidadores?, ¿quiénes van a serlo en el futuro?, ¿cuál es el papel de los profesionales?, ¿cuál el de los voluntarios?

Veamos, en primer lugar, el mapa de la situación: dónde desean ser cuidadas las personas mayores y quiénes son las personas que las cuidan en la actualidad. Tomamos los datos de la información que nos proporciona el Libro Blanco ya

citado. Las personas mayores prefieren recibir el cuidado en su propia casa (70,6%), en una residencia pública (9,8%), en casa de una hija (4,8%), en una vivienda o miniresidencia (4,8%), en una residencia privada (2,7%)⁸. En cuanto a las personas que ejercen el cuidado, un 83 % de los cuidadores de personas mayores dependientes son mujeres que dedican una media de diez horas al día. El 65% de las mismas son mujeres de la propia familia. La edad media de los cuidadores es de 52,9 años, un 76,2% son personas casadas, de ellas, el 73,1% no están ocupadas laboralmente, aunque el 44,2% trabaja en tareas del hogar. El 50% de los cuidadores no se pueden dedicar a trabajar a causa del tiempo que requiere el cuidado de la persona dependiente⁹.

Esos datos parecen confirmar que todavía “España es el paradigma del modelo latino de cuidados, que es excelentemente valorado por los países del norte de Europa”¹⁰. Ese paradigma se refiere al cuidado por personas de la propia familia, al cuidado en el domicilio y a las redes solidarias que apoyan la familia. Pero tampoco olvidemos que esa proporción va en disminución progresiva. Hay ya más de 360.000 personas mayores que son atendidas en su domicilio por inmigrantes procedentes de América Latina. Por otra parte, en las ciudades y en mismo medio rural, las redes solidarias que apoyaban la familia van desapareciendo. El Estado ha tenido una parte de culpa en ese proceso (al prometer ayudas –que en muchas ocasiones nunca han llegado–) reforzando la idea de que el Estado es el único responsable de las personas mayores. Puede pensarse que el papel jugado (todavía) por la mujer en el cuidado familiar tenderá a desaparecer como referente privilegiado o único (tanto por la incorporación de la mujer al trabajo como por la independencia de la mujer aunque no se case, y por la justamente reivindicada igualdad de la mujer y el hombre)

El cuidado y la asistencia a las personas mayores tendrán que ser la suma de la aportación de la familia, de la aportación de cuidadores informales voluntarios, y de la aportación de profesionales.

⁸ MTAS (2005), *Libro Blanco*, cap.3, p.50

⁹ Noticias Al día: www.westlaw.es, 04/05/05.

¹⁰ MTAS (2005), *Libro blanco*, cap. 3, p. 68 (conclusiones finales del capítulo).

3.4. El cuidado domiciliario y/o extradomiciliario

La calidad de vida de la persona en la tercera edad la da, sobre todo, tener al lado alguien que la quiera. Quizá esa sea la razón de que la mayoría de los ancianos prefiera recibir cuidados en su propio domicilio. Esto es aplicable al cuidado familiar como al cuidado profesional. Si la persona mayor posee su propia vivienda, es preferible –siempre que sea posible– la rotación de los familiares cuidadores a la rotación de la persona mayor. Mientras sea posible, la atención domiciliaria (acercar el servicio a la vivienda) será preferible a llevar la vivienda al servicio (residencias). La futura Ley de dependencia parece que va a arbitrar dispositivos interdisciplinarios que favorezcan que la persona anciana esté en su casa. Ello obliga a diseñar un modelo de atención domiciliaria distinto al que ahora hay.

Pero habrá ocasiones, en que la asistencia y cuidado domiciliario no será posible. Las residencias son, entonces, necesarias. Sobre todo las públicas, y a pesar de sus deficiencias, atienden al sector de la población más desprotegido. La insuficiencia de recursos en este sector es clamorosa. Hay ya más de 1.200.000 personas dependientes y sólo 260.000 plazas residenciales. Y no sólo por su número, sino también por la insuficiencia de residencias especializadas. De otra parte, hay que conseguir y garantizar que los residentes conserven su libertad y aquellas condiciones que hacían en casa la vida digna y agradable. El ideal de residencias es el de aquellas que reproducen el entorno del que proceden las personas mayores.

Según el Informe bianual Las Personas Mayores en España 2004, antes citado, los principales motivos para elegir estos centros son: evitar la soledad (casi el 35 por ciento); razones familiares (alrededor del 20 por ciento); de salud o de autonomía personal (en torno al 26 por ciento); estar mejor atendidos (el 10 por ciento). Entre las consecuencias positivas de vivir en una residencia, los mayores destacan: la comodidad (42,4 por ciento); la tranquilidad (35,4 por ciento); y la compañía de otras personas (28,6 por ciento). Como aspectos negativos, señalan: los problemas de convivencia (13 por ciento); la soledad (8,2 por ciento) y la falta de costumbre (sólo un 5 por ciento).

La gestión del cuidado, sobre todo en los casos de dependencia, transita a través de la adaptación de la vivienda, la teleasistencia, la ayuda domiciliaria, los centros de día (mucho más y mejor dotados que los actuales “hogares del pensionista”) y las residencias (con o sin apartamentos).

3.5. Cuidar los cuidadores

Más allá de dónde y quién realiza el cuidado, lo que ahora queremos resaltar son las exigencias de dicho cuidado. Ya hemos referido que la exigencia fundamental –junto al respeto a la dignidad y la autonomía– es que la persona mayor sea acompañada y cuidada por alguien que la quiera. De ahí que el cuidado de la familia, siempre que sea posible porque no en todos los casos el afecto familiar está garantizado, será preferible a otras fórmulas. La calidad del cuidado depende, sobre todo, de un trato humano.

Pero el cuidado requiere también de otras capacidades, además del afecto. Tanto para el cuidado en casa, por parte de los miembros de la familia o de cuidadores informales, como para el cuidado en residencias, es necesaria formación y ayuda. No es fácil nunca, y en ocasiones es extraordinariamente duro, atender a personas mayores dependientes. La experiencia del voluntariado es también ambigua. También los voluntarios necesitan formación y ayuda. Según los expertos, junto a la buena voluntad y el afecto, la capacidad de liderazgo y la empatía son cualidades esenciales en las personas que atienden –desde la familia, desde el trabajo o como voluntarios– a las personas mayores.

Hay una tarea enorme, que incumbe a toda la sociedad, y que se refiere a la educación de la sensibilidad, a una mayor concienciación de los tres sectores de cuidadores citados y a una mayor profesionalización de todos los implicados en el cuidado. El eje de esa formación y ayuda mira hacia la calidad de la atención y del trato personal.

4. Las personas mayores y su inserción en la sociedad

Son muchas las personas que no son dependientes en la tercera edad. Conservan, al llegar a la jubilación y mucho más en el caso de la prejubilación, plenitud de facultades desde el punto de vista biológico, psíquico y social. Queremos ahora volver la atención sobre la persona mayor, no sólo, como hasta ahora, en cuanto sujeto de derechos, sino también como sujeto de deberes y obligaciones. Hay una tendencia, de las personas mayores, pero también de su entorno, a considerar que “ya han dado de sí todo lo que se les podía pedir”. No todos los casos, por supuesto, son así, ni son negativos. Todos conocemos a personas jubiladas que han seguido prestando a la familia y a la sociedad inestimables servicios, sintiéndose y siendo útiles y no eximiéndose ni de responsabilidades ni de tareas, a veces muy arduas.

La realidad es, según los recientes datos del informe Las Personas Mayores en España 2004, que muchas personas mayores han iniciado una nueva actividad, inclinándose por el turismo (18 por ciento de los encuestados); el deporte (25 por ciento); las actividades de formación (25 por ciento); y el voluntariado (12 por ciento). Un número significativo de personas mayores cuida a menudo de sus nietos, y sus actividades más frecuentes son ver la televisión, reunirse con amigos o visitar familiares. Y entre las actividades que les gustaría realizar se encuentra el ir a espectáculos, acudir a algún centro o asociación y hacer deporte.

Aquí también, el enfoque primordial de nuestra reflexión es ético. En el año 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó la Resolución 49/91, que incluye una serie de principios a favor de las personas de edad, que pueden ayudarnos a enmarcar esta reflexión. Según esos principios, las personas de edad deberán:

Permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y aplicación de las políticas que afecten directamente su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes. Poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicios a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades. Poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada. Tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.

Creemos muy pertinentes las aportaciones hechas por un grupo (el 2º) al I Congreso Estatal de Personas Mayores (1998) sobre "Participación social de las personas mayores, necesidades y retos de futuro"¹¹.

La integración, como en el caso de otros colectivos, es, en primer lugar, una tarea de la sociedad, que acoge y proporciona medios para ella. El hecho de que las personas mayores sean ciudadanos socialmente activos, significa que no sólo reciben los beneficios inherentes a la sociedad, sino que también aportan su trabajo para la construcción de una sociedad más justa y solidaria. La experiencia y la riqueza personal del colectivo de personas mayores, es un capital humano que de ningún modo se puede malgastar, sino que hay que aprovechar y potenciar a favor de la sociedad en su conjunto. Y ha de recibir un reconocimiento social, tanto a nivel individual como colectivo.

¹¹ CONSEJO ESTATAL DE PERSONAS MAYORES, I Congreso Estatal de Personas Mayores (1998): *Las personas Mayores ante el S. XXI: Hacia una mayor calidad de vida, Conclusiones del grupo de trabajo 2º*, puede consultarse en: www.seg-social.es/imsero/mayores/may_con32.html.

Pero la integración es también tarea de la persona que se integra o que, estando ya integrada, se mantiene, no se inhibe o aparta de las tareas sociales. La integración exige una actitud activa por parte de la persona mayor. Participar supone, además de la existencia de los cauces de participación apropiados, el deseo y la voluntad efectiva de participación por parte de las personas mayores. La participación es un reto, con dificultades, pero con aspectos gratificantes.

Como en tantos otros temas sociales, la participación va unida a la asociación, a la vinculación con grupos, asociaciones y organizaciones de distinta índole. La participación social y el voluntariado de las personas mayores, es una realidad viva y operante en nuestro entorno social, aunque no tiene el volumen y la intensidad que corresponde al colectivo que forman. En muchas ONGs vemos la conveniencia y eficacia de la participación de personas de edad.

Lo mismo ocurre en los programas de educación. No faltan hoy iniciativas públicas y privadas abiertas o específicamente pensadas para las personas mayores. Las cátedras intergeneracionales, que varias Universidades han puesto en marcha, es un buen ejemplo de ello. Algunas han tenido mucho éxito. En otras actividades, el número de participantes es, con frecuencia, reducido, aunque no siempre las causas de esa escasa participación son imputables a las personas mayores.

En la captación, motivación y formación permanente de voluntarios entre las personas de la tercera edad, juegan un papel importante tanto las instituciones de la Administración Pública cuanto los medios de comunicación. La primera tiene que proporcionar los medios adecuados, dar el protagonismo a las personas mayores en los temas que les incumben. Las experiencias valiosas han de ser acreditadas y respaldadas. La realidad de la participación y actividad de las personas mayores, aunque sea minoritaria, ha de ser puntualmente informada.

Es importante que, con realismo, aceptando limitaciones y con mucho mayor margen de libertad en el sometimiento a horarios y a una determinada eficiencia, las personas mayores se sientan responsables de tareas sociales. La gratuidad, en general, de tales tareas es una oportunidad ética para desarrollar la generosidad y la actitud de servicio a los demás. La integración exige que tales aportaciones se realicen en ámbitos donde la acción se complemente con la de otras personas de diferente edad. Sólo así, la transmisión de conocimientos y habilidades a las otras generaciones se puede producir.

La tercera edad puede y debe ser preparada por los propios interesados. Salvo jubilaciones forzosas y sobrevenidas, el horizonte temporal de la jubila-

ción es previsible. Es importante y necesario prepararse para ella. La crisis de inactividad está ya suficientemente estudiada. Y las reflexiones sobre la vejez abundan en la literatura y en los medios de comunicación. Una de las buenas cosas de los centros de día es poner al alcance de los jubilados la prensa diaria y una pequeña biblioteca. Precisamente, una de las actividades de la tercera edad puede ser la lectura. Pero el hábito de leer no se improvisa.

5. A modo de conclusión: la tercera edad, oportunidad para las personas ancianas y oportunidad para la sociedad

Es hora de ir concretando nuestras reflexiones en unas conclusiones. Lo hacemos, como en otras ocasiones, en forma de decálogo por la ventaja de que obliga a realizar una síntesis y permite recopilar unas reflexiones que, por la diversidad de aspectos abordados, pueden haber quedado algo dispersas en el texto.

- 1ª La tercera edad, más que como problema, ha de ser contemplada como una oportunidad que suscita la responsabilidad creativa de toda la sociedad para dar respuesta a los retos que plantea.*
- 2ª El primer reto proviene del aumento progresivo del colectivo de personas en tercera edad. La prolongación de la esperanza de vida es un hecho positivo. Pero plantea el reto de aumentar la calidad de vida en la misma proporción en que aumenta la longevidad.*
- 3ª Más allá de lo cuantitativo, la vejez en la especie humana es una realidad cultural dependiente de variables biológicas y también culturales y sociales. Ello plantea el reto de individualizar la situación de la persona de edad y las circunstancias personales en las que envejece. Plantea también el reto de cambiar nuestra comprensión cultural de la edad avanzada, demasiado apegada a concepciones superadas por la realidad.*
- 4ª En la protección de los derechos y satisfacción de las necesidades de las personas de la tercera edad se ha de aplicar el principio de subsidiariedad: entre la familia, el Estado, y la sociedad civil en su conjunto. El Estado ha de propiciar que lo que deban o quieran hacer las familias y las organizaciones de la sociedad civil, puedan hacerlo realmente. Los retos aquí implicados se refieren a los recursos legales y económicos que concreten en general la regulación de las pensiones, la Ley sobre atención a las personas con dependencia y la Ley de conciliación de la vida laboral y familiar, entre otras.*

- 5^a *La función principal del Estado es garantizar la protección de los derechos correspondientes a la satisfacción de las necesidades de las personas mayores. La protección de la vida y la libertad de las personas en ese periodo de la vida es la condición mínima. Ello plantea el reto de una legislación adecuada y específica y de la provisión de los medios necesarios para la supervivencia, la calidad de vida y el ejercicio de la autonomía personal.*
- 6^a *La evolución de la familia y la disolución de las redes solidarias del entorno, tanto urbano como rural, hacen que cada vez sea menos cierto que “España es el paradigma del modelo latino de cuidados, que es excelentemente valorado por los países del norte de Europa”. Ello plantea el reto de articular un nuevo paradigma en el que participen: la familia, el Estado y la sociedad civil a través de instituciones cuidadoras y de cuidadores tanto profesionales como voluntarios. Ese nuevo paradigma pasa por: viviendas adaptadas, teleasistencia, ayuda domiciliaria, centros de día y residencias, entre otros medios.*
- 7^a *Aunque la familia sea el lugar más idóneo para el cuidado, por la general garantía del afecto, que es la primera y fundamental necesidad y derecho de la persona mayor, las residencias no han de ser consideradas como fracaso de la familia, ni deben comportar culpabilidad en la familia. Ello plantea el reto de adecuar los recursos a las necesidades, ya que, dado el incremento cuantitativo de las personas de edad avanzada y los casos de dependencia, esa demanda de residencias va a seguir creciendo en proporción mucho mayor a la oferta.*
- 8^a *El cuidado de la persona mayor, sobre todo en los casos de dependencia, soledad y marginación, concreta una perspectiva ética en la que ha de conjugarse la afectividad y la eficiencia. Ello plantea el reto de la sensibilización ética de todos los implicados en el cuidado y la preparación específica, profesional y psicológica, de los cuidadores.*
- 9^a *Las personas en la tercera edad no son sólo sujetos de derechos, sino también de deberes y obligaciones. Su inserción activa en la sociedad plantea un doble reto: para las personas mayores, que han de verse a sí mismas como sujetos activos, capaces y motivados para aportar su sabiduría y habilidades a las generaciones siguientes; para la sociedad en su conjunto, que ha de arbitrar y potenciar los cauces de esa participación y actividad.*

10ª Creemos que la consideración de la tercera edad como oportunidad lo que, en último término, quiere resaltar es el derecho de la persona mayor a ser feliz. Y el carácter incondicional de la obligación ética que la sociedad en su conjunto tiene de facilitárselo.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 189-219

El pensamiento social de Juan Pablo II. Líneas básicas de sus tres encíclicas sociales

Ildefonso CAMACHO LARAÑA S .J.¹

(PALABRAS CLAVE: DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA, ENCÍCLICAS.

KEY WORDS: SOCIAL DOCTRINE OF THE CHURCH, ENCYCLICALS)

Los 26 años y medio de pontificado de Juan Pablo II se corresponden con un periodo muy cargado de acontecimientos, algunos de los cuales han marcado la historia contemporánea: concretamente, la caída del muro de Berlín como símbolo del fracaso del colectivismo y la nueva configuración del mundo que va resultando de ello. El pensamiento social del pontífice

¹ Facultad de Teología. Granada.

recientemente desaparecido debe ser leído desde ese trasfondo para valorar mejor algunos rasgos esenciales de la Doctrina Social de la Iglesia: nos referimos a su inevitable condición histórica, en dependencia de los acontecimientos que la rodean.

Es evidente que el término empleado (doctrina) más bien induce a pensar en un sistema cerrado de principios. Por eso es preciso salir al paso de este equívoco, muchas veces abonado desde determinadas posiciones ideológicas, que buscan ante todo la seguridad en la doctrina. Pero el pensamiento social de la Iglesia se ha ido elaborando en la época moderna de forma progresiva, de manera que se detecta en él el esfuerzo por mantener un equilibrio entre principios inalterables y aplicaciones prácticas². Es más, no siempre es posible hacer una separación tajante entre aquéllos y éstas: sería preferible hablar de una permanente remodelación de los temas, donde uno puede detectar que hay principios de fondo recurrentes, pero que éstos no bastan para iluminar los problemas concretos. Es ahí donde estriba, en nuestra opinión, el principal valor de la Doctrina Social de la Iglesia. Pero no basta con reconocer ese valor; es necesario además tenerlo muy en cuenta a la hora de leer e interpretar los documentos.

Juan Pablo II es, como decíamos, una expresión muy ilustrativa de este modo de proceder. Para mostrarlo vamos a tomar como base sus tres grandes encíclicas sociales: primero haremos una presentación muy esquemática de cada una de ellas, subrayando lo que en ellas hay de diverso; después analizaremos algunos puntos de convergencia de las tres; por último, quisiéramos también dejar constancia de algunas aportaciones más significativas de Juan Pablo II a la Doctrina Social de la Iglesia en relación con los desarrollos anteriores a él.

Hemos optado por limitarnos a sus tres encíclicas sociales: *Laborem exercens* (1981), sobre el trabajo humano; *Sollicitudo rei socialis* (1987), sobre las diferencias mundiales y el conflicto entre “hiperdesarrollo” de unos pueblos y subdesarrollo de otros; *Centesimus annus* (1991)³, sobre el centenario de la

² Así se ha reconocido, de forma autorizada, recientemente: “La Doctrina Social de la Iglesia no ha sido pensada desde el principio como un sistema orgánico, sino que se ha formado en el curso del tiempo, a través de las numerosas intervenciones del Magisterio sobre temas sociales”. PONTIFICIO CONSEJO JUSTICIA Y PAZ (2005), *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, Roma, Libreria Editrice Vaticana, n. 72.

³ En adelante estas tres encíclicas serán citadas por sus siglas: LE, SRS, CA.

primera gran encíclica social, escrita por León XIII, pero con una profunda reflexión sobre la caída del colectivismo. Ellas representan lo esencial de su pensamiento, expresado además en multitud de intervenciones para las más diversas circunstancias.

Comenzaremos con una breve presentación de esos tres grandes documentos sociales. Ellos encierran una gran riqueza de pensamiento y abordan innumerables cuestiones. Pretendemos ceñirnos a lo esencial, que es donde radica su valor principal. Con ello evitaremos dos peligros en que frecuentemente caen quienes utilizan estas encíclicas: por una parte, un excesivo deseo de emplearlas para apoyar determinadas posturas previas de quien los utiliza; por otra, la cita fragmentaria y descontextualizada de algunos pasajes, que impide comprender su verdadero alcance, cuando no las malinterpreta.

Entendemos por lo esencial: el contexto de la encíclica y los problemas a los que pretende responder; el tema central y el objetivo de la misma; el esquema básico de su desarrollo; los temas más nucleares que contiene.

1. Encíclica sobre el trabajo humano: *Laborem exercens* (1981)

Esta encíclica, situada muy al comienzo del pontificado de Juan Pablo II, refleja su preocupación por el mundo comunista de Europa, que él acaba físicamente de abandonar, cuando todavía no existen indicios de que el colectivismo va a sucumbir. Es un dato que debe presidir todo estudio del documento.

1.1. Contexto y objetivos

Porque dicha circunstancia explica lo que pudiera parecer un cierto retroceso en la Doctrina Social respecto a los enfoques dominantes en ella desde mitad del siglo XX: en efecto, si hasta entonces había estado muy condicionada por las relaciones entre los dos grandes sistemas socioeconómicos y las ideologías que les acompañaban (situación que podríamos visualizar como el conflicto Este–Oeste), a partir de ese momento había girado hacia los grandes problemas mundiales y las diferencias crecientes entre países desarrollados y países en desarrollo (el conflicto Norte–Sur). LE parece volver al escenario del conflicto Este–Oeste. Ésa era la *cuestión social* en el mundo industrial; pero ya convenía hablar de *cuestión social mundial*. ¿Influye en

esta cierta regresión el hecho de que aquél seguía siendo todavía el gran problema de la Europa comunista?

Pero este retorno a enfoques anteriores no debe impedir que reconozcamos la novedad de LE. Ésta radica precisamente en la perspectiva que se adopta para analizar toda la cuestión social: el trabajo humano. En realidad, el trabajo ocupa un lugar central en los documentos de finales del siglo XIX y primera mitad del XX, como efecto del planteamiento común de toda esa época: el de la confrontación capitalismo–socialismo (y capitalismo–colectivismo desde la revolución rusa de 1917 y, más aún, desde el final de la segunda guerra mundial), que deriva siempre en las relaciones conflictivas capital–trabajo. Ahora bien, dado que el régimen de propiedad era el rasgo que distinguía entre sí a los dos sistemas económicos, la doctrina sobre la propiedad era el primer centro de atención en todos los documentos. Sólo una vez asentado el principio de la propiedad privada y los criterios éticos correspondientes, se abordaba el tema del trabajo.

Posteriormente este orden se invertirá: ya la constitución pastoral *Gaudium et spes* del Vaticano II tratará en primer lugar del trabajo, expresando así la prioridad de éste sobre la propiedad. LE irá más lejos: enfocará toda la doctrina sobre la propiedad como una consecuencia de la visión que ofrece del trabajo humano. No es sólo un cambio en el orden de tratamiento: asistimos ahora a toda una relectura de la propiedad desde el trabajo.

1.2. Contenido esencial

Con este enfoque como base, el contenido esencial puede esquematizarse como sigue:

I. La doctrina [Capítulo 2: “El trabajo y el hombre”]:

1. El trabajo: visión teológica y antropológica. El punto de partida es bíblico y teológico: el texto de la creación (“Llenad la tierra y sometedla”, Gen 1,28). La referencia antropológica parte de la consideración del trabajo como actividad transitiva (y no inmanente a la persona).
2. Doble consideración del trabajo. Su dimensión *objetiva* y su dimensión *subjetiva*. La primera se refiere a lo que hay en cada trabajo de específico y tiene que ver con el producto concreto de cada uno de ellos; el segundo se refiere a lo que es común a todo trabajo: que

hay una persona humana detrás de él. Si en el trabajo objetivo se expresa el dominio del ser humano sobre el mundo, en el trabajo subjetivo se expresa la persona humana como imagen de Dios.

3. Un principio ético derivado: *la prioridad del trabajo subjetivo sobre el trabajo objetivo*. Porque lo que verdaderamente dignifica el trabajo es el hecho de que lo hace una persona humana. Este principio es el eje de toda la encíclica: más aún, es la clave desde la que debe analizarse toda la cuestión social.

II. La aplicación de dicha doctrina [Capítulo 3: “Conflicto entre trabajo y capital en la presente fase histórica”]:

1. En la sociedad industrial moderna se da un conflicto entre capital y trabajo, que aún perdura.
2. Este conflicto, que se agudizó con el capitalismo, tampoco fue resuelto por el colectivismo, aunque se propusiera hacerlo. Y es que ambos sistemas socioeconómicos han invertido el principio anterior, dando prioridad al capital sobre el trabajo. Porque uno y otro han caído en el mismo doble error: economicismo (el valor del ser humano se mide por sus resultados económicos) y materialismo (prioridad de lo material).
3. La solución a ese conflicto tiene que venir de la aplicación del principio antes enunciado, que ahora se traduce como prioridad del trabajo sobre el capital.
4. Consecuencias para la doctrina sobre la propiedad, tema siempre debatido en la confrontación entre los sistemas socioeconómicos modernos: lo decisivo no es que la propiedad sea pública o privada, sino que esté al servicio del trabajo.
5. Esto significa que, tanto en un sistema como en otro, el trabajador ha de ser verdaderamente sujeto de la actividad económica, es decir, ha de ser participe en el trabajo que realice como ser humano (con todas sus potencialidades) y no sólo como máquina.

III. Temas complementarios:

1. Los derechos inherentes al trabajo [Capítulo 4: “Derechos de los hombres del trabajo”]. De la dignidad del trabajo derivan ciertos derechos: al trabajo mismo, al salario y a otras prestaciones sociales. Igualmente se requiere un tratamiento digno de todo ser humano

para situaciones particulares: trabajador agrícola, inmigrante, minusválidos, etc.

2. El Evangelio del trabajo [Capítulo 5: “Elementos para una espiritualidad del trabajo”]. La Iglesia ofrece la “buena nueva” sobre el trabajo, que descubre su sentido último: el ser humano, creado a imagen y semejanza de Dios, participa en su obra creadora; el ejemplo de Jesús como hijo de trabajador; el trabajo como fatiga recibe su sentido último de la muerte y la resurrección de Cristo.

1.3. Puntos a destacar y principales aportaciones

Tras este esquema del contenido, podemos todavía destacar algunos aspectos de la encíclica:

- a) Como cuestión previa conviene señalar que la encíclica es de difícil lectura y comprensión. No basta una lectura rápida para hacerse cargo de su contenido. El lenguaje es, con frecuencia, oscuro. Las repeticiones son numerosas. Aunque el esquema general de la encíclica es nítido, el desarrollo de las ideas dentro de cada capítulo no es siempre lineal, lo que puede producir cierta desorientación en el lector.
- b) En el documento hay una notable preocupación por mantener un doble nivel de discurso: uno, de carácter filosófico y antropológico; otro de carácter teológico y cristiano. Así se constata desde el principio cuando se presenta la doctrina sobre el trabajo. Y a ello obedecen también los dos últimos capítulos: el cuarto, con consideraciones ético-filosóficas sobre los derechos del trabajo; el quinto, con una reflexión cristiana sobre la espiritualidad del trabajo.
- c) Una novedad muy llamativa en esta encíclica, en contraste con toda la Doctrina Social anterior, es el tratamiento simétrico que se hace de los dos sistemas socioeconómicos⁴. En efecto, hasta Juan Pablo II se

⁴ Cuando Juan Pablo II habla en LE del sistema alternativo al capitalismo, siempre se refiere al colectivismo en la forma concreta en que se desarrollaba entonces en la Europa comunista, de la que él procedía. Esta circunstancia debe ser muy tenida en cuenta a la hora de comparar estos textos con los de pontífices anteriores: por ejemplo, con los de León XIII en *Rerum novarum* (que se refieren al socialismo revolucionario de finales del siglo XIX) o con los de Pablo VI en *Octogesima adveniens* (que están pensados para las diversas formas del socialismo en la segunda mitad del siglo XX, marxistas o socialdemócratas).

había abundado en la diferencia entre los dos sistemas, consistente en el distinto tratamiento dado al régimen de propiedad: la opción por la propiedad privada (muy radical al comienzo, más matizada ya a mediados del siglo XX) situaba a la Doctrina Social de la Iglesia más cerca del capitalismo que del colectivismo. Ahora Juan Pablo II, sin ignorar esta diferencia, considera más relevante para su análisis aquello en que ambos coinciden: el no haber sabido hacer realidad la prioridad del trabajo sobre el capital.

- d) En el tratamiento de estos sistemas se impone un cierto pragmatismo, pero a la vez se advierte ya lo que será un enfoque muy característico en el pensamiento social de Juan Pablo II. Después de hacer la crítica de los dos sistemas, el Papa propone vías para una posible corrección de ambos, que también coinciden: la participación efectiva del trabajador en la actividad productiva, dando a este término de “participación” un sentido lo más amplio posible, y siempre buscando superar que el trabajador tenga que limitarse a realizar órdenes que le vienen de arriba, sin llegar a poner nunca en juego sus capacidades específicamente humanas. En eso es manifiesto su realismo pragmático que huye de descalificaciones globales. Pero es de destacar también que la propuesta que se ofrece se sitúa no en el nivel de alternativas, sino de transformación de lo existente incorporándole valores nuevos (concretamente, la participación): para Juan Pablo II, el tema de los valores es decisivo, como tendremos ocasión de confirmar.
- e) Todo esto afecta a la doctrina sobre la propiedad, a propósito de la cual encontramos formulaciones que contrastan significativamente con toda la tradición anterior. Dicha tradición comenzó con una acendrada defensa de la propiedad privada en el siglo XIX y la exclusión sin matices de la propiedad pública, en plena polémica con el socialismo revolucionario de aquel tiempo. Se matizó esta posición posteriormente, insistiendo más en la compatibilidad entre ambas formas de propiedad (*Mater et magistra, Gaudium et spes*). Ahora LE relativiza el hecho de que la propiedad sea privada o pública y coloca como criterio esencial el que esté al servicio del trabajo, en el sentido de que no se subordine el trabajo a los intereses de la propiedad o a la acumulación de la misma (poniendo todo el acento en la producción económica).
- f) Por último, LE deja claro que la última fuente de inspiración de todo su pensamiento está en una visión cristiana del ser humano. Sólo desde

una adecuada antropología se pueden abordar los problemas sociales de nuestro tiempo. Y esta antropología deriva de la tradición cristiana, pero también de una correcta filosofía sobre el hombre.

Como conclusión, conviene insistir en el contraste que representa LE entre novedad y tradición. Lo tradicional en ella es el marco: una sociedad industrial atenazada por el conflicto capital-trabajo, pero vivida ahora desde la experiencia directa de un país colectivista y con no pocas reservas sobre el modelo occidental capitalista. Lo nuevo es el enfoque, más inspirado por la antropología filosófica y cristiana y, sólo en un momento posterior, iluminado desde las ciencias sociales.

2. Encíclica sobre el desarrollo de los pueblos: *Sollicitudo rei socialis* (1987)

Si LE tenía como referente el conflicto capital-trabajo propio de las sociedades industriales, esta nueva encíclica adopta una perspectiva mucho más universal y toma como objeto el debate sobre el desarrollo de los pueblos y el conflicto Norte-Sur. No se olvide que estamos en el final de la “década perdida” para muchos países del tercer mundo⁵.

2.1. Contexto y objetivos

En efecto, tras la crisis de los años 1970, la aplicación de rigurosos planes de ajuste estructural, inspirados por el resurgir impetuoso del credo liberal, llevaron a estos países a trances de auténtica gravedad. Fue el durísimo precio que se pagó para lograr unos equilibrios macroeconómicos que se consideraban condición previa indispensable para reiniciar los procesos de desarrollo. Pero en los países afectados el resultado fue no sólo de estancamiento económico y aumento de la pobreza, sino de creciente desesperanza.

Todo ello contrasta con el mantenimiento de aceptables ritmos de desarrollo y bienestar en el Norte, donde la crisis no había dejado de hacer mella, pero se había encontrado con países menos vulnerables y con más recursos para resistir a sus efectos más perniciosos.

Este contraste, que constituye un capítulo más del conflicto Norte-Sur,

⁵ La denominación fue utilizada también por el BANCO MUNDIAL en su *Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza*, Washington 1990, 7.

da a Juan Pablo II la ocasión para conmemorar el vigésimo aniversario de la primera encíclica sobre el desarrollo (*Populorum progressio*). La había publicado Pablo VI en 1967. Abría con ella un frente inédito en la Doctrina Social de la Iglesia, que hasta entonces se había mantenido más circunscrita a los problemas de las sociedades industriales occidentales; y se colocaba en línea con las orientaciones del Concilio en su constitución sobre la Iglesia en el mundo de hoy (*Gaudium et spes*). Veinte años después, Juan Pablo II pretende someter a revisión toda esta problemática, consciente de que las dos décadas transcurridas aportaban nuevos datos y nuevos elementos de reflexión y permitían nuevas propuestas de acción.

Queda así de manifiesto—como decíamos al comienzo de este artículo—el carácter histórico de la Doctrina Social de la Iglesia, que permite volver sobre el mismo tema, no sólo para hacer nuevas aplicaciones a una realidad cambiante, sino también para remodelar la doctrina elaborada sobre el mismo. Éste es el sentido de la segunda encíclica social de Juan Pablo II.

2.2. Contenido esencial

En cuanto a su contenido esencial, el texto responde de forma bastante fiel al esquema de “ver/juzgar/actuar”⁶, en contraste con LE, que procedía metodológicamente de forma más deductiva (a partir de presupuestos doctrinales, bíblicos o antropológicos). El esquema puede desarrollarse así⁷:

- I. **Ver** [Capítulo 3: “Panorama del mundo contemporáneo”]: análisis de la situación
 1. *Los hechos*: las diferencias no sólo persisten después de veinte años, sino que se han acrecentado en este tiempo que nos separa de la encíclica de Pablo VI; y, lo que es más grave, la esperanza ha desaparecido. Por otra parte, el mundo es cada vez más interdependiente.
 2. *La interpretación de estos hechos*: el escandaloso contraste entre el “hiperdesarrollo” del Norte y el subdesarrollo del Sur es consecuen-

⁶ Este esquema comprende los capítulos 3 a 6. Los tres capítulos restantes son: el 1º, introductorio; el 2º, conmemorativo de la encíclica *Populorum progressio*; el 7º, conclusivo.

⁷ El esquema está tomado, casi literalmente, de mi anterior escrito: I. CAMACHO (1996), “Una mirada de conjunto a las tres encíclicas sociales de Juan Pablo II”, *Proyección* 43, 265–286.

cia de la división de bloques en el Norte, dos bloques confrontados entre ellos a todos los niveles (ideológico, económico, político, militar) que generan una dinámica neoimperialista sobre el planeta, la cual priva de autonomía a los países más atrasados.

II. Juzgar: reflexión ética, desde una doble perspectiva.

1. *Criterios para el juicio* [Capítulo 4: “El auténtico desarrollo humano”], que son de dos tipos:
 - *Éticos*: el verdadero desarrollo supone una adecuada subordinación del tener al ser, así como el respeto a la dimensión espiritual, la propiamente específica, del ser humano.
 - *Teológicos*: el hombre es continuador de la obra creadora de Dios, lo que da el sentido último al desarrollo; y además trabaja para que toda la creación se encamine hacia la salvación prometida en Cristo.
2. *Juicio de la realidad analizada* [Capítulo 5: “Una lectura teológica de los problemas modernos”]: ese mundo interdependiente y dividido, a la luz de esos criterios éticos, merece ser calificado como *estructuras de pecado*; las principales de ellas son el afán de ganancia y la sed de poder, ambas absolutizadas, las cuales constituyen el sistema de valores vigente en nuestro mundo.

III. Actuar: algunas propuestas

1. Hay que impulsar un sistema ético alternativo al anterior, que tenga como su eje principal la *solidaridad*. En efecto, ésta es la mejor respuesta a la interdependencia que caracteriza a nuestro mundo. Esta solidaridad es, a la vez, actitud moral y virtud cristiana.
2. [Capítulo 6: “Algunas orientaciones particulares”] Algunas propuestas más concretas, que sólo ese sistema ético alternativo es capaz de hacer posible: aparte del esfuerzo de los países subdesarrollados y de la colaboración de todos, se precisan una serie de reformas de los mecanismos de funcionamiento de la economía mundial y de las instituciones internacionales.

2.3. Puntos a destacar y principales aportaciones

Con este panorama temático de fondo es posible ahora identificar los aspectos concretos en que SRS representa una aportación significativa a la Doctrina Social de la Iglesia.

a) Probablemente la contribución de más alcance se refiere al concepto mismo de Doctrina Social de la Iglesia. Es sabido que en el Concilio y en los documentos de Pablo VI esta expresión se eludió sistemáticamente, quizás por las contraindicaciones que señalábamos más arriba. Juan Pablo II, no sólo la retoma con decisión desde el comienzo mismo de su pontificado, sino que precisa su contenido, poniéndola en estrecha relación con la misión evangelizadora de la Iglesia. Esta relación se desdobra en dos aspectos:

- No es objeto de la Doctrina Social de la Iglesia ofrecer alternativas concretas a los sistemas socioeconómicos vigentes, aunque se muestre crítica con ellos. No se mueve en el campo de las ideologías, sino que es “la cuidada formulación del resultado de una atenta reflexión sobre las complejas realidades de la vida del hombre en la sociedad y en el contexto internacional, a la luz de la fe y de la tradición eclesial”. Y continúa: “Su objetivo principal es interpretar esas realidades, examinando su conformidad o diferencia con lo que el Evangelio enseña acerca del hombre y su vocación terrena y, a la vez, trascendente, para orientar en consecuencia la conducta cristiana” [SRS 41]. Su campo es el de la teología moral.
- La Doctrina Social de la Iglesia es un instrumento para la evangelización, entendida ésta no sólo como el anuncio explícito del Evangelio, sino como una tarea profética, que incluye la denuncia de los males e injusticias y el anuncio de nuevas formas de convivencia humana⁸.

⁸ Para comprender adecuadamente lo que esto significa es preciso tener en cuenta la revisión del concepto de evangelización que hizo Pablo VI, siguiendo la reflexión del Vaticano II sobre la misión de la Iglesia. La evangelización es un “proceso complejo” donde se implica la comunidad creyente toda, que comprende fases sucesivas, como son el testimonio cristiano, el anuncio explícito, la incorporación a la comunidad creyente (para este nuevo enfoque es esencial la Exhortación apostólica *Evangelii nuntiandi*, que publicó PABLO VI en 1975, como resultado de Sínodo universal de obispos celebrado el año anterior). En ese primer momento del testimonio, que abre el camino para el anuncio explícito del Evangelio, se incluye el compromiso cristiano de transformación de la realidad, donde los creyentes actúan a la luz de la Doctrina Social, pero buscan llegar a concreciones mayores, que representen verdaderas alternativas para las estructuras sociales y económicas de nuestro mundo. Si la

b) Este enfoque de la Doctrina Social explica en qué lugar se sitúa la Iglesia ante el problema de las diferencias escandalosas entre el “hiperdesarrollo” del Norte y el subdesarrollo del Sur: más allá de los sistemas socioeconómicos, de los que se hace una fuerte denuncia, la crítica más específica de la Iglesia se sitúa en los *sistemas de valores* que subyacen a ellos, para aportar después un *sistema de valores* alternativo. La alternativa no está, pues, en los sistemas de organización de la sociedad, sino en los sistemas de valores que los sustentan. ¿Cuál es el sistema vigente y cuál el alternativo?:

- El sistema vigente, que la encíclica critica designándolo como *estructuras de pecado*, está caracterizado por dos valores dominantes, que tienden a absolutizarse: la *sed de ganancia* y el *afán de poder*. Estos valores, que podríamos identificar con la *competitividad*, son los que sirven como criterios de decisión espontáneamente aplicados en cualquier situación. No sólo legitiman los sistemas socioeconómicos y políticos, sino que explican también el comportamiento de las personas.
- El sistema alternativo tiene como eje, frente a la competitividad, la *solidaridad*. Ésta es definida en una forma que se contrapone claramente a la competitividad: “es la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos” [SRS 38]. En efecto, este sentirnos “todos responsables de todos” implica una lógica diferente a la propia de la competitividad, donde todos vivimos en pugna con todos.

c) Pero la crítica de los sistemas económicos no falta aquí, y va en una línea que recuerda la de LE: fijándose más en sus puntos de coincidencia que en las diferencias⁹. Lo que denuncia Juan Pablo II como causa “geopolítica”

Doctrina oficial no descende a esas concreciones, el cristiano no puede eludirlas uniendo a su motivación e inspiración creyente su competencia en las ciencias humanas y sociales.

⁹ La revista *30 Giorni* dedicó un “Dossier: el Papa ante los dos imperialismos” en su número de abril de 1988 (pp. 32–42) a la mala acogida de SRS en Estados Unidos, sobre todo en los ambientes neoconservadores y neoliberales. En él se inserta un artículo de Michael Novak, en que protesta contra esta “acusación de equidistancia” de ambos sistemas. Después de analizar los diez pasajes en que SRS destacaba el “paralelismo moral” entre Este y Oeste concluía que falla en la encíclica la interpretación del liberalismo. Para él la sociedad liberal supone el control de la búsqueda del lucro económico y de toda forma de poder. Y apostillaba que los criterios morales de la encíclica eran sencillamente liberales: en lo político (democracia, soberanía de la ley, protección de los derechos), en lo económico (libre iniciativa),

del grave retraso en el proceso de desarrollo de muchos pueblos es la contraposición de dos bloques inspirados respectivamente por el capitalismo liberal y el colectivismo marxista:

- Estos dos bloques son considerados como sistemas globales de organización de la sociedad: por eso se habla de una contraposición a varios niveles, ideológico, económico, político y militar. Esta forma de analizar los sistemas de organización de la sociedad, distinguiendo en ellos diversos niveles interrelacionados, lo reencontraremos en CA: lo ideológico es lo que da sustento, legitimación y coherencia a todo lo demás.
- Esta dinámica de enfrentamiento induce a cada uno de los bloques a ampliar el ámbito de su influencia en el mundo y hace imposible que los países más débiles y dependientes puedan emprender un proceso autónomo de desarrollo.

d) SRS mantiene, como LE, una clara distinción en los niveles de su discurso: pero no sólo subrayando la diferencia entre el discurso ético y el teológico, sino adentrándose además con cierta audacia en el análisis social, que indaga causas antes de pronunciar juicios éticos:

- La distinción del discurso ético y del teológico es muy palpable, al menos en dos temas: cuando se habla del desarrollo (como quedó de manifiesto en el esquema recogido más arriba), hay una reflexión que se basa en la antropología y otra que se adentra en la teología de la creación y de la redención; y cuando se presenta la solidaridad como eje de un nuevo sistema de valores, se indica que estamos ante una virtud moral, pero que puede ser también enriquecida desde la perspectiva cristiana (es también una virtud cristiana).
- En el análisis social se apunta como causa principal (no única) del subdesarrollo la contraposición de los dos bloques. Evidentemente éste es un diagnóstico que no todos los analistas del desarrollo compartirán, puesto que son muchos los que atribuyen el retraso de algunos países

en lo cultural (solidaridad). Cf. M. NOVAK, "Pero el Papa no nos comprende", *30 Giorni* (abril 1988), 37-40. Quizás habría que decirle a Novak que Juan Pablo II se estaba fijando en la realidad mientras que él se movía en el terreno de la teoría (más concretamente, en la de los clásicos del liberalismo, no siempre recogidos fielmente por los autores neoliberales...). En España también esta crítica de neoconservadores y neoliberales tuvo sus representantes: por ejemplo, J. M. MARTÍNEZ VAL, "Polémica sobre la última encíclica", *Razón Española* (1988) 191-199.

a sus propios fallos. Sin embargo, Juan Pablo II conecta este análisis suyo con la constatación de la creciente interdependencia de nuestro mundo, un concepto que adelanta lo que poco después comenzará a llamarse globalización, al menos en sus aspectos sustanciales.

e) No faltan tampoco en SRS las menciones del colectivismo, pero hay que reconocer que su inserción en el texto resulta un tanto forzada y distorsiona el hilo general del discurso. Esencialmente se alude a él cuando se afirma que también atentan contra un verdadero desarrollo las privaciones sistemáticas de ciertas libertades y derechos fundamentales, entre las que se citan la libertad de iniciativa económica y la libertad religiosa [SRS 15, 33].

f) Juan Pablo II incorpora a la doctrina oficial de la Iglesia dos conceptos de interés, no sólo por su contenido sino también por las circunstancias que rodean su aceptación por el magisterio de la Iglesia. El primero es el de *estructuras de pecado*, concepto en el que muchos vieron una amenaza más para la vigencia del pecado personal y la conciencia del mismo: estas reservas explican también cómo SRS matiza las relaciones entre estructuras de pecado y pecado personal [SRS 36]¹⁰. El segundo concepto es el de *solidaridad* en un sentido más amplio que el clásico de la solidaridad entre los que comparten una misma situación oprimida: este contraste se ve entre LE (donde se habla de la solidaridad de la clase obrera [LE 8]) y SRS (donde la solidaridad se refiere al “otro distinto”: solidaridad vertical y no sólo horizontal [SRS 39–40])¹¹.

3. Encíclica conmemorativa de la primera encíclica social: *Centesimus annus* (1991)

Con sólo observar la fecha de este documento se cae en la cuenta de que en el mundo se han producido cambios considerables: aunque todavía

¹⁰ Para toda esta cuestión puede verse: W. EICHINGER, “Strukturen der Sünde. Zur theologischen Argumentation von *Sollicitudo rei socialis*”, en: K. GABRIEL (Hrsg.), *Die gesellschaftliche Verantwortung der Kirche*, Patmos Verlag 1988, 117–136; J. R. FLECHA, “La teología del desarrollo. Estructuras de pecado”, en: *Comentarios a la Sollicitudo rei socialis*, Acción Social Empresarial, Madrid 1990, 21–57.

¹¹ La literatura sobre la solidaridad es abundante. Como botón de muestra: W. KLEIN, “Ein neues Modell der Einheit. Die theologische Sicht der Menschheit als eine solidarische Gemeinschaft”, en: K. GABRIEL (Hrsg.), l. c., 102–116; T. GOFFI (1988), “Solidarietà, nome di pace e di progresso”, *Rivista di Teologia Morale* n. 78, 53–57.

recientes (apenas había transcurrido año y medio de la caída del muro de Berlín, cuando se hizo pública la CA), esos meses había sido suficientes para intuir el alcance de lo que había acontecido.

3.1. Contexto y objetivos

Hay que reconocer, sin embargo, que un análisis en profundidad de lo que 1989 significaba, hubiera exigido una distancia temporal mayor. No fue posible porque existía un compromiso previo a la caída del muro: la conmemoración del centenario de la primera encíclica social, la *Rerum novarum* de León XIII en 1891. La fecha de 1991 era, pues, inaplazable.

Se explica así que CA tiene un doble objetivo: “poner en evidencia la fecundidad de los principios expresados por León XIII”, pero también “proponer el análisis de algunos acontecimientos de la historia reciente” [CA 3]. En realidad son dos objetivos estrechamente conectados: si la Doctrina Social de la Iglesia, cuyo centenario se conmemora, se ha desarrollado históricamente al hilo del propio desarrollo de los sistemas socioeconómicos, lo que había ocurrido en 1989 era sin duda un capítulo muy decisivo de esa historia (y para algunos el último¹²). Sin embargo, lo que aconteciera en 1989 no iba a afectar sólo al colectivismo, ni se podría interpretar —como hicieron algunos— como el triunfo definitivo del capitalismo y su consagración indiscutible. El golpe asestado al modelo colectivista con la caída del muro de Berlín es determinante, pero no se puede olvidar que en esos momentos el capitalismo también se enfrenta a una fuerte crisis de viabilidad. Esta crisis (más notoria allí donde más se ha desarrollado el Estado social) abona el resurgir de las tesis liberales y de propuestas de retorno al Estado mínimo, el modelo propio del liberalismo. Por tanto, 1989 si acaso sirve para agudizar más esta pregunta: si el colectivismo no es ya alternativa, ¿con qué tipo de capitalismo nos quedamos?

Esta cuestión está muy presente en toda la CA. En ella Juan Pablo II quiere analizar por qué cayó el colectivismo, pero más interesado está todavía por elaborar un juicio ético en profundidad sobre ese capitalismo que muchos presentan ya sin alternativas. Esta última cuestión sigue abierta, y en ella la

¹² Es obligado citar aquí la obra de F. FUKUYAMA (1992), *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, que responde a la coyuntura inmediatamente posterior a 1989. Una síntesis de esa obra: F. FUKUYAMA (1990), “¿El fin de la historia?”, *Claves de la razón práctica* n. 1, 85–96.

Doctrina Social de la Iglesia está en debate con las corrientes neoliberales. Este debate conecta estrechamente con toda la tradición de la Doctrina Social de la Iglesia: porque, si es indudable que ésta excluyó desde siempre y sin ningún género de dudas el colectivismo marxista, no menos cierto es que también se mostró bastante crítica con el liberalismo, ya desde el siglo XIX. En cambio en la segunda mitad del siglo XX mostró una mayor sintonía con los modelos mixtos de organización económica, más cercanos a la socialdemocracia que al liberalismo clásico. La crisis de este modelo mixto en el Estado social ¿no le estaba obligando a revisar esta postura? En CA esta cuestión resultaba difícil de eludir.

3.2. *Contenido esencial*

A la hora de formular el contenido nuclear de CA seguiremos un camino distinto al de las dos encíclicas anteriores y procederemos en dos pasos. En primer lugar, se ofrecerá una síntesis de cada capítulo mostrando cómo el conjunto responde a una triple mirada: al pasado, al presente y al futuro (en términos de la misma encíclica: “una mirada retrospectiva”, un “mirar alrededor”, un “mirar al futuro” [CA 2]). En segundo lugar intentaremos sistematizar la respuesta de CA a la doble pregunta arriba formulada: ¿por qué cayó el colectivismo? ¿cómo enjuiciar éticamente al capitalismo?

El alcance de esa triple mirada permite mostrar todo el contenido de la encíclica capítulo por capítulo:

I. *Una mirada al pasado*

1. La *Rerum novarum* y la fecundidad de su doctrina a lo largo del siglo transcurrido [Capítulo 1: “Rasgos característicos de la *Rerum novarum*”]. Se sitúa la encíclica en su contexto histórico para hacer luego una “relectura” desde la problemática de hoy.
2. Principales acontecimientos del siglo transcurrido que confirman la doctrina de *Rerum novarum* [Capítulo 2: “Hacia las cosas nuevas de hoy”]. Entre ellos destacan: el fracaso del socialismo, tal como había sido previsto por León XIII; las transformaciones del Estado a partir del modelo liberal vigente en el siglo XIX; las dos guerras mundiales y las consecuencias de esta última con la división del mundo en dos bloques. Se subraya como la raíz de tantas tragedias es el abandono de la doctrina de la Iglesia sobre la verdadera libertad.

II. Una mirada al presente [Capítulo 3: “El año 1989”]

1. Las causas de la caída del colectivismo. La clave ha sido el recurso al diálogo y la solidaridad como alternativa a la lucha de clases. Dos factores explican la caída del colectivismo: la violación sistemática de los derechos del trabajador y la ineficacia de un sistema económico que viola derechos fundamentales (iniciativa, propiedad, libertad económica).
2. Las consecuencias que se siguen son de orden muy diverso: la Iglesia se reencuentra con el movimiento obrero; Europa se apresta a recorrer el camino hacia su unidad; pero la necesaria solidaridad con los países excomunistas no puede servir de excusa para olvidarse del tercer mundo.

III. Una mirada al futuro

1. El orden económico [Capítulo 4: “La propiedad privada y el destino universal de los bienes”]. Partiendo de la doctrina sobre la propiedad, se pone de manifiesto la importancia creciente del ser humano en la economía. Esto exige revisar el modelo económico de mercado, aunque se acepte como instrumento de asignación de recursos, se rechaza de él la absolutización de la libertad económica que le acompaña; y se acepta también la libre empresa, con tal que sea entendida como una comunidad de personas.
2. El orden político [Capítulo 5: “Estado y cultura”]. Se discute el alcance de una verdadera democracia que respete la subordinación de la libertad humana a la verdad, y se concretan las competencias del Estado en el orden económico, saliendo al paso de los excesos intervencionistas del Estado de bienestar.
3. El orden cultural [continúa el Capítulo 5]. Se parte de las culturas de los pueblos (como “patrimonio de los valores heredados y adquiridos”) y de su inevitable evolución, para hablar luego de la cultura como fenómeno universal: una cultura de la paz, a cuya consolidación la Iglesia quiere prestar una eficaz contribución.

- ## **IV. Síntesis conclusiva** [Capítulo 6: “El hombre es el camino de la Iglesia”].
- Como el título del capítulo sugiere, el centro de la Doctrina Social no es otro que la visión del hombre: así debe ser divulgada y llevada a la acción.

3.3. *Las grandes preguntas pendientes*

Con este esquema del contenido como fondo, veamos ahora cómo da respuesta CA a las dos preguntas arriba formuladas. Dicha respuesta no está sistemáticamente desarrollada en el texto: hay que reconstruirla recogiendo pasajes diferentes que, puestos en relación, ofrecen una propuesta bastante coherente en sí y muy en sintonía con posiciones encontradas en las dos encíclicas anteriores.

Para elaborar dicha respuesta hay que tener en cuenta dos cosas. En primer lugar, que la respuesta a una y otra pregunta se hace siguiendo el mismo método. Segundo, que este método consiste en considerar capitalismo y colectivismo como dos modelos globales de organización de la sociedad, distinguiendo en cada uno de ellos un triple nivel: económico, político y ético-cultural (ya en el punto III del esquema anterior se observaba este modelo de análisis)¹³.

Permítasenos identificar en primer lugar cuáles son los tres sistemas que constituyen uno y otro modelo de organización social. Para ello nos valemos del cuadro que sigue:

	Capitalismo	Colectivismo
Sistema económico	Economía de mercado	Planificación central
Sistema político	Democracia pluralista	Autoritarismo de partido único
Sistema ético-cultural	Liberalismo	Marxismo

¿Por qué fracasó el colectivismo? La respuesta de CA es relativamente sencilla. Parte de dos afirmaciones: 1^a) el marxismo tiene una concepción de la persona humana muy negativa, la considera incapaz de tomar decisiones libres y termina diluyéndola en la sociedad y reduciéndola a una pieza de esa gran maquinaria social; 2^a) tal antropología no puede conducir más que

¹³ Este modelo de análisis social lo encontramos hoy en autores de tendencias muy diferentes: desde los neoconservadores y neoliberales norteamericanos hasta los neomarxistas de la Escuela de Frankfurt.

a un sistema económico y a un sistema político que sustituya la libertad de elección y la iniciativa de la persona por un modelo centralizado de decisiones (planificación económica y totalitarismo político) [CA 13, 25, 44]. De estas dos premisas se sigue una conclusión fáctica: los seres humanos no pueden soportar a la larga un régimen así, contra el que terminarán por rebelarse. Eso es lo que han demostrado los hechos en 1989¹⁴.

¿Cómo juzgar éticamente al capitalismo? La respuesta a esta pregunta es más compleja, pero tiene como base igualmente la interacción de los tres sistemas. La postura de CA, que está dispersa en diferentes pasajes, se sintetiza así: lo cuestionable del capitalismo no es su sistema económico o su sistema político, sino su sistema ético-cultural. Veámoslo por partes:

- La economía de mercado —en cuanto economía caracterizada por la iniciativa privada, la libertad de empresa y la propiedad privada— no ofrece, en principio, ninguna dificultad moral. Pero sí la concepción de la libertad que la anima: una libertad sin restricciones en lo económico, que se convierte de hecho en un obstáculo para la libertad integral de muchos [CA 42, cf. también 39]. La forma de entender la libertad corresponde, evidentemente, al sistema ético-cultural.
- Tampoco la democracia pluralista —en cuanto sistema de participación de los ciudadanos y de control de los gobernantes— plantea en sí misma problemas éticos. Los problemas vienen, nuevamente, de la concepción de la libertad que subyace en este caso: una libertad sin límites (la voz de la mayoría), que no reconoce la sumisión a una verdad objetiva de orden moral, que está por encima de ella [CA 46]. Estamos de nuevo con dificultades que provienen del sistema ético-cultural.

Como se ve, es en la concepción de la libertad donde tropezamos siempre: ya ocurrió con el colectivismo, y ahora ocurre con el capitalismo. En todos los casos, Juan Pablo II pone como contrapunto la visión cristiana de la libertad, que se convierte así en eje de toda la encíclica: una libertad que se reconoce como esencial al ser humano (contra el marxismo), pero una libertad que debe ser entendida de forma integral (no reducida a libertad económica o libertad en el mercado) y sometida a una verdad moral objetiva que le pone

¹⁴ Evidentemente las premisas de esta argumentación no serían admitidas por el marxismo heterodoxo, que venía distanciándose inequívocamente de la ortodoxia soviética. Pero, puestas las premisas y visto lo ocurrido en los países comunistas, es difícil negar la argumentación aplicada al llamado “socialismo real”.

límites. Es cierto que Juan Pablo II no menciona nunca el liberalismo en esta parte de su encíclica, pero creemos que no es incorrecto identificarlo sin rodeos como la ideología inspiradora o el sistema ético-cultural del capitalismo, que el papa critica¹⁵.

3.4. Puntos a destacar y principales aportaciones

Esta más extensa exposición de los contenidos esenciales de CA permite ahora destacar las aportaciones más significativas de éste su último gran documento social:

- a) Se confirma que la aportación esencial de la Doctrina Social de la Iglesia se localiza en el nivel de los valores y de la antropología que les da base. Desde una visión cristiana de la persona Juan Pablo II toma posición clara ante los modelos de organización de la sociedad, tanto ante el ya casi desaparecido colectivismo, como ante el capitalismo dominante.
- b) Pero, en relación con las dos encíclicas anteriores, CA avanza en el modelo de análisis incorporando la dimensión política: resulta así un modelo que relaciona lo económico con lo político y lo ético-cultural. Ahora bien, el sistema político, no sólo es el más someramente analizado, sino el más deficientemente interpretado. Falta, en nuestra opinión, una comprensión más adecuada de lo que significa la democracia en una sociedad éticamente plural, que nunca busca definir la verdad, sino más modestamente establecer unas normas para la convivencia [CA 46]. Cuál es el alcance de unos principios morales universales en una sociedad plural y cómo acceder a ellos son cuestiones muy complejas y delicadas, que CA no aborda con la profundidad deseada.
- c) CA muestra, al compararla con LE y SRS, con particular evidencia la dimensión histórica de la Doctrina Social de la Iglesia. Lo ocurrido en 1989 es de tales dimensiones que ha sido inevitable, en ese corto periodo de tiempo, proceder a replanteamientos considerables. Afectan precisamente, a las posiciones mantenidas frente a los dos sistemas.

¹⁵ En CA 42 habla de “una ideología radical de tipo capitalista, que rechaza incluso el tomarlos en consideración [se refiere a los fenómenos de marginación y explotación, que perviven en el mundo después de la caída del colectivismo], porque a priori considera condenado al fracaso todo intento de afrontarlos y, de forma fideísta, confía su solución al libre desarrollo de las fuerzas de mercado”.

- d) Si en LE Juan Pablo II parecía admitir ciertas posibilidades de regeneración del colectivismo siempre que admitiera incorporar mayores cotas de participación, el CA parece convencida de que ello era imposible. Es lo que se deduce de su razonamiento: la concepción marxista de la persona no permite esperar que ésta sea digna de la confianza que exigiría una mayor participación en la vida económica y política¹⁶.
- e) Con el capitalismo, la postura de la CA gana en realismo y, al mismo tiempo, en rigor analítico. El realismo se manifiesta en que comprende que es, hoy por hoy, el único sistema existente, y sería poco esclarecedor hacer descalificaciones generales. El rigor analítico se constata, no sólo en los datos que aportamos más arriba, sino también en el hecho de admitir varias formas de capitalismo. Aquí Juan Pablo II se sitúa en continuidad con los documentos de Juan XXIII y Pablo VI y se inclina por un capitalismo mixto, que recuerda al construido por la socialdemocracia y la democracia cristiana [CA 19]; pero con la novedad de mostrarse crítico al mismo tiempo frente a los excesos de intervención del Estado en dicho modelo [CA 48].
- f) Estas prevenciones sobre el excesivo estatismo han hecho pensar a algunos en una sintonía de fondo entre Juan Pablo II y la mentalidad neoliberal, viendo en ello el acercamiento de la Doctrina Social de la Iglesia al liberalismo, tantas veces deseado desde ambientes diferentes¹⁷. Es cierto que Juan Pablo II no hace una crítica directa y explícita al (neo)liberalismo, designándolo por su nombre. Ahora bien, una lectura desapasionada de la encíclica permite descubrir en ella elementos para una crítica muy contundente del pensamiento liberal, y concretamente en sus versiones más actuales (neoliberales). Evidentemente hoy nadie discute ya la eficacia del mercado: en ese

¹⁶ Sin embargo falta una mayor precisión en la distinción entre colectivismo y marxismo. Juan Pablo II, que había sido tan riguroso en el uso de los términos en sus dos anteriores encíclicas, utiliza ahora indistintamente colectivismo, comunismo, socialismo, socialismo real y marxismo. Especialmente problemática es la confusión entre colectivismo y marxismo, sobre todo cuando se habla de fracaso del marxismo, donde sólo convendría hablar estrictamente de fracaso del colectivismo [CA 23, 27].

¹⁷ Esto ya ocurrió desde el momento mismo de la publicación de la encíclica. El *Wall Street Journal* de 4 de mayo de 1991 se alegraba de ver cómo el papa aceptaba, por fin, que el capitalismo es “el corolario económico de la comprensión cristiana de la naturaleza y del destino del hombre” (citado por J. I. GONZÁLEZ FAUS (2005), *Para comprender a Karol Wojtyła*, Santander, Sal Terrae, 69, nota 23).

sentido el debate entre las alternativas capitalismo-colectivismo ha perdido todo su interés. Pero la aceptación del mercado exige ser cautos frente a una desmedida exaltación del mismo como el mejor sistema para favorecer la libertad. Se olvidarían entonces los perjuicios que se siguen de esa afirmación de la libertad sin reservas, en una economía entregada al mercado sin restricciones¹⁸. ¿O es que las últimas dos décadas no ofrecen pruebas palmarias de que la liberalización de los mercados incrementa la producción, pero al precio de un incremento paralelo de las desigualdades?¹⁹.

- g) La solución última a la que apunta CA parece ser la de una progresiva sustitución del sistema ético-cultural del capitalismo por una concepción más aceptable de la libertad (la que deriva de la tradición cristiana). Vemos de nuevo cómo Juan Pablo II pone su centro de atención en el sistema ético-cultural o sistema de valores. Aunque no es pensable una sustitución casi mecánica de un sistema ético-cultural por otro, cabe aceptar que ésa será la tensión que el cristiano siempre estará invitado a mantener: entre conceptos insuficientes de libertad y otro que haga más justicia a una concepción integral de la persona. Pero cabe también discutir si es pensable desvincular el sistema ético-cultural del sistema económico y del político en el capitalismo: ¿no existe una relación muy estrecha entre los tres sistemas, de forma que recíprocamente se refuerzan?²⁰
- h) Por último hay que decir una palabra, también a propósito de CA, sobre el análisis social que realiza el papa en ella. Ante todo, hay que reconocer

¹⁸ Cf. J.-Y. CALVEZ (1991), "Centésimus annus et le libéralisme", *Études* 375, 625-632.

¹⁹ Esta línea sigue abierta hoy. Como expresión reciente de este deseo de aproximación puede verse: M. NOVAK, "The Social Thought of Pope John Paul II", *Chicago Studies* 29 (2000) 144-161. El autor insinúa constantemente cómo el pensamiento de Juan Pablo II coincide con los presupuestos del liberalismo: la libertad humana como creatividad, las reservas respecto al papel del Estado, etc. Pero ignora las críticas que CA hace al concepto de libertad del capitalismo. Ignora igualmente cuántas veces recurre Juan Pablo II para ilustrar su posición a la doctrina de León XIII sobre la libertad, que fue elaborada precisamente para oponerse al liberalismo de su tiempo. Por último —y es muy indicativo del distinto enfoque del pensamiento social cristiano y del liberalismo—, Novak repite una y otra vez que la justicia social es sólo una virtud personal, un hábito de los individuos.

²⁰ Véase esta crítica en: CL. BOFF (1991), "O Capitalismo triunfante na visão atual de João Paulo II (Lectura da Centésimus annus a partir do Terceiro Mundo)", *Revista Eclesiástica Brasileira* 51, 825-846.

que la cercanía de los hechos es tanta que falta una mayor perspectiva temporal, siempre deseable cuando se trata de acontecimientos de tanta envergadura. Por otra parte, en el análisis del proceso parece que se contempla muy en primer plano lo que sucedió en Polonia (la resistencia de la clase obrera, el papel de la Iglesia [CA 23–25]), que no puede hacerse extensivo a lo que sucedió en otros países del entorno. En todo caso, Juan Pablo II reconoce que este tipo de análisis no posee la misma autoridad que las afirmaciones doctrinales, aunque no por eso debe ser excluido de un documento que quiere analizar éticamente los hechos sociales²¹.

4. Reflexiones de conjunto

Después de este recorrido por las tres grandes encíclicas sociales de Juan Pablo II parece conveniente sistematizar algunas reflexiones que marquen las coordenadas de su pensamiento social. Con ello no queremos hacer una síntesis completa del mismo, sino sólo destacar algunos puntos que derivan del recorrido precedente.

4.1. *Encíclicas sociales y preocupaciones de un pontificado*

Juan Pablo II dedicó a temas sociales tres de las catorce encíclicas que publicó a lo largo de su pontificado. Y las tres se sitúan en la primera mitad del mismo. ¿Es esto una casualidad? ¿Obedece más bien a razones específicas?

Algunos autores relacionan este hecho con una cierta evolución de las preocupaciones dominantes en los años de pontificado. Porque el final de los años 1980 constituye un hito histórico, no sólo por la caída del colectivismo, sino también por el fracaso electoral del sandinismo en Nicaragua. Ambos

²¹ Es de interés transcribir este pasaje donde queda clara la distinción entre afirmaciones doctrinales y conclusiones del análisis social [CA 3]: “La presente encíclica trata de poner en evidencia la fecundidad de los principios expresados por el papa León XIII, los cuales pertenecen al patrimonio doctrinal de la Iglesia y, por ello, implican la autoridad del magisterio. Pero la solicitud pastoral me ha movido además a proponer el análisis de algunos acontecimientos de la historia reciente. Es superfluo subrayar que la consideración atenta del curso de los acontecimientos, para discernir las nuevas exigencias de la evangelización, forma parte del deber de los pastores. Tal examen, sin embargo, no pretende dar juicios definitivos, ya que de por sí no atañe al ámbito específico del magisterio”.

hechos supusieron un golpe contundente para los movimientos revolucionarios y las ideologías que los alimentaban, en las cuales veía Juan Pablo II una amenaza para la Iglesia.

Esto tiene que ver con su postura respecto a la teología de la liberación, que en la primera etapa de su pontificado fue objeto de un tratamiento minucioso y estudiado: aunque nunca se llegó a condenarle ni se expresó un rechazo abierto contra ella, no faltaron las puntualizaciones y los matices en torno al concepto mismo de liberación. Recuérdense los dos documentos sobre el tema, de la Congregación para la Doctrina de la Fe, donde se pudo observar una suavización de las posturas del segundo respecto al primero y un indisimulado esfuerzo por integrar en lo posible diversos elementos de esa corriente teológica dentro de la doctrina oficial²².

Lo que preocupaba a Juan Pablo II de la teología de la liberación era el peligro que ella implicaba para una secularización progresiva de la Iglesia. Por eso el Papa procurará relacionar esa liberación de toda situación opresiva en este mundo con aquella otra liberación de las raíces profundas de todo mal, que es el pecado, liberación que sólo se consumará más allá de la existencia terrena.

Esta preocupación se refleja también en las encíclicas sociales, aunque no tenga un excesivo peso específico. Sólo SRS dedica un número entero al tema [SRS 46]. Aludiendo expresamente a ella, se critica la reducción del desarrollo a lo económico, ignorando la dimensión cultural, trascendente y religiosa del ser humano, y se afirma que el principal obstáculo para la liberación es el pecado y las estructuras que llevan al mismo²³.

Esta preocupación más de fondo por la secularización de la Iglesia se mantiene a lo largo de sus 26 años en la sede romana y está detrás igualmente de lo que son sus nuevos centros de atención desde los años 1990: el diálogo ecuménico e interreligioso²⁴. Porque en un mundo tan secularizado,

²² CONGREGACIÓN PARA LA DOCTRINA DE LA FE (1984), *Libertatis nuntius*. Instrucción sobre algunos aspectos de la teología de la liberación; CONGREGACIÓN PARA LA DOCTRINA DE LA FE (1986), *Libertatis conscientia*. Instrucción sobre libertad humana y liberación.

²³ M. ALCALÁ, “La encíclica *Sollicitudo rei socialis* y las teologías de la liberación”, *Revista de Fomento Social* 43 (1988) 461–471, ve algunos puntos de contacto de SRS con la teología de la liberación, tanto metodológicos (la preferencia por un método inductivo) como de contenidos (dependencia, opción por los pobres y, sobre todo, las estructuras de pecado).

²⁴ Cf. J. B. LIBÂNIO (2005), “Juan Pablo II: una mirada retrospectiva”, *Sal Terrae* 93, 457–470.

los creyentes, cualquiera que sea su credo, tienen que aunar fuerzas para mantener viva la dimensión trascendente y religiosa de la existencia. En esto, además, Juan Pablo II no puede ignorar su experiencia de Polonia, donde la Iglesia ha desempeñado un papel decisivo para mantener la identidad de un pueblo al que la historia de los últimos siglos tanto maltrató²⁵.

4.2. *Confirmar y clarificar el concepto de Doctrina Social de la Iglesia*

Esta es una aportación indudable de Juan Pablo II, que comenzó su pontificado con un ambiente de serias reservas respecto al término mismo de “Doctrina Social de la Iglesia”. En efecto, algunos lo consideraban como un producto de la mentalidad anterior al Vaticano II, y tributario de aquella forma de entender las relaciones entre la Iglesia y la sociedad que el mismo Concilio había puesto en entredicho. No puede negarse que Pablo VI contribuyó a dar un giro al pensamiento social de la Iglesia abriéndolo a los nuevos problemas del momento y adaptándolo a las nuevas coordenadas del cristiano en la sociedad moderna²⁶. Pero él mismo evitaba el término “Doctrina social”, como hiciera ya el Concilio, sustituyéndolo por otros de carácter más flexible (como “enseñanzas sociales de la Iglesia”, por ejemplo).

Todas estas posibles vacilaciones quedaron superadas desde una de las primeras intervenciones solemnes de Juan Pablo II: su discurso en la inauguración de la III Conferencia General de Episcopado Latinoamericano en Puebla (28 enero 1979). En él concluye confiando a los obispos del continente la tarea pastoral “de sensibilizar a los fieles acerca de esta doctrina social de la Iglesia”, de la que afirma: “nace, a la luz de la Palabra de Dios y del magisterio auténtico, de la presencia de los cristianos en el seno de situaciones cambiantes del mundo, en contacto con los desafíos que de éstas provienen”²⁷.

Pero más importante que reafirmar el valor y la validez de la Doctrina Social de la Iglesia es su contribución en torno al contenido mismo que hay que dar al concepto. Eso lo hace con dos precisiones que nos parecen funda-

²⁵ Sobre el influjo de la historia de Polonia en Juan Pablo II puede verse: J. I. GONZÁLEZ FAUS, l.c..

²⁶ A ello responden, respectivamente, la encíclica *Populorum progressio* (1967) y la carta *Octogesima adveniens* (1971).

²⁷ Parte III, número 7.

mentales: la Doctrina Social de la Iglesia es teología moral y es instrumento de la evangelización.

La Doctrina Social es teología moral. No es sólo una versión en cristiano de las ciencias sociales (en el sentido en que se hablaba antes de “sociología cristiana”, por ejemplo). Porque su punto de partida y la fuente primera en que se inspira es la revelación: lo que la Sagrada Escritura y la tradición de la Iglesia nos dicen sobre lo que es la persona humana y la sociedad. Lo que hay que buscar, por tanto, en ella no son modelos alternativos a los vigentes (capitalismo o socialismo), como en otros tiempos se pretendiera, sino sólo grandes orientaciones para criticar los actuales o iluminar la búsqueda de otros mejores. Desde aquí se entiende su insistencia —como vimos tanto en SRS como en CA— de trascender el análisis de los sistemas sociales para llegar a los sistemas de valores que les sirven de sustento: es ahí donde se mueve la Doctrina Social de la Iglesia. Pero —¡ojo!— esto no significa que los cristianos no deban comprometerse en la búsqueda de modelos alternativos: sólo que esos modelos nunca se podrán considerar como inequívocamente derivados de la Doctrina Social de la Iglesia.

La Doctrina Social es instrumento de evangelización. La Doctrina Social no es un saber especializado, propio de algunos grupos reducidos de creyentes con una vocación específica, sino que conecta estrechamente con la misión misma de la Iglesia y con la vocación de cada uno de sus miembros. Si el Vaticano II elaboró una doctrina de la Iglesia que hacía de la misión evangelizadora su razón de ser más profunda²⁸, Juan Pablo II se encarga ahora de colocar a la Doctrina Social en conexión directa con esa misión. Eso sí, es preciso incorporar aquí un concepto de evangelización adecuado, tal como hizo Pablo VI en continuidad con el Vaticano II: como un *proceso complejo*, que se inicia con el testimonio de vida (que lleva al compromiso de transformar la realidad social) y que sólo en un momento ulterior, y si se dan las condiciones para ello, aborda el anuncio explícito de Jesús²⁹.

²⁸ Este es un punto crucial de la teología contemporánea, que marca toda la relación de la Iglesia con la sociedad hoy. Puede verse: I. CAMACHO (1998), *Doctrina Social de la Iglesia. Una aproximación histórica*, Madrid, San Pablo, capítulo 10.

²⁹ Cf. lo dicho supra en la nota 7. Esta doctrina de Pablo VI es esencial para comprender en sus verdaderas coordenadas todo el discurso posterior de Juan Pablo II sobre la evangelización y sobre la nueva evangelización.

4.3. *El discurso ético de la Doctrina Social de la Iglesia*

Decir que la Doctrina Social forma parte de la teología moral comporta tomar cierta distancia de la tradición iusnaturalista que tradicionalmente la marcó. Este cambio de orientación es también muy característico de Juan Pablo II, y quedó ya patente en la primera de sus encíclicas, con la que inauguró su pontificado: *Redemptor hominis* (4 marzo 1979). Quedó expresado en aquella fórmula, no siempre de fácil comprensión: “El hombre es el camino para la Iglesia”³⁰. La realidad humana, según el designio de Dios, es la que la Iglesia está llamada a anunciar siempre y en primer lugar.

Esto no quiere decir que Juan Pablo II emplee siempre un lenguaje estrictamente teológico. Él es consciente de que el mundo plural y secular de hoy no entiende muchas veces ese lenguaje y entonces es preciso recurrir a otro basado sólo en la racionalidad común a todos los seres humanos. Es entonces cuando recurre a la ley natural, a pesar de que los escollos con que ha tropezado este enfoque a lo largo de siglos se acrecientan hoy, no sólo por la distancia entre dicho concepto y la mentalidad actual, sino sobre todo por la complejidad de los temas a que el Papa los ha aplicado (concretamente, los relativos a la ética personal y sexual y a la bioética).

Pero tampoco Juan Pablo II recurre siempre a un razonamiento deductivo, en coherencia con el iusnaturalismo. No falta en sus escritos un enfoque más inductivo que le hace partir del análisis de la realidad y de la reflexión sobre ella: SRS es, de las tres encíclicas estudiadas, la que más claramente practica ese método; pero tampoco está ausente en CA. Por este camino Juan Pablo II se aventura a veces en interpretaciones audaces de los hechos, que han suscitado no poca polémica: ahí están para probarlo la explicación que da de las causas del conflicto Norte-Sur en SRS o de la caída del colectivismo en CA, o el modelo de análisis que aplica a capitalismo y colectivismo en esta última encíclica. Como ya quedó indicado más arriba, él mismo reconoce que el contenido de estos análisis no tiene el valor de las afirmaciones propiamente doctrinales.

³⁰ JUAN PABLO II, *Redemptor hominis* n. 21. Véase esta otra formulación, algo más explícita: “El hombre en la plena verdad de su existencia, de su ser personal y a la vez de su ser comunitario y social —en el ámbito de la propia familia, en el ámbito de la sociedad y de contextos tan diversos, en el ámbito de la propia nación, o pueblo (y posiblemente sólo aún del clan o tribu), en el ámbito de toda la humanidad— este hombre es el primer camino que la Iglesia debe recorrer en el cumplimiento de su misión, él es el camino primero y fundamental de la Iglesia, camino trazado por Cristo mismo, vía que inmutablemente conduce a través del misterio de la Encarnación y de la Redención” (n. 14).

En resumen, Juan Pablo II armoniza tres niveles de discurso: el teológico (que considera el más genuino de la Doctrina Social de la Iglesia), el ético-filosófico (más apto para el diálogo en la sociedad actual) y el del análisis social (que es previo a la reflexión ética).

4.4. Globalización y solidaridad

El hecho, ya señalado, de que las tres grandes encíclicas sociales de Juan Pablo II se localicen en la primera mitad de su pontificado permite comprender el escaso lugar que ocupa en ellas la globalización. Sin embargo se encuentran algunos pasajes que merecen ser destacados.

En CA encontramos una advertencia que tiene que ver con la integración de los mercados. Se dice que los países más pobres no deben buscar la solución aislándose del mercado mundial: por el contrario, “el mayor problema está en conseguir un acceso equitativo al mercado internacional” [CA 33]. Sabemos que esto no es fácil en el mundo globalizado y sometido a la ley de los más fuertes, pero no se debe renunciar a conseguirlo.

Pero es en SRS donde encontramos una contribución verdaderamente innovadora y de alcance. En esta encíclica Juan Pablo II se adelantó con una reflexión ética de gran interés para la globalización al establecer una estrecha conexión entre interdependencia y solidaridad [SRS 38]. Probablemente si Juan Pablo II hubiera escrito SRS diez años después hubiera hablado de globalización en lugar de interdependencia. Porque ¿qué es la globalización sino, en primer lugar, interdependencia entre las economías? Juan Pablo II razona de forma inductiva: si tomamos como un hecho irreversible el proceso globalizador, no hay otra respuesta éticamente aceptable que el asumir esa interdependencia responsabilizándonos todos de todos (y eso es la solidaridad)³¹.

Las aplicaciones de este principio son innumerables y sirven de contrapeso a una economía basada sólo en la competencia y en la lucha entre iguales. Si competir es luchar, aunque sea en una lucha limpia (cosa que no siempre ocurre), la solidaridad es cooperación. Competir y cooperar son dinámicas complementarias, y en un mundo tan competitivo es urgente recordar este

³¹ Cf. J. L. MARTÍNEZ (2005), “El personalismo solidario de Juan Pablo II. Convertir la interdependencia en solidaridad”, *Sal Terrae* 93, 437–456; M. P. SICILIANI (2004), “La globalizzazione nel magistero de Giovanni Paolo II”, *Apollinaris* 77, 667–677.

complemento de la solidaridad como indispensable.

Ahora bien, la globalización no es sólo interdependencia económica: tiene también aspectos políticos y culturales. De los políticos se ocupa menos el magisterio de Juan Pablo II, y mucho más de los económicos y culturales. Permítasenos citar dos textos relativos a unos y otros.

La crítica más elaborada a una globalización económica entendida sólo como mercado está en el documento que siguió al Sínodo de América. Se resume así lo positivo y lo negativo de la globalización:

Desde el punto de vista ético, [la globalización] puede tener una valoración positiva o negativa. En realidad, hay una globalización económica que trae consigo ciertas consecuencias positivas, como el fomento de la eficiencia y el incremento de la producción, y que, con el desarrollo de las relaciones entre los diversos países en lo económico, puede fortalecer el proceso de unidad de los pueblos y realizar mejor el servicio a la familia humana. Sin embargo, si la globalización se rige por las meras leyes del mercado aplicadas según las conveniencias de los poderosos, lleva a consecuencias negativas. Tales son, por ejemplo, la atribución de un valor absoluto a la economía, el desempleo, la disminución y el deterioro de ciertos servicios públicos, la destrucción del ambiente y de la naturaleza, el aumento de las diferencias entre ricos y pobres, y la competencia injusta que coloca a las naciones pobres en una situación de inferioridad cada vez más acentuada. La Iglesia, aunque reconoce los valores positivos que la globalización comporta, mira con inquietud los aspectos negativos derivados de ella³².

La globalización entendida desde la competencia y el individualismo resultará mortífera para los más débiles. No cabe resignación ante un proceso considerado imparable, sino que es preciso conducirlo en función de los intereses de todos, y en especial de los menos agraciados por ella.

En cuanto a la globalización cultural, véase este texto que responde a aquel escepticismo que mostrábamos más arriba ante la propuesta de cambiar el sistema ético-cultural del capitalismo en CA:

Una de las preocupaciones de la Iglesia acerca de la globalización es que se ha convertido rápidamente en un fenómeno cultural. El mercado como mecanismo de intercambio se ha convertido en instrumento de una nueva cultura. Muchos observadores han reconocido el carácter intrusivo, incluso invasor, de la lógica del mercado, que va reduciendo cada vez más el área que queda a la comunidad humana para la acción pública y voluntaria a todos los niveles. El mercado impone su modo de pensar y de actuar e imprime su escala de valores en el comportamiento humano³³.

³² JUAN PABLO II (1999), Exhortación apostólica *Ecclesia in America*, n. 20.

³³ JUAN PABLO II (2001), *Discurso a la Academia Pontificia de Ciencias Sociales*, n. 3

En aquella misma ocasión daba la clave que debía orientar todo el proceso globalizador: el desarrollo de la persona, a cuyo servicio han de estar todas las instituciones sociales, evitando una “globalización en la marginación” y persiguiendo una “globalización en la solidaridad”. Esta última cita puede ser una buena síntesis de todo el pensamiento social de Juan Pablo II y es útil para concluir:

*Ningún sistema puede ser fin en sí mismo, y es necesario insistir en el hecho de que la globalización, como cualquier otro sistema, debe estar al servicio de la persona, de la solidaridad y del bien común*³⁴.

Conclusión

No hemos pretendido hacer una síntesis de todo el pensamiento social de Juan Pablo II. Nos hemos limitado prácticamente a sus tres grandes encíclicas. Y en ellas hemos destacado lo que nos han parecido los hilos conductores de su pensamiento. Hemos prescindido, en cambio, de otros temas puntuales que hubieran alargado excesivamente este trabajo. Pero ello creemos que ha sido suficiente para comprobar que su contribución ha sido valiosa y original.

No puede ignorarse que la figura de Juan Pablo II ha sido controvertida. Pero probablemente es en las cuestiones sociales donde sus ideas han resultado más audaces, hasta el punto de suscitar un mal disimulado rechazo en ambientes que se enorgullecen de su fidelidad al magisterio de la Iglesia.

Los años que le han tocado vivir han estado marcados por hechos de gran alcance, como han sido la caída del muro de Berlín, el avance de la globalización o la secularización que parece invadir a todas las sociedades. En ese marco ha destacado la personalidad arrolladora del pontífice recientemente fallecido, el cual, desde la experiencia particular de su país natal y de su historia, ha querido reforzar la presencia de la Iglesia en la sociedad del tránsito hacia un nuevo siglo³⁵. Habremos de dejar que el paso de tiempo se encargue de hacer un juicio más objetivo de la figura de Juan Pablo II después de este largo pontificado.

³⁴ *Ibid.*, n. 2.

³⁵ Cf. V. CONZEMIUS (2005), “Juan Pablo II: el valedor de la justicia en el mundo”, *Sal Terrae* 93, 501-519.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 219-241

Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural*

*Eduardo MOYANO ESTRADA*¹

(PALABRAS CLAVE: UNIÓN EUROPEA, DESARROLLO RURAL, POLÍTICA AGRARIA COMÚN.

KEY WORDS: EUROPEAN UNION, RURAL DEVELOPMENT, COMMON AGRICULTURAL POLICY)

1. Introducción

Si bien el interés por el mundo rural ha existido siempre, el sentido de esta preocupación ha cambiado en las dos últimas décadas. En el ámbito de la opinión pública se aprecia hoy un proceso nuevo de ruralización, distinto del tradicional interés por un mundo rural percibido antaño como aislado y distante y al que se le identificaba casi exclusivamente con la actividad

* Este texto se ha beneficiado de los comentarios de los expertos que asistieron a la reunión convocada por el autor en el IESA-CSIC (Córdoba, abril 2005); a todos ellos quiero expresar mi agradecimiento. Una versión algo más reducida se publicó en julio pasado en el *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española 2005*.

¹ Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA). Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). emoyano@iesaa.csic.es

agraria y la cultura campesina –sea en su dimensión conflictiva en las zonas de la gran agricultura extensiva, sea en su dimensión de orden y estabilidad en las zonas de la pequeña agricultura familiar–. Fuentes de reconocida solvencia, como el Eurobarómetro de la Unión Europea o el Agrobarómetro de Andalucía, corroboran este cambio de actitud de la opinión pública respecto al mundo rural. Concretamente, los datos proporcionados por esta segunda fuente en su encuesta de 2004 (IESA, 2005) señalan que tres de cada cuatro andaluces se interesan por el mundo rural, pero casi la mitad no lo identifican ya con la agricultura, sino con el paisaje, el medio ambiente, el ocio, el aire puro o la vida sana, proporción aún mayor en los estratos de población más joven y con niveles de estudios más elevados².

Paralelamente, los problemas relacionados con las zonas rurales se han ido incorporando al ámbito político en un proceso similar de nueva ruralización, siendo tratados ahora como problemas diferentes de los tradicionalmente relacionados con la agricultura. La creación de departamentos de desarrollo rural en la administración pública o la aprobación de leyes nacionales o regionales y de reglamentos europeos denominados de ese modo para distinguirlos de las normativas propias de la política agraria, ponen de manifiesto la nueva ola de ruralización antes mencionada. Basta con leer los programas electorales de los partidos políticos o escuchar los discursos de sus líderes y dirigentes para comprobar el cambio experimentado en la percepción que hoy se tiene sobre el mundo rural y sobre el rol a desempeñar por la agricultura en el desarrollo de las comunidades que residen en esos territorios.

Sin embargo, ese avance de la conciencia social y política por lo que ocurre en el mundo rural no se ha visto hasta ahora reflejado en la consolidación de una política europea de desarrollo rural, autónoma y diferenciada de la PAC (Política Agraria Común). Lo que ha habido son acciones de corto alcance, limitadas a ámbitos territoriales específicos y adoptadas o bien como iniciativas experimentales de la propia Comisión Europea –como ha ocurrido con el programa Leader– o bien como programas operativos dentro de los planes nacionales de desarrollo –como ha sido el caso de los programas Proder³–. Junto a esas acciones se han puesto en marcha programas euro-

² El Agrobarómetro de Andalucía es una encuesta anual que realiza el IESA–CSIC por encargo de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía, sobre las actitudes y valores de los andaluces respecto a temas relacionados con la agricultura y el mundo rural.

³ Aunque la iniciativa Leader y el programa operativo Proder no forman parte de la PAC,

peos (como el Equal o el Interreg) que sin el apelativo “desarrollo rural” han tenido efectos evidentes sobre la cohesión social y territorial de las zonas rurales. Lo mismo ha ocurrido con los programas destinados a la gestión de los espacios naturales protegidos, algunos de ellos verdaderos programas de desarrollo sostenible, con efectos indudables sobre las comunidades rurales circundantes. Por último, no hay que olvidar las iniciativas de desarrollo que, sin el amparo de programas públicos, han tenido éxitos notables en algunas zonas rurales (Bardají et al., 2002) gracias al liderazgo de la clase política local y a la cultura emprendedora de la sociedad civil, éxitos analizados desde la nueva perspectiva del “capital social”⁴.

Para apoyar esta tesis de la ausencia de una verdadera política europea de desarrollo rural basta señalar que el Reglamento 1.257/99 del Consejo, resultante de la Agenda 2000⁵ y titulado (confusamente) de Desarrollo Rural, era en realidad un reglamento enmarcado en el ámbito de la clásica política de estructuras agrarias, si bien con algunas novedades –como la inclusión de los programas agroambientales, que antes eran regulados por una normativa específica–. Puede decirse que este Reglamento, al estar dirigido exclusivamente a los agricultores, se inspiraba en una concepción que enfatiza la importancia de la agricultura para el desarrollo rural, en el sentido de considerar que las acciones que promovía (modernización de explotaciones agrarias, renovación generacional, instalación de jóvenes agricultores, introducción de nuevos sistemas de producción agrícola y ganadera, medidas agroambientales,...) serían beneficiosas para el desarrollo de las zonas rurales en la medida en que lo fuesen para los agricultores. Estábamos, por tanto, ante

tampoco pueden considerarse los embriones de una verdadera política de desarrollo rural, dado su carácter provisional y los limitados recursos con que han contado.

- ⁴ La perspectiva del “capital social” enfatiza la importancia de factores no económicos en el éxito de las estrategias de desarrollo, señalando la confianza entre vecinos, la credibilidad y eficiencia de las instituciones locales y la sinergia entre el sector público y el sector privado como factores relevantes. Ver el trabajo de Garrido y Moyano (2002) sobre la aplicación del enfoque del capital social al análisis del desarrollo en las zonas rurales.
- ⁵ La Agenda 2000 fue la propuesta del escenario financiero del periodo 2000–2006 elaborada por la Comisión Europea. En ese marco se reformó parcialmente la PAC y se aprobó el mencionado Reglamento 1.257/1999 de desarrollo rural. El actual debate sobre las perspectivas financieras del periodo 2007–2013 gira precisamente sobre una propuesta de la Comisión Europea de naturaleza similar al referido documento de la Agenda 2000, aunque de contenido diferente al dirigirse a una UE ampliada a 25 miembros. Esa propuesta fue rechazada en el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo (junio 2005) y ha de ser tratada en el siguiente semestre (julio–diciembre) de presidencia británica en la UE.

una concepción restringida del desarrollo rural (que podríamos denominar “agraria”), aún presente en los ámbitos de la agricultura y las organizaciones profesionales, según la cual la actividad agraria sigue siendo el motor del desarrollo de las zonas rurales, y la política agraria debe continuar como una política autónoma destinada a fortalecer el potencial productivo de la agricultura (ver Tabla nº 1). Para esta concepción, la multifuncionalidad de la agricultura es su principal contribución al desarrollo rural, incorporando las nuevas nociones de sostenibilidad, eficiencia y competitividad.

Paralelamente a la aplicación del mencionado Reg. 1257/1999, y en el marco de los programas Leader y Proder, se ha ido consolidando una concepción diferente del desarrollo rural, una concepción denominada “territorial” por estar orientada no a un sector, sino al territorio, y por dirigirse no a los agricultores, sino al conjunto de la población rural (ver Tabla nº 1). Para esta concepción, la agricultura ya no sería el motor del desarrollo de las zonas rurales al existir otras actividades de mayor relevancia en la generación de empleo y en la dinamización de la economía; en lo que se refiere al tema de la multifuncionalidad, no sería un atributo de la agricultura, sino de los espacios rurales. Respecto a la política agraria, la concepción territorial considera que debe ser subsumida en el marco de una política de desarrollo territorial que impulse la diversificación de actividades y dote a los territorios de infraestructuras y equipamientos suficientes para que la población se mantenga en los espacios rurales en condiciones de calidad acordes con los parámetros de la sociedad del bienestar.

Propiciados por los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Salzburgo (noviembre de 2003) y enmarcados en la última reforma de la PAC (reforma Fischler, por alusión al Comisario de Agricultura)⁶, los debates para la aprobación del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural –que sustituye al mencionado Reg. (UE) 1.257/99– y su posterior aplicación están girando precisamente en

⁶ La Conferencia sobre Desarrollo Rural celebrada en la ciudad de Salzburgo en noviembre de 2003 era continuación de la celebrada años antes en Cork y fue convocada por el propio Comisario de Agricultura de la UE (el austriaco Franz Fischler), justo unos meses después de que se aprobara su reforma de la PAC en la que se distingue entre el primer pilar (política de mercados) y el segundo pilar (política de estructuras agrarias) (sobre la reforma Fischler puede verse el excelente trabajo del Grupo de Brugge/Brujas editado en 2005 y coordinado por F. Sotte). A esa Conferencia asistieron todas las redes europeas de desarrollo rural (donde se integran los grupos de desarrollo creados en el marco de la iniciativa Leader), y se alcanzaron acuerdos que están en la base de muchos de los planteamientos del nuevo reglamento (sobre la conferencias de Cork y Salzburgo puede verse el trabajo de M. M. Delgado, 2005).

torno a esas dos concepciones del desarrollo rural (una, “agraria”; y otra, “territorial”). En esos debates surgen interesantes posiciones sobre el modo más apropiado de articular ambas concepciones, no faltándoles razones a los que argumentan en uno u otro sentido, ni tampoco a los que se sitúan en una posición intermedia (que podríamos denominar “agro-territorial”) (ver Tabla nº 1). Estos últimos parten de la base de que la política agraria no es una política homogénea, que deba ser analizada como un todo, sino una política diferenciada en sus acciones y en sus destinatarios y en la que confluyen (no siempre en armonía) dos objetivos: de un lado, promover un modelo de explotaciones modernas, orientadas al mercado y gestionadas como empresas bajo una lógica de competitividad y eficiencia productiva, cada vez más desvinculada del territorio circundante; y de otro, apoyar a un tipo de agricultura estrechamente integrada en el territorio y basada en explotaciones orientadas también al mercado, pero gestionadas según una lógica de generación de empleo (por lo general, autoempleo) y de reproducción de la mano de obra familiar.

Hay múltiples ejemplos de que la política agraria funciona intentado conciliar esos dos objetivos (la propia PAC y sus tensiones internas así lo pone de manifiesto). Los que se sitúan en esta posición intermedia (“agro-territorial”) creen que la política agraria debe intentar conciliar estos dos objetivos, y que el de la competitividad y eficiencia productiva sigue siendo importante para algunas regiones donde la agricultura de carácter empresarial desempeña un papel fundamental en las zonas rurales al generar riqueza (no necesariamente en forma de empleo directo) y ser el sostén de la industria agroalimentaria. Pero entienden que son precisamente las acciones dirigidas a las explotaciones integradas en el territorio y con dificultades para ser competitivas en mercados abiertos (promoviendo la multifuncionalidad como vía para evitar su abandono) las que pueden incardinarse en el marco de las políticas de desarrollo rural al estar inspiradas en una filosofía similar a la de éstas (fijar población en el medio rural, mantener el empleo y promover el desarrollo sostenible). Sobre la base de este tipo de explotaciones se podría establecer un puente entre la política agraria y la política de desarrollo rural, puente bajo el que discurrirían acciones encaminadas a potenciar su vinculación con el territorio.

El objetivo de este artículo es tratar de tales asuntos a propósito de los debates suscitados en torno a la propuesta de nuevo Reglamento de Desarrollo Rural presentada por la Comisión Europea y aprobada recientemente por el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE reunido en Luxemburgo

el pasado 20 de junio. Ello se hará a partir de lo que nos dicen las iniciativas europeas Leader y los programas Proder aplicados en España, unas iniciativas y programas sobre los que se dispone ya de información suficiente acerca de sus resultados más significativos como para utilizarlos de base para el debate. Los resultados de tales experiencias ponen de manifiesto que, una vez iniciadas las dinámicas de desarrollo y a medida que la población rural adquiere conciencia de los problemas que le afectan, se produce un salto cualitativo en sus demandas, de modo que los programas e iniciativas de carácter limitado, del tipo Leader o Proder, resultan insuficientes para satisfacerlas. Se pasa así a una fase en la que el tema del desarrollo rural se incardina en políticas integrales de desarrollo regional, y el ámbito local de actuación se integra en una perspectiva territorial más amplia. El debate sobre el nuevo Reglamento debe, por tanto, girar en torno a si supone o no un avance en esta línea y si el diseño institucional que propone es viable en el marco real de las dinámicas que acontecen en las zonas rurales. El contenido del artículo se expondrá analizando, en primer lugar, el contenido del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, para pasar, en segundo lugar, a realizar unas reflexiones sobre sus posibles implicaciones, tanto en lo que se refiere a las estrategias de los actores que intervienen en la aplicación del mismo, como a la necesaria coordinación institucional que conlleva.

TABLA nº 1:
Concepciones del desarrollo rural

Concepciones del desarrollo rural	Rasgos característicos
AGRARIA	<ul style="list-style-type: none"> • La agricultura es el motor de desarrollo de las zonas rurales. • La PAC debe ser el eje prioritario del desarrollo de las zonas rurales y mantenerse como política autónoma. • La PAC debe ser la principal destinataria de los fondos europeos para el desarrollo rural (transfiriéndose recursos del primer pilar al segundo pilar). • La multifuncionalidad de la actividad agraria es la mejor prueba de su contribución al desarrollo rural. • Los objetivos de la política agraria deben estar orientados hacia la competitividad, la eficiencia y la sostenibilidad ambiental.

TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • La agricultura no es el motor del desarrollo rural; hay otras actividades más relevantes. • El desarrollo rural debe basarse en un enfoque territorial (no sectorial), ascendente (no descendente) y participativo (no elitista) mediante grupos de desarrollo. • El segundo pilar de la PAC debe ser integrado en una política de desarrollo rural orientada al territorio. • Debe crearse un fondo específico para el desarrollo rural gestionado de modo independiente a nivel de los territorios mediante planes estratégicos. • El concepto de multifuncionalidad se aplica al espacio rural y no a la agricultura. • Los objetivos de la política de desarrollo rural deben estar guiados por la generación de empleo, la fijación de población, la sostenibilidad y la calidad de vida.
AGRO-TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • La agricultura es un elemento fundamental pero no exclusivo del desarrollo de las zonas rurales. • La política agraria se dirige a un colectivo diferenciado de agricultores: unos, con explotaciones modernas (que hay que potenciar para hacerlas más eficientes), y otros, con explotaciones no competitivas (que hay que proteger por razones sociales y territoriales). • La PAC es necesaria como política autónoma para mejorar la competitividad y eficiencia de las explotaciones (el segundo pilar debe mantenerse como política de estructuras agrarias). • Bajo el concepto de multifuncionalidad agraria, deben adoptarse actuaciones dirigidas a garantizar la reproducción de las pequeñas explotaciones no competitivas.

2. El nuevo reglamento de desarrollo rural

2.1. *Objetivos*

El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural aspira precisamente a clarificar la situación creada tras diez años de experiencias Leader en las zonas rurales y tras cinco años de aplicación del recién derogado Reg. 1.257/99 en el sector agrario. Y lo hace integrando las concepciones agraria y territorial en torno al segundo pilar de la PAC (el relativo a la política de estructuras agrarias), un pilar que, ampliado, pasa a convertirse así en el soporte sobre el que descansará la futura política europea de desarrollo rural. De este modo pretende evitar la disociación observada durante estos años entre, de un lado, la agricultura y, de otro, el desarrollo rural, procurando recuperar la dimensión territorial de la actividad agraria, e incorporando la dimensión agraria en las estrategias territoriales de desarrollo.

En este sentido podríamos decir que la Comisión Europea (que elaboró la propuesta) y el Consejo de Ministros de Agricultura (que aprobó el nuevo Reglamento) han optado por la vía intermedia del desarrollo rural (la que hemos denominado “agro-territorial”), no sabemos si convencidos de ser ésta la mejor forma de afrontar los problemas del mundo rural y de integrar en ellos los temas agrarios o simplemente por razones de ingeniería financiera (los recursos para financiar las acciones contempladas en el nuevo Reglamento proceden en su mayor parte de los fondos agrícolas). Sea como fuere, se crea un fondo específico, el FEADER (Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural), separado del FEOGA (que pasa a denominarse FEAGA para financiar el primer pilar de la PAC, es decir la política de mercados). Los recursos de este nuevo Fondo se forman principalmente con parte de los del antiguo FEOGA, a los que se podrán añadir los procedentes de los fondos estructurales FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo) e IFOP (Fondo Europeo para la Ordenación Pesquera), lo que da idea de la perspectiva amplia con la que se aborda el tema del desarrollo rural en la propuesta.

Aun reconociendo la escasa dotación de que previsiblemente dispondrá el FEADER (88.750 millones de euros)⁷ para el conjunto del periodo 2007–2013)⁷,

⁷ Como se ha señalado, el presupuesto de la UE para el periodo 2007–2013 no se aprobó en el Consejo Europeo celebrado en junio pasado en Luxemburgo, por lo que la dotación del FEADER aún no está asegurada.

el nuevo Reglamento supone un avance en la consolidación de una verdadera política de desarrollo rural en la UE, dejando en manos de los gobiernos nacionales un amplio margen de maniobra para su aplicación en cada territorio. Es un Reglamento que está, además, en sintonía con la mayor parte de las conclusiones de la ya mencionada Conferencia de Salzburgo y de los Consejos Europeos de Lisboa (celebrado en marzo 2000, donde se enfatiza el objetivo de convertir a la UE en una zona altamente competitiva) y Goteburgo (junio 2001) (que pone el énfasis en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible), así como de los objetivos de las Perspectivas Financieras para el periodo 2007–2013 (aumentar la competitividad del sector agrario, mejorar el medio ambiente, mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación económica)⁸.

2.2. Contenido

Entrando en el contenido del nuevo Reglamento, observamos tres ejes en torno a los cuales se articularán las distintas acciones de desarrollo rural, y un cuarto eje, transversal, para promover la extensión de la metodología ascendente y participativa (enfoque Leader) al resto de los ejes (ver Esquema nº 1). Para cada uno de ellos se fija un porcentaje mínimo de financiación por parte de la UE a través del mencionado fondo FEADER, a lo que se unirán los recursos que cada Estado decida destinar (bien de lo obtenido con la modulación de las ayudas del primer pilar de la PAC o de sus propios presupuestos)⁹.

El Primer Eje (al que se le fija un porcentaje mínimo del 10% de los recursos del FEADER) persigue dos objetivos. El primero es *mejorar la competitividad de la agricultura* mediante la clásica política de estructuras agrarias dirigida

⁸ Los Consejos Europeos son las cumbres semestrales de jefes de Estado y de Gobierno de los países que forman la UE. Esos Consejos no son órganos ejecutivos (como la Comisión Europea) ni legislativos (como el Parlamento y los Consejos de Ministros europeos), pero tienen una gran relevancia política por cuanto marcan las grandes orientaciones de la política europea. En los Consejos celebrados en Lisboa y Goteburgo se acordaron las líneas directrices que están en la base de la futura política europea de desarrollo.

⁹ La reforma Fischler de la PAC da opción a los Estados miembros de reducir en una determinada proporción (hasta un 5%) las ayudas del primer pilar (mercados) concedidas a los agricultores para que los recursos así detraídos puedan ser destinados a financiar las acciones del segundo pilar recogidas en el nuevo reglamento de desarrollo rural. Esa reducción es lo que se denomina “modulación” de las ayudas agrícolas.

a incrementar el capital físico (es decir, la eficiencia productiva de las explotaciones) y el capital humano (es decir, el nivel de formación y cualificación profesional de los agricultores). El segundo objetivo es *mejorar la calidad de las producciones*, promoviendo sistemas de producción basados en la calidad. Algunos ejemplos de acciones que podrían incluirse en este primer eje son los siguientes: mejora de la eficiencia del regadío en las explotaciones agrarias; modernización de la maquinaria y el equipamiento agrícolas; introducción de nuevas variedades de cultivos o nuevas orientaciones productivas para sustituir las tradicionales en zonas de monocultivos (por ejemplo, sustituir el cultivo del algodón por otros de mejores perspectivas comerciales); modernización de las instalaciones ganaderas y del sistema de estabulación; programa de incentivos para la instalación de jóvenes en la agricultura y de ayudas para promover la jubilación anticipada de los agricultores de mayor edad; incentivos para integrar las producciones de una explotación agrícola o ganadera en el marco de una denominación de calidad.

El **Segundo Eje** (que tiene asignado un porcentaje mínimo de financiación del 25% de los recursos del FEADER) tiene también dos objetivos. El primero se refiere la *gestión sostenible de las explotaciones agrarias*, mediante las acciones incluidas en el programa agroambiental, como la introducción de prácticas más respetuosas con el medio ambiente (cuyos principales ejemplos serían la agricultura ecológica, la agricultura de conservación o la producción integrada) y la introducción de razas ganaderas en peligro de extinción, a lo que habría que unir las acciones de reforestación de las tierras agrícolas. El segundo objetivo está relacionado con la *gestión sostenible de los territorios* a través de la Red Natura 2000 (que es la red de espacios europeos donde se imponen ciertas restricciones al aprovechamiento agrícola de los mismos, condicionando la actividad de los agricultores cuyas explotaciones estuvieran ubicadas en el entorno de tales espacios naturales).

El **Tercer Eje** (con un porcentaje mínimo del 10% del FEADER) se orienta hacia los objetivos de *diversificar las actividades económicas en el medio rural* (promoviendo actividades no agrícolas, apoyando la creación de pequeñas empresas, protegiendo el patrimonio natural, fomentando el turismo rural,...) y de *mejorar la calidad de vida de su población* (garantizando servicios básicos y equipamientos). Es un eje que se inspira en la experiencia acumulada por los “grupos de acción local” del programa Leader, grupos donde se han implementado interesantes proyectos de desarrollo permitiendo la emergencia de iniciativas empresariales a nivel de los territorios rurales. Con la creación de este eje se institucionaliza lo que eran iniciativas de carácter

piloto y experimental propiciadas por la Comisión Europea, integrando de modo definitivo la dimensión territorial en la nueva política de desarrollo rural.

ESQUEMA nº 1

Ejes de actuación del Reglamento de Desarrollo Rural y porcentajes mínimos de financiación con cargo al FEADER (*)

EJES DE ACTUACIÓN	OBJETIVOS
<i>PRIMER EJE (10% de financiación mínima)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la competitividad de la agricultura. • Mejora de la calidad de las producciones alimentarias
<i>SEGUNDO EJE (25% de financiación mínima)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión sostenible de las explotaciones agrarias (programa agroambiental,...) y forestales. • Gestión sostenible de los territorios (Red Natura 2000).
<i>TERCER EJE (10% de financiación mínima)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de actividades económicas. • Mejora de la calidad de vida en el medio rural
<i>CUARTO EJE (5% de financiación mínima)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión del enfoque Leader a los tres ejes anteriores • Constitución de grupos de desarrollo rural

(*) Los porcentajes mínimos suman 50%. Los gobiernos nacionales pueden elevar esos porcentajes distribuyendo a su criterio entre los distintos ejes el 50% restante de los recursos asignados por el FEADER a cada Estado miembro.

La implementación de esos tres ejes se haría siguiendo el enfoque ascendente y participativo que tan buenos resultados ha dado en los diez años de iniciativa Leader. En este sentido, el nuevo Reglamento se refiere al cuarto eje antes mencionado, un eje que es en realidad un eje transversal al que se le asigna recursos (un 5% de porcentaje mínimo de financiación) para

poder extender el enfoque y filosofía Leader a la aplicación de las acciones comprendidas en los tres ejes. Los Estados gozarán de un amplio margen de maniobra para concretar la metodología de aplicación y fijar sus prioridades en materia de política de desarrollo rural, ya que podrán gestionar con flexibilidad los recursos que reciban del FEADER aumentando en mayor o menor medida los citados porcentajes mínimos de financiación de cada eje e inyectándoles recursos propios a través de la cofinanciación nacional.

En definitiva, la propuesta de nuevo Reglamento integra las dos concepciones del desarrollo rural: la agraria (articulada en el primer eje y en parte del segundo, y dirigida a los agricultores como sus exclusivos beneficiarios) y la territorial (articulada en parte del segundo eje y en el tercero, y dirigida al conjunto de la población rural). Con ello se pretende evitar el divorcio entre agricultores y no agricultores generado en la confusa situación actual, donde los primeros (los agricultores) sólo se interesan por las ayudas directas del primer pilar de la PAC y por los incentivos propiciados por el segundo pilar para la mejora de las explotaciones agrarias, y los segundos (la población rural no agraria) centran su atención en las ayudas ofrecidas por la iniciativa Leader y el programa Proder.

3. Los actores sociales ante la aplicación del Reglamento

En torno al contenido del Reglamento surge un interesante debate, en el que se ponen de manifiesto los celos y desconfianza mutua entre los distintos grupos implicados en el desarrollo de las zonas rurales. Por un lado, los agricultores y sus organizaciones ven el Reglamento como un trasvase de fondos desde el primer pilar de la PAC a un amplio (y heterogéneo) segundo pilar, cuyos recursos (escasos) tendrán que compartir ahora con otros actores y grupos de intereses (propietarios forestales, emprendedores rurales,...) en detrimento, según temen, de las acciones dirigidas a la mejora y modernización de las explotaciones agrarias. Por otro lado, los “grupos de acción local”, y las redes donde se integran, recelan del poder de las organizaciones profesionales agrarias y de su larga connivencia con los departamentos de agricultura de las distintas administraciones (que probablemente serán los que gestionarán la aplicación del nuevo Reglamento), temiendo que sean estas organizaciones las que presionen a los Gobiernos para aumentar el porcentaje mínimo del primer eje y acaparar la mayor parte de los recursos disponibles (principalmente los que correspondan a la parte de cofinanciación nacional, cuyos recursos, como se ha señalado, saldrán en

gran medida de la modulación de las ayudas del primer pilar de la PAC y del art. 69 de la reforma Fischler)¹⁰. Tanto las organizaciones agrarias como las redes de desarrollo rural ven, además, con preocupación cómo la inclusión de la Red Natura 2000 en el segundo eje supondrá detraer gran parte de los recursos del FEADER para financiar ese costoso programa medioambiental, un programa que hasta ahora no había estado incluido en el ámbito de la política de desarrollo rural. A esa preocupación se le une la ya mencionada escasa dotación del FEADER, más grave aún si consideramos que ha de aplicarse en un escenario ampliado a los nuevos territorios rurales de los Estados recién incorporados a la UE.

Por eso, bajo la presión de algunas de las redes formadas por los actuales “grupos de acción local” (insatisfechas con que el Leader se contemple en el Reglamento como un simple enfoque o metodología que deba impregnar a los tres ejes), se ha incluido el cuarto eje (con su correspondiente porcentaje de financiación asegurado) para recoger de un modo específico la dimensión innovadora de la iniciativa Leader, garantizándose la continuidad de dicha iniciativa y de los grupos que la sustentan¹¹. La argumentación utilizada por estos grupos se basa en considerar que en muchas zonas rurales la iniciativa Leader no ha tenido todavía tiempo de mostrar su potencial de dinamización, siendo, por ello, necesario que continúe aplicándose como hasta ahora. Sea como fuere la solidez del argumento, lo cierto es que, al incluirlo como un nuevo eje, el programa Leader dejaría de ser una iniciativa experimental (y por tanto provisional) de la Comisión, institucionalizándose como programa de actuación dentro de la nueva política europea de desarrollo rural.

Este planteamiento origina controversia en el debate sobre el nuevo Reglamento, pues, para algunos grupos de opinión no tiene sentido darle un

¹⁰ El art. 69 de la reforma de la PAC da opción a los gobiernos nacionales a transferir hasta el 10% del conjunto global de los recursos correspondientes a las ayudas del primer pilar, a financiar acciones del segundo pilar, especialmente acciones del programa agroambiental. Esta opción complementa así la de la modulación, constituyendo ambas opciones una fuente adicional de recursos para financiar el nuevo Reglamento de desarrollo rural.

¹¹ En España existen dos redes de desarrollo que articulan a la práctica totalidad de los “grupos de acción local” creados en el marco de la iniciativa Leader o del programa Proder. Una de esas redes es REDR (Red Española de Desarrollo Rural), mayoritaria en cuanto al número de grupos que integra, y la otra es REDER (Red Estatal de Desarrollo Rural), minoritaria, pero de fuerte implantación en algunas regiones como Galicia o Castilla-León. Las posiciones de una y otra red pueden verse en los trabajos de sus coordinadores A. GONZÁLEZ CABRERA (2005) y F. GONZÁLEZ DE CANALES (2005), respectivamente.

tratamiento específico al programa Leader, ya que la misión de este programa habría finalizado ya tras diez años de iniciativa piloto y experimental, misión coronada con el éxito al ser incorporada su filosofía ascendente y participativa a los tres ejes de la nueva política de desarrollo rural. Para estos grupos de opinión, la inclusión del programa Leader como un cuarto eje del Reglamento no habría sido más que resultado del empecinamiento de las redes de “grupos de acción local” para, con una visión corporativista, mantener su espacio de poder frente al que representan las organizaciones agrarias y cooperativas, empecinamiento, afirman, que sólo serviría para abrir aún más el divorcio ya existente entre agricultores y no agricultores en la gestión de los espacios rurales. En sintonía con esta argumentación, lo lógico sería, señalan estas opiniones, haber mantenido por un periodo adicional la iniciativa Leader en determinadas zonas, y no incorporarla como cuarto eje dentro del nuevo Reglamento. En todo caso señalan que el tercer eje (diversificación de actividades) recoge ya gran parte de las actuaciones que se vienen realizando en el marco de los programas Leader, y que quizá lo conveniente hubiera sido elevar su porcentaje mínimo de financiación, ampliar el ámbito de sus acciones y asegurar que su aplicación se haga mediante el enfoque ascendente y participativo que le caracteriza.

Otro elemento del debate se refiere al modo de interpretar la propuesta de que el método Leader impregne a todos los ejes a la hora de poner en marcha las correspondientes acciones. Hasta ahora el enfoque Leader se ha venido identificando con los actuales “grupos de acción local”, lo que lleva a pensar que la extensión de ese enfoque significaría o bien crear nuevos grupos (adaptados a las características de las acciones de cada eje) o bien ampliar las funciones de los grupos ya existentes para canalizar a través de ellos las iniciativas que se tomen en los tres ejes de actuación. Las tres organizaciones profesionales agrarias (ASAJA, COAG y UPA)¹² se oponen al unísono a que las acciones del primer eje (las relativas a la competitividad y mejora de la

¹² ASAJA (Asociación Agraria-Jóvenes Agricultores) representa sobre todo los intereses de las grandes y medianas explotaciones de agricultura extensiva, aunque también tiene una importante base de pequeños agricultores en algunas regiones. UPA (Unión de Pequeños Agricultores) y COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos) integran a titulares de pequeñas explotaciones ubicadas principalmente en zonas de agricultura intensiva, aunque también están presentes en zonas de olivar y viñedo. Junto a estas tres organizaciones ha emergido en los últimos años una nueva asociación de grandes empresarios agrícolas (GEA), que no ha tenido hasta ahora protagonismo en el debate sobre la aplicación del Reglamento de desarrollo rural. Sobre las organizaciones profesionales agrarias en España puede verse el trabajo de MOYANO (2002).

agricultura, como, por ejemplo, la instalación de jóvenes agricultores o los planes de mejora de las explotaciones) tengan que canalizarse a través de los actuales “grupos de acción local”, proponiendo que sigan aplicándose tal como se viene haciendo hasta ahora, es decir, con modelos descendentes y sectoriales dirigidos al agricultor (sea individualmente o en forma cooperativa). No obstante, en lo que respecta a las acciones del segundo eje (las relativas a la gestión territorial de las explotaciones, como, por ejemplo, el programa agroambiental, la reforestación de tierras agrícolas o la parte agraria de la red Natura), no hay tal unanimidad entre las organizaciones profesionales. Mientras ASAJA se opone también a que se aplique el método Leader en este segundo eje (prefiere que esas acciones se sigan aplicando como hasta ahora), UPA y COAG debaten con interés la idea de innovar en este sentido y de que, en torno a dichas acciones, pueda establecerse un nexo de unión entre las concepciones agrarias y territoriales del desarrollo rural mediante la presencia activa de los agricultores en los “grupos de acción local” (prefieren llamarlos “grupos de desarrollo rural” para remarcar que no han de ser una mera continuidad de los actuales “grupos”).

4. Implicaciones sociales e institucionales

El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural supone un cambio en profundidad en los planteamientos hasta ahora vigentes y en el contexto de oportunidades en que se mueven los distintos grupos de intereses de la sociedad rural, lo que permite prever importantes efectos en sus estrategias y formas de articulación. De una parte, los agricultores y sus organizaciones tendrán que modificar sus estrategias (centradas hasta ahora en el primer pilar de la PAC) para participar activamente en las nuevas dinámicas que han de surgir en torno al desarrollo rural. Los agricultores no deberían temer la concepción agroterritorial del desarrollo rural implícita en el nuevo Reglamento, sino todo lo contrario, ya que, sin renunciar a tomar las decisiones pertinentes para la mejora de la competitividad y el logro de la eficiencia productiva en sus explotaciones (decisiones que encontrarían apoyo en el marco de la PAC y en el primer eje del Reglamento), se les abriría nuevas oportunidades para abordar iniciativas en línea con el principio de la multifuncionalidad (iniciativas que pueden ser tomadas tanto por las grandes como por las pequeñas explotaciones). En definitiva, los agricultores podrán aprovechar las oportunidades de la política de desarrollo rural en tanto que ciudadanos residentes en el medio rural que adoptan iniciativas beneficiosas para el

conjunto de la comunidad. La responsabilidad de las organizaciones profesionales agrarias en este debate es grande dada su capacidad de influencia en la opinión de los agricultores. De ahí que sus dirigentes debieran ver con lucidez y con una perspectiva de largo plazo la potencialidad de las nuevas orientaciones de la política de desarrollo rural. Hay que tener en cuenta que las bases sociales de las tres organizaciones (ASAJA, UPA y COAG) son muy heterogéneas (ver nota nº 12 a pie de página), y que la defensa de los intereses de los agricultores a los que representan pasa tanto por concentrar esfuerzos en el primer pilar de la PAC (cada vez más restrictivo), como por ampliar sus acciones hacia el segundo pilar (en el que la profesión de agricultor encontrará una nueva legitimidad social).

De otra parte, los “grupos de acción local”, especializados hasta ahora en gestionar los programas Leader y Proder con una óptica fundamentalmente municipalista, tendrán que recomponerse a nivel interno para dar entrada a los nuevos actores que emergerán propiciados por el Reglamento (agricultores y organizaciones agrarias, cooperativas, organizaciones ecologistas, industrias agroalimentarias, propietarios forestales, empresarios de turismo rural,...). Impregnar de la filosofía participativa y ascendente del enfoque Leader las distintas acciones de desarrollo rural (tanto las agrarias como las no agrarias) tiene importantes implicaciones, pues supone transformar la naturaleza y funciones de los actuales “grupos de acción local” (que tendrán que gestionar programas de mayor complejidad y diversidad), modificar su funcionamiento (tal vez creando secciones especializadas) y ampliar, como se ha señalado, su composición.

La perspectiva amplia del desarrollo rural en la que se inspira el nuevo Reglamento plantea también importantes retos institucionales. Uno de ellos es el de la creación de nuevas agencias públicas capaces de coordinar las distintas actuaciones administrativas y de promover marcos adecuados de concertación con los actores sociales y económicos implicados. Hay quienes alertan ya de los riesgos de seguir canalizando las nuevas políticas de desarrollo rural a través de los ministerios o departamentos de agricultura, sobre todo si se tiene en cuenta que estas nuevas políticas parten de una concepción del mundo rural distinta de la que caracteriza a esos departamentos. En sus advertencias señalan el hecho de que las nuevas orientaciones del desarrollo rural se basan en que una agricultura modernizada no puede por sí sola generar ni el empleo ni la riqueza necesaria para el desarrollo de las zonas rurales, sino que es imprescindible movilizar todos los recursos (endógenos y exógenos) para afrontar los problemas de estas zonas desde

una perspectiva integral. Por el contrario, señalan, en los departamentos de agricultura sigue estando presente la idea de que es necesario seguir avanzando en la modernización de la agricultura (aunque no genere empleo) y que el desarrollo rural debe descansar en un sector agrario eficiente para responder a las demandas de los consumidores. Mientras que para los departamentos de agricultura el segundo pilar de la PAC debe girar en torno a una política (renovada) de estructuras que ponga a las explotaciones agrarias en disposición de ser competitivas, las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural incorporan una visión territorial del desarrollo para cuya implementación se requieren agencias administrativas formadas por técnicos de distintos perfiles formativos (geógrafos, economistas, antropólogos, ambientalistas, ingenieros forestales y agrónomos).

5. Algunas ideas para la implementación del reglamento

Al analizar el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, y con independencia del debate suscitado entre los grupos implicados, surgen algunas dudas sobre su viabilidad práctica, dudas que permiten atisbar algunas dificultades en su implementación. Es evidente que en el Reglamento se integran tres lógicas (cada una con sus correspondientes requerimientos institucionales) que pueden resultar difícilmente conciliables en la práctica si no existe clara voluntad política: una lógica orientada a la competitividad (la del primer eje); otra destinada a promover el desarrollo sostenible (la del segundo eje), y una tercera dirigida a la generación de empleo mediante la diversificación de actividades (la del tercer eje).

Se puede pensar que la aplicación de cada uno de esos ejes irá acompañada del protagonismo de actores sociales diferentes y requerirá distintos armazones institucionales y grados también diferentes de implicación del sector público y de la sociedad civil. Así, en el primer eje cabe esperar que sus principales protagonistas sean los agricultores (sobre todo, los titulares de explotaciones modernas y potencialmente competitivas) y que su aplicación requiera la presencia activa de los departamentos de agricultura, poniendo a disposición de aquéllos una infraestructura de apoyo técnico y administrativo (preferiblemente en colaboración con las organizaciones profesionales agrarias y las cooperativas). Respecto al segundo eje, el protagonismo también será de los agricultores (principalmente, los residentes en zonas de montaña y, en general, los titulares de explotaciones no competitivas, que encontrarán en el programa agroambiental una vía para

complementar sus rentas), aunque compartido con otros grupos (como los propietarios de bosques y los vinculados a los espacios naturales de la Red Natura 2000), y su aplicación requerirá la presencia activa de los departamentos de agricultura, pero también de los de medio ambiente. En el tercer eje el protagonismo corresponderá a un amplio y heterogéneo elenco de actores sociales (organizaciones agrarias, cooperativas, emprendedores y nuevos profesionales autónomos instalados en el medio rural, responsables políticos locales, movimientos de jóvenes rurales, asociaciones de mujeres, grupos ecologistas, ...) integrados en una estructura de participación similar a la generada en el seno de los programas Leader. La duda que surge es si esas tres lógicas y ejes de actuación (y los actores que las acompañan) podrán funcionar adecuadamente en un solo marco institucional inspirado en el enfoque Leader (una especie de grupos de acción local ampliados), como parece proponer el nuevo Reglamento, o si sería más conveniente promover la creación de instancias específicas para cada uno de ellos. Esta es una decisión importante, que debería ser objeto de una seria reflexión, pues se corre el riesgo de que el peso de la inercia y la presión de los grupos de intereses acaben troceando el Reglamento, perdiéndose la oportunidad de desarrollarlo con una voluntad de innovar en la implementación de políticas aplicadas hasta ahora de un modo disociado en la agricultura y el mundo rural. La virtud del nuevo Reglamento radica en que ofrece la oportunidad de integrar las dimensiones agraria y territorial en las políticas de desarrollo de las zonas rurales, y para ello se necesita una clara y decidida voluntad de los poderes públicos que evite el riesgo de una nueva disociación entre la política agraria y la política rural.

Cabe ofrecer una propuesta de síntesis, guiada por la convicción de que es necesario ir avanzando en la construcción de un nuevo partenariado entre agricultores y no agricultores en el mundo rural, pero también guiada por el pragmatismo para hacerla factible. Parece sensato pensar que gran parte de las acciones del primer eje (por ejemplo, los planes de mejora de las explotaciones) deban seguir aplicándose, como hasta ahora, con métodos descendentes (sin enfoque Leader), pero sin que ello cierre la posibilidad de que algunas de esas acciones puedan canalizarse a través de los "grupos de acción local" en aquellos territorios donde se considere necesario (de hecho, ya se viene haciendo, por ejemplo, con las actuaciones relativas a los proyectos ligados al desarrollo de pequeñas industrias agroalimentarias en el ámbito rural). En este sentido, se podría asegurar una financiación mínima (el porcentaje del 10% que fija el Reglamento) a las acciones aplicadas con la

tradicional metodología descendente, y comprometer que toda financiación adicional en este primer eje sea destinada a acciones a desarrollar de forma innovadora con el enfoque ascendente y participativo. Pensemos por ejemplo en los programas de instalación de jóvenes, que tan deficientes resultados han tenido con la metodología descendente y que podrían ser aplicados con nuevos métodos, más participativos y más acordes con las demandas reales de la población y con las necesidades del relevo y renovación generacional. Lo mismo podría decirse sobre los programas de formación, cuyos contenidos requieren una verdadera adecuación a los nuevos perfiles profesionales que demanda una agricultura competitiva y eficiente en la utilización de los recursos.

En lo relativo a las acciones del segundo eje, sin embargo, habría que ser innovadores y apostar por hacer de este eje el nexo de unión entre la agricultura y el territorio, entre los agricultores y el resto de la población rural, siendo los actuales “grupos de acción local” el ámbito de encuentro. En esta línea argumental, los “grupos de acción local” (reestructurados en su composición y funciones y con presencia activa de los agricultores) recuperarían la dimensión agraria (hoy bastante marginal dentro de los “grupos”) tan necesaria para el desarrollo de muchas zonas rurales. Estos renovados “grupos” (cabría denominarlos ya “grupos de desarrollo rural” para dar una señal de que no tienen por qué coincidir con los actuales “grupos de acción local”) podrían convertirse en ámbitos de debate donde definir, mediante planes estratégicos y de acuerdo con el principio de la multifuncionalidad, las grandes líneas directrices de la agricultura en cada territorio según sus necesidades, exigencias y singularidades. Tales planes estratégicos serían trasladados a la instancia correspondiente de la administración pública para recabar su apoyo económico y formulación jurídica, de modo que puedan implementarse en forma de acciones y proyectos concretos por el agricultor a través de contratos o acuerdos territoriales de explotación.

6. Conclusiones

La política de desarrollo rural comienza a consolidarse como una política diferenciada de la PAC, integrando de manera global los problemas del mundo rural y respondiendo a las nuevas demandas de una sociedad como la europea que, al haber alcanzado la autosuficiencia alimentaria y unos niveles elevados de bienestar, se plantea ahora cómo hacer viable la continuidad del modelo equilibrado entre campo y ciudad, que ha sido uno

de los grandes patrimonios de la cultura europea y uno de los elementos básicos de su cohesión social. Las nuevas orientaciones de la política de desarrollo rural tienden precisamente a evitar que los efectos no queridos del mercado acaben por romper ese equilibrio territorial, y para ello pretende ser un instrumento para dinamizar las iniciativas económicas y garantizar la equidad en las zonas menos favorecidas. Todo eso se plantea en un escenario complejo a nivel interno (la ampliación de la UE, nuevas demandas de los consumidores, nuevas prioridades en las agendas políticas,...) y externo (la creciente deslegitimación de la PAC en los foros internacionales de ayuda al desarrollo¹³, la nueva ronda de la OMC,...).

El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural puede ser un paso adelante en esta línea, donde, partiendo de las positivas experiencias proporcionadas por el enfoque Leader, se vaya articulando una política de desarrollo dirigida a incentivar las iniciativas surgidas del conjunto de la población rural (agraria y no agraria). Es un hecho que los diez años de experiencia Leader han permitido a la población de las zonas rurales tomar conciencia de los problemas que les afectan y comprender que la resolución de los mismos trasciende el ámbito restringido de las tradicionales políticas de desarrollo rural (ascendentes y participativas), políticas que, si bien son necesarias, resultan insuficientes para afrontar los nuevos retos.

Las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural van en la dirección de superar la fase de acciones limitadas, para integrar todo el conjunto de actuaciones que puedan contribuir a generar actividades económicas en el medio rural y mejorar la calidad de vida de su población. Son orientaciones incardinadas en una concepción integral y dinámica del desarrollo donde el territorio, el paisaje, el medio ambiente, la economía productiva y las actividades recreativas y de ocio no son compartimentos estancos, sino partes de un todo interdependiente. En este sentido, en el marco de esas nuevas orientaciones se plantea combinar acciones en distintos ámbitos: la dinamización de la población rural (induciendo capital social mediante fórmulas cooperativas), la cohesión social y territorial (aprovechando el potencial de programas del estilo del Equal o del Interreg, así como impulsando el trabajo en red entre comarcas), la formación y cualificación profesional (orientada a nuevos perfiles formativos para responder a las exigencias de la sociedad del conocimiento, pero también a la renovación de viejos oficios y actividades en claro peligro de extinción por falta de relevo generacional),

¹³ Sobre la PAC y las relaciones Norte-Sur puede verse ROMERO RODRÍGUEZ (2003).

la preservación del patrimonio cultural (entendiéndolo como una mezcla armónica de paisaje, arquitectura, artesanía, folklore y gastronomía), la agricultura (especialmente de las pequeñas explotaciones agrarias, según criterios de sostenibilidad y en sintonía con el principio de la multifuncionalidad), la industrialización rural (fomentando las pequeñas industrias y promoviendo el aprovechamiento de las fuentes de energía renovable), el medio ambiente (buscando un adecuado equilibrio entre la lógica de conservación y la lógica de explotación productiva de los recursos naturales, incluyendo los vinculados al sector forestal) y el turismo rural (según una concepción integral de la oferta turística).

Todas esas acciones deben ir acompañadas de la necesaria intervención de los poderes públicos, que, con criterios de equidad territorial y cohesión social, deben garantizar la infraestructura y equipamientos necesarios (en el área de la educación, la salud y el bienestar social) para que la población de las zonas rurales pueda aprovechar las oportunidades ofrecidas por el actual proceso de cambios. Sin esa intervención pública, las acciones surgidas desde la sociedad civil podrían contribuir no al desarrollo equilibrado de las zonas rurales, sino a acrecentar las desigualdades preexistentes en sus territorios.

La reforma de la PAC y el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural suponen situar los temas agrarios y rurales en la agenda política de los gobiernos nacionales y regionales de la UE. Hasta ahora, la política agraria y rural de estos gobiernos se había limitado, salvo honrosas excepciones, a gestionar las ayudas procedentes de la UE en el marco de los dos pilares de la PAC o de la iniciativa Leader. Los temas agrarios y rurales parecían ser “asunto de Bruselas” escapando a los debates de la agenda política nacional. Hoy, los nuevos reglamentos de las OCMs reformadas y el del Desarrollo Rural introducen cambios sustantivos que amplían el margen de maniobra de los gobiernos nacionales y regionales para definir sus políticas agrarias y rurales. El desacoplamiento parcial o total de las ayudas directas y su modulación son cuestiones a decidir por los gobiernos, lo que hace que los temas agrarios se incorporen a la agenda política. Aún mayor será el margen de maniobra de los gobiernos nacionales y regionales en lo que se refiere a la aplicación del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, ya que deberán fijar la cuantía de los porcentajes destinados a cada uno de los ejes de actuación y establecer la parte de cofinanciación que le corresponde a cada Estado, además de concretar su metodología de aplicación. La prioridad que los gobiernos den a estos temas, además del grado de compromiso que estén dispuestos

a asumir a la hora de combinar acciones procedentes de distintos ámbitos de la acción pública en pro del desarrollo de las zonas rurales (educación, salud, equipamientos, infraestructuras, servicios sociales,...), marcará su mayor o menor sensibilidad ante los problemas de unas áreas fundamentales para el equilibrio social y la cohesión territorial.

Bibliografía

- BARDAJÍ, I. ET AL., (2002), *Nuevas concepciones del desarrollo rural*, Madrid, Colección Politeya del CSIC,
- BUCKWELL, A. ET AL., (1998), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Comisión Europea–Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros .
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (2004), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie (2007–2013)*, COM (2004) 101 final, Bruselas.
- (2004), *A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, Febrero.
- (Dirección General de Agricultura), (2003), “Planting seeds for rural futures. Rural policy perspectives for wider Europe”, *II Conferencia Europea de Desarrollo Rural*, Salzburgo, 12–14 Noviembre.
- DELGADO, M. M., (2005), “La política rural europea: de la conferencia de Cork a la conferencia de Salzburgo”, en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 56–65.
- GONZÁLEZ CABRERA, A., (2005), “Desarrollo rural endógeno. Reflexiones ante el nuevo Reglamento europeo de Desarrollo Rural”, en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 75–83.
- GONZÁLEZ DE CANALES, F., (2005), “El enfoque Leader en la nueva política de desarrollo rural de la UE”, en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 84–93.
- GRUPO DE BRUGGE/BRUJAS, (1996/1997), *Agriculture: une tournant nécessaire*, Paris, Edition de l'Aube; edición en español en el Servicio de Publicaciones del MAPA.

- (2005), «La reforma de la PAC. Un análisis DAFO de la reforma Fischler», en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 177–193.
- IESA, (2004), *Agrobarómetro de Andalucía 2004*, Córdoba, IESA–CSIC.
- MOYANO, E., (2002), “Acción colectiva y representación de intereses en la agricultura española”, en C. GÓMEZ BENITO y J. J. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (coords.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, Madrid, Siglo XXI y Mc Graw Hill, pp. 567–595.
- MOYANO, E. y F. GARRIDO, (2003), “Capital social y desarrollo en zonas rurales. Una aplicación del enfoque del capital social al programa Leader II en Andalucía”, *Revista Internacional de Sociología*, CSIC, pp.
- PARLAMENTO EUROPEO, (2005), *A bid from the countryside. Rural economy's contribution to the Lisbon Strategy*, Conferencia sobre Desarrollo Rural, organizada por el Comité de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, Bruselas, 14 junio.
- PISANI, E., (2004), *Un vieil homme et la terre*, Paris, Editions du Seuil.
- ROMERO RODRÍGUEZ, J. J., (2003), “La PAC en el marco de las relaciones Norte–Sur”, en *XI Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 102–109.
- SAPIR, A. ET AL., (2004), *An Agenda for a Growing Europe (The Sapir Report)*, Oxford, Oxford University Press.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 243-281

La declaración de París-2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD

*José María LARRÚ RAMOS*¹

(PALABRAS CLAVE: EFICACIA DE LA AYUDA, DECLARACIÓN DE PARÍS, PROYECTOS DE ONGD, EVALUACIÓN.

KEY WORDS: AID EFFECTIVENESS, PARIS DECLARATION, NGOS PROJECTS, EVALUATION)

1. Introducción

El 2 de marzo de 2005, concluyó en París el Foro de Alto Nivel convocado por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE para “Aumentar Juntos la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”, título de la reunión que se desplegó bajo tres grandes principios: armonización, alineación y resultados.

¹ Profesor de Economía Mundial. Universidad San Pablo-CEU.

El Foro remonta su origen a la cumbre de Monterrey (2002) y su declaración final (el “Consenso de Monterrey”), en la que se ofrecían algunas líneas para abordar un problema central: la falta de impacto –o eficacia– del sistema de ayuda al desarrollo llevado hasta entonces. El tema se volvió a abordar en Roma en febrero de 2003, en un primer Foro de Alto Nivel, en el que países donantes y socios se comprometieron a “armonizar” sus procedimientos y prácticas de ayuda. La “Declaración de Roma” puso en marcha un gran programa conjunto del que se está responsabilizando el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD–OCDE, presidido por un representante francés y co–presidido por un danés y un japonés. Para poner en marcha lo acordado en Roma, se han organizado cinco subgrupos que trabajan de forma monográfica los siguientes temas: armonización y alineación de prácticas y procedimientos; gestión de las finanzas públicas; gestión orientada hacia los resultados; normas y prácticas de aprovisionamiento; ayuda ligada.

Entre Roma 2003 y París 2005, se han celebrado talleres y reuniones intermedias por continentes, así como Foro dedicado a la gestión orientada a resultados en Marrakech (febrero de 2004) y otro dedicado a la eficacia de la ayuda en los “Estados Frágiles” (Londres, enero de 2005).

La “Declaración de París” surgida de la reunión de la comunidad de donantes y receptores de ayuda, establece cinco principios “renovados” (pues no son nuevos, quizá sería mejor decir que son los actualmente elegidos) sobre los que apoyar el controvertido tema de la eficacia de la ayuda: la apropiación, la alineación, la armonización, la gestión orientada hacia resultados y la rendición mutua de cuentas.

El propósito de este trabajo consiste en analizar el contenido de estos principios, enfatizando las consecuencias que tienen para los sistemas de evaluación de las intervenciones de desarrollo, tanto de donantes como de socios, y tanto desde una perspectiva macro o más general (agencias donantes y países receptores), como micro (organizaciones locales, de base y ONG de desarrollo). Para lograrlo, el trabajo se estructura de forma que se van abordando por orden los cinco principios y, tras una breve descripción de sus principales contenidos, se reflexiona sobre los aspectos más críticos que supondrá la puesta en práctica del principio, primero en el nivel agregado o de países–agencias donantes y, en segundo lugar, en el nivel más práctico local. En la última sección se sintetizan las principales conclusiones y recomendaciones que para la cooperación española se derivan del estudio.

2. Los “renovados” principios de la ayuda eficaz

Encontrar fórmulas que garanticen las buenas prácticas con el fin de realizar una ayuda al desarrollo eficaz es uno de los principales temas a los que se ha dedicado el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Desde su versión de comienzos de los noventa (CAD, 1991), pasando por su influyente revisión de mediados (CAD 1996) y finales de la misma década (CAD 1998). Con el comienzo del nuevo milenio, se sucedieron acontecimientos internacionales de gran relieve como la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (NN.UU. 2000), el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y las Cumbres de Monterrey (NN.UU. 2002a) o Johannesburgo (NN.UU. 2002b). La reflexión al hilo del cuestionamiento de la eficacia de la ayuda ha sido trabajada desde la óptica macroeconómica (véase Larrú 2003a, para una revisión sintética) y –en mucha menor medida– microeconómica (Larrú 2003b). No faltan trabajos actuales que convergen con los cinco principios que ha establecido la Declaración de París (por ejemplo Rogerson & Renzio 2005).

Es interesante destacar el proceso por el que se han ido explicitando dos principios. Si en el Foro de Alto Nivel de París “entraron” la armonización, la alineación y los resultados, como ejes temáticos (véase el “Informe de Progreso” preparado por el Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda del CAD 2005), ya en el borrador de la Declaración aparecía explícitamente la apropiación, y en la versión definitiva “salieron” éstos cuatro y como quinto pilar, la mutua rendición de cuentas o mutua responsabilidad (OECD–DAC 2005). En el Recuadro 1, se esquematiza la Declaración de París. A continuación, se irá presentando cada principio con los comentarios macro y micro, tal como se menciona más arriba.

RECUADRO 1 Contenido básico de la Declaración de París

- I. Exposición de Motivos.
 - a. Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo
 - b. Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países
 - c. Especificar indicadores, calendarios y metas
 - d. Supervisar y evaluar la implementación

II. Compromisos de Cooperación

- a. **APROPIACIÓN:** Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- b. **ALINEACIÓN:** Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
 - i. Los donantes se alinean con las estrategias de los socios
 - ii. Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países
 - iii. Los socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de los donantes
 - iv. Reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas
 - v. Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento
 - vi. Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero.
- c. **ARMONIZACIÓN:** Las acciones de los donantes están más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
 - i. Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos
 - ii. Complementariedad: una división del trabajo más eficaz
 - iii. Incentivos para conductas orientadas a la cooperación
 - iv. Suministrar una ayuda eficaz a los Estados Frágiles
 - v. Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales
- d. **GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS:** Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas hacia resultados.
- e. **MUTUA RESPONSABILIDAD:** Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

2.1. Apropiación

El texto del Informe de Progreso, esquematiza los principios en forma de pirámide, en cuyo vértice superior se encuentra la apropiación. Esto puede

interpretarse como el punto de partida de la renovación o bien como el punto de llegada o fruto que se alcanza después de haber subido por el resto de “peldaños”: armonización y alineación².

La Declaración final de París define la apropiación como el ejercicio por parte de los países socios (receptores de la ayuda), de una autoridad efectiva de sus políticas y estrategias de desarrollo, coordinando las acciones de la ayuda. El principal mecanismo para la apropiación es la elaboración de una Estrategia nacional de Reducción de la Pobreza (ERP), que incluya amplios procesos consultivos, cuidando especialmente la participación de la sociedad civil. La ERP debe poder traducirse en programas operativos priorizados y orientados hacia resultados, así como focalizados en el logro del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los donantes, por su parte, se comprometen a reforzar la capacidad nacional para realizar estas tareas.

2.1.1. Dimensión macro

Las principales observaciones en torno a la apropiación se centran en la crítica a las ERP (o PRSP como siglas inglesas), para los países obligados a realizar una estrategia nacional, si quieren participar en la iniciativa HIPC reforzada de reducción de la deuda externa.

Las principales dudas y críticas que se repiten en las evaluaciones de seguimiento que se están haciendo al “proceso PRSP” giran en torno a las siguientes cuestiones:

- a) *La calidad del proceso participativo*: la mayoría de las experiencias reconocen haber “consultado” a la sociedad civil, haberles dado voz y participación en algún momento de la elaboración estratégica, pero no se produce una retroalimentación activa entre la consulta (la voz) y las decisiones finales (falta de respuestas). Los miembros de la sociedad civil sienten que han podido hablar, pero que sus propuestas han sido poco recogidas finalmente en los documentos, que no han podido influir en la priorización de las políticas, las reformas y sus ritmos. La presión por cumplir con los requisitos HIPC y la exigencia de que el PRSP tenga que ser últimamente aprobado por el FMI y el BM, sesgan de tal modo el contenido que la mayoría de los agentes opina que se pone lo que

² Otra cara de la pirámide la conforma la gestión de toda la ayuda hacia los resultados.

estas instituciones quieren oír, con independencia del resultado de consulta nacional. El acelerado ritmo al que obliga el calendario HIPC y lo dilatado que es afrontar un proceso de consulta nacional, influyen de forma poderosa en esta primera limitación.

b) *La representatividad de los pobres.* ¿Se puede hablar en nombre de otro? ¿En qué condiciones y bajo qué procedimientos? ¿Han estado “bien” representados los pobres, sus intereses, prioridades, soluciones, ofertas y demandas en las ERP? Muchos de ellos no se sienten representados por sus parlamentarios y gobernantes, aunque hayan sido elegidos democráticamente por ellos³. Su representación a través de las organizaciones de la sociedad civil: ¿ha sido legítima? Son aspectos quizá inconmensurables (¿qué indicadores utilizar?) y que pueden remitir a la literatura de las debilidades de los sistemas representativos (incluida la democracia) y de las acciones colectivas (selección adversa, riesgo moral, principal-agente, entre otras). Este no es lugar para su abordaje, pero conviene al menos mencionarlo, pues volverá a aparecer en la dimensión micro de forma más clara.

c) *Las dificultades intrínsecas a la elaboración de un plan nacional de desarrollo de medio plazo:* cuestiones como la priorización de sectores, fijación de ritmos y sucesión de reformas, incertidumbre presupuestaria –tanto de recaudación interna como por la imprevisibilidad de la ayuda externa–, proyecciones macroeconómicas creíbles (la crítica a la sobreestimación del crecimiento del PIB es ya un lugar común), entre otras, son debilidades denunciadas por las evaluaciones (Cabezas y Vos, 2004; Cling et al. 2002). La experiencia internacional que aporta la historia económica sobre la planificación del desarrollo debería ser una fuente constante de evaluación ex – ante de las ERP. La propia experiencia española es rica con los planes quinquenales de desarrollo de los sesenta (“España creció a pesar de los planes de desarrollo”, Fuentes Quintana 1993). Lo que no deja de llamar fuertemente la atención, es que se apele a un proceso de planificación económica central, al final de la década del “Consenso de Washington” y por parte de los organis-

³ El Informe de PNUD (2004) sobre la Democracia en América Latina avala con firmeza este punto. El Latinobarómetro (2004), señala que la confianza ciudadana en las instituciones públicas es muy baja: “Aumenta entre el 2003 y el 2004, la confianza en los partidos de 11% a 18%, en el parlamento de 17% a 24%, en el poder judicial de 20% a 32%, en la policía de un 29% a un 37%.” (pág. 33).

mos internacionales defensores a ultranza de la libertad y bondades del mercado. El colmo de la sorpresa tiene que darse en los países ex – comunistas del Este de Europa, ahora denominados “economías en transición”, porque deben abandonar precisamente el sistema de economías planificadas.

- d) *La capacidad* para realizar adecuadamente este proceso. Esta limitación ha sido reconocida y por eso se ha apelado a los donantes a hacer esfuerzos para incrementarla. Los propios países socios declaran tener más dificultades para implementar las ERP que para hacerlas (escribirlas). Depende de cómo se haga, pero también puede existir cierta contradicción en una asistencia técnica *externa* para fomentar el logro de una estrategia con alta apropiación *interna*. Una petición frecuente a los donantes es la de aportar su experiencia en el trabajo analítico del país. El Informe de Progreso de París reconoce que ha habido poco avance a la hora de compartir este tipo de información entre los propios donantes.
- e) *La unidireccionalidad* con que se ha planteado la apropiación. Parece que esta cualidad es referida sólo a los socios. Que ellos se apropien de su proceso de desarrollo nacional. Pero no se les exige a los donantes que se “apropien” de los ERP de los socios, aunque sí que armonicen y alineen prácticas y procedimientos. En el fondo, la apropiación no consiste en la simple presentación pública de los programas, sectores y reformas a emprender para reducir la pobreza⁴. No se puede afirmar que a mayor participación, mayor apropiación. La apropiación es resultado del diálogo institucional, pero también de la capacidad técnica y de la voluntad y habilidad política para llevar a cabo las reformas diseñadas, para convencer a los potenciales perjudicados a corto plazo que los beneficios comunes –quizá a mediano plazo– deben ser priorizados sobre los intereses particulares y, en fin y si es el caso, para compensarles de forma justa y equitativa. La apropiación no es innata ni exógena, sino endógena, es decir, se crea. La apropiación se crea a través del diálogo participativo y deliberativo, por el que se llega a decisiones consensuadas y compromisos mutuos. No es “hablar por

⁴ Cuesta (2004) se hace eco de cómo en muchos países se reconoce que sus PRSP no constituyen sino “listas de la compra” donde grandes y convenientemente vagos acuerdos, han sido incluidos sin articular demandas concretas (como la lucha contra la corrupción o reformas agrarias) ni propuestas específicas de la sociedad civil.

hablar” (*cheap talk*) o un elemento burocrático y rutinario más dentro del ciclo de toma de decisiones estratégicas (Drazen & Isard 2004).

- f) *El dilema entre la apropiación y la condicionalidad.* Aunque el Foro de Alto Nivel de París trató el aspecto de la nacionalización de la condicionalidad dentro del principio de armonización, no deja de ser problemático que convivan estos dos medios para el fin común de la reducción de la pobreza. Si la simple consulta no ha generado apropiación, el que la validez final de la ERP esté sometida al juicio externo de dos entidades no nacionales (FMI y BM para el acceso al proceso HIPC) y que las fuentes de financiación para abordar las reformas vayan a seguir siendo externas (la ayuda), es difícil que la ERP se escape a una orientación centrada en lo que los donantes quieren financiar, más que lo que el proceso de concertación nacional ha consensuado. El proceso es como sigue: los políticos y representantes de la sociedad civil nacional pueden preguntarse; “¿para qué diseñar un plan que no vamos a poder financiar? Mejor escribamos lo que los donantes han decidido financiar y así evitamos el largo proceso deliberativo.” El argumento podrá refutarse si se detecta que los donantes han cambiado sus prioridades y formas de financiación de la ayuda, es decir, si hay alineamiento y armonización. Las evaluaciones de las ERP no confirman –por el momento– este resultado (Vos 2003; Cuesta 2004b; IMF–Independent Evaluation Office 2004; World Bank 2004, 2005; Oxfam–International 2004). De todas formas, de la Declaración de París puede desprenderse una “carga” absoluta de la responsabilidad de la ERP al país socio que perjudique una relación más simétrica y cooperativa con los donantes. El peligro ahora es “abandonar al socio a su suerte” en la exigente meta de elaborar una ERP eficiente y participativa y reducir el papel del donante a espectador pasivo que lo único que pone es el dinero. No debería ser esta la interpretación, sino lograr cooperar de forma eficiente tanto socios como donantes, también en la etapa de elaboración y diseño de las ERP, siempre respetando el que la última decisión sea efectivamente tomada por el país socio. Pero no conviene despreciar una cooperación técnica por parte de donantes experimentados que faciliten el camino planificador a los socios que lo soliciten.

En la mayoría de los PRSP existen referencias a su seguimiento y evaluación, pero son generales y existen muy pocos casos de indicadores de seguimiento que permitan una evaluabilidad de calidad (véase Lucas et al. 2004). Las ERP

están siendo evaluadas tanto de forma interna por los países que publican informes periódicos de seguimiento (Informes trimestrales de Avance⁵), como de forma externa, bien por el personal interno del FMI y el BM (mediante un *Joint Staff Assessment*⁶), como por las oficinas independientes de evaluación del FMI (*Independent Evaluation Office*), del BM (*Operation Evaluation Department*). Además existen programas de seguimiento y evaluación ejecutados por centros académicos, como el del *Institute of Social Studies* de La Haya junto con la agencia sueca de cooperación para el desarrollo (SIDA), que han diseñado un programa de seguimiento de las ERP de Bolivia, Honduras y Nicaragua, desde 2003 y para un periodo de cinco años⁷; el del *Overseas Development Institute* de Londres junto al Departamento de Cooperación inglés (DFID)⁸, o la red *European Network on Debt and Development (Eurodad)* que también realiza un seguimiento cercano de este proceso⁹.

2.1.2. Dimensión micro

La traslación de la apropiación a las acciones directas sobre el terreno nos conduce a analizar –en buena medida– el proceso de identificación, diseño y formulación de las intervenciones (sean proyectos o programas). En teoría, los proyectos y programas financiados por los donantes (agencias u ONGD con fondos propios) se presentan como surgidos de las demandas de los beneficiarios/participantes en la intervención. Especialmente en el caso de las ONGD, parece como si ellas recogiesen las necesidades desatendidas por los pobres, sus fases, alternativas y soluciones y lo que presentan al financiador en un proyecto o programa es el resultado de procesos participativos bien trabados. Si esto es así, tendríamos una nueva versión de paradoja micro–macro. Los proyectos micro sí son participativos y con apropiación, mientras que las ERP nacionales parecen no responder a estas características. Pero la premisa presentada como éxito debe evaluarse.

⁵ A modo de ejemplo puede consultarse el seguimiento de la ERP de Honduras en <http://www.sierp.hn>

⁶ Véanse sus directrices en el sitio del Banco Mundial: <http://poverty.worldbank.org/files/jsa%20guidelines.pdf>

⁷ Pueden consultarse en el sitio de dicho Instituto: <http://www.iss.nl/prsp/index.html>

⁸ Pueden consultarse en el sitio: <http://www.prspsynthesis.org/>

⁹ Véase <http://www.eurodad.org/workareas/default.aspx?id=92>

¿Es realmente así? Los proyectos y programas ¿son realmente fruto de una escucha activa, participativa, empoderante, y democrática de “la voz de los pobres”? ¿Las intervenciones surgen realmente de los beneficiarios? ¿Se realizan sobre el terreno verdaderos análisis de árboles de problemas y se estudian diversas alternativas hasta llegar a consensos entre los beneficiarios, organizaciones locales y ONGD del Norte, en los que una fuerte apropiación logra unir esfuerzos y limar intereses propios? Muchas de las evaluaciones publicadas (externas, pues desconocemos si hay procesos sistemáticos de auto-evaluaciones internas en las ONGD españolas, aunque la hipótesis es que no) no están respondiendo afirmativamente a este reto.

El Banco Mundial llevó a cabo en 1999 miles de encuestas de evaluación participativas, conocidas como *La voz de los pobres* y que se han publicado en tres volúmenes¹⁰. En el primero de ellos, se recoge el siguiente testimonio: *“las personas pobres a veces dan cuenta de que, además de ser rudo y enérgico, el personal de las ONG no sabe escuchar. Sorprendentemente, los pobres dicen que consideran a algunas ONG en gran medida irrelevantes, orientadas al autoservicio, limitadas en su alcance y también corruptas, aunque en grado mucho menor que el Estado. Hay relativamente pocas ONG que han invertido en organizar a los pobres para modificar el poder de negociación de éstos frente a los mercados o el Estado”* (Narayan 2000:5).

Los informes de evaluación de la cooperación española publicados por la Oficina de Planificación y Evaluación, no permiten contrastar las afirmaciones de arriba. Aunque la mayoría de los informes reportan buenos resultados en cuanto a pertinencia se refiere, parece que el proceso de identificación no es una dimensión evaluativa sobre la que actualmente se esté trabajando. Por ello, en este aspecto de la verdadera apropiación de las acciones micro, aún nos movemos en la pura conjetura y/o sospecha¹¹.

El reto involucra tanto a las agencias financiadoras de la ayuda (estatales o descentralizadas), como a las propias ONGD, toda vez que ellas se atribuyen a menudo el papel de defensoras de los intereses de los pobres, y utilizan la falta de participación y apropiación *real* de los pobres en otros instrumentos de ayuda (programas de ajuste estructural, financiación de los

¹⁰ NARAYAN 2000; NARAYAN ET AL (2002); NARAYAN y PETESCH (2002).

¹¹ Véase el informe de evaluación sobre las acciones cofinanciadas con ONGD (OPE 2000) o la revisión reciente de GONZÁLEZ PARADA y GARCÍA CEBOLLA (2004) sobre los proyectos de la cooperación descentralizada (2004:46).

PRSP, programas de cooperación descentralizada directa, etc.) como crítica a la ayuda oficial¹².

Para afrontar el reto, puede servir de ayuda considerar la existencia de una amplia escala de participación y apropiación en los procesos de formulación de los proyectos. Participar en el diseño de acciones no debe presuponer que los pobres (ni todos, ni siempre) tienen claridad sobre lo que es más necesario para salir de la pobreza. Los defensores de las técnicas y evaluaciones participativas (en el sentido de Chambers 1994 a, b y 1997) advierten que su uso exige unas habilidades comunicativas fuertes en los evaluadores que animen la auto-valoración. Es probable que se necesite pasar mucho tiempo y emplear bien este tipo técnicas (que exigen formación específica y actitudes y comportamientos cualificados como defienden Mayoux y Chambers, 2005), para que la futura comunidad beneficiaria de la ayuda pueda llevar a cabo un proceso de verdadera apropiación¹³. No creemos que esta sea realmente la historia de la mayoría de las acciones ejecutadas por la cooperación española (incluida la no gubernamental). Más bien parece que los proyectos se construyen a partir de la información que envía la contraparte y que el personal en sede de la ONGD adapta al formato del Marco Lógico y presenta a la multitud de cofinanciadores públicos. Si no logra una subvención suficiente, “parcela” la intervención en otros micro-proyectos hasta que consigue fondos suficientes. La sobreestimación de resultados es un defecto detectado ya en informes de síntesis internacionales (CAD 1997).

Otra debilidad que comparten los proyectos y programas con las ERP son las descripciones muy generales de los sistemas de información para el seguimiento y la evaluación. Si la mayoría contienen menciones explícitas a estas fases, en muy pocos casos se explicitan sistemas prediseñados de recogida de información que incorporan indicadores bien definidos, formatos concretos de encuestas o cuestionarios, quién recogerá la información y cada cuánto tiempo, así como una partida presupuestaria destinada específicamente al sistema de información. Esta carencia debilita de forma

¹² Como muestra, véase Intermón-Oxfam (2004).

¹³ A veces se puede caer en un ensalzamiento y mitificación de “los pobres” como personas sobresalientes en generosidad y capacidad para llegar acuerdos sin apenas conflictos. Yo pienso en la dificultad de la mayoría de los grupos en los que participo para llegar a acuerdos consensuados, especialmente cuando hay intereses personales en juego y hay que priorizar acciones. El ejemplo más evidente, que muchos lectores podrían avalar, son las reuniones de comunidades de vecinos. ¿Tan diferentes son esos debates en el Tercer Mundo? Por otra parte es esencial no atribuir apropiación por la sola participación.

muy notable la calidad de las evaluaciones ex-post, y casi imposibilita la apreciación rigurosa de impactos, sobre todo de forma cuantitativa, y el juicio fundado de los riesgos de insostenibilidad. La mayoría de los informes de evaluación abordan estos dos criterios (a los que probablemente podría añadirse la eficiencia) a base de relatos que dan cuenta de “las impresiones” que las visitas al terreno han causado al evaluador.

Otro aspecto que puede causar honda preocupación en las ONGD es el compromiso (aún no cerrado, pero existe la intención de que se fije en septiembre de 2005 en la Asamblea General de NN.UU.), de canalizar el 85% de la ayuda de forma directa al presupuesto del país socio, en 2010. Para sistemas de ayuda en los que los fondos canalizados a través de ONGD como es el caso español, este compromiso va a implicar fuertes reestructuraciones.

En resumen, de forma propositiva y en el momento actual de la cooperación española, conviene considerar las siguientes líneas de avance:

- incluir la apropiación como criterio de evaluación en los términos de referencia de los informes de evaluación;
- evaluar con detalle cómo se están realizando en la actualidad las fases de identificación, diseño y formulación de los proyectos y programas;
- difundir las buenas prácticas y los problemas más comunes que surgen en estas fases del ciclo de las intervenciones;
- exigir que los proyectos estén alineados con las ERP de los países destinatarios, justificando su inserción en la estrategia sectorial concreta;
- si se detectan debilidades en estas evaluaciones, exigir mayor precisión y pruebas más empíricas (objetivas) de que en realidad los proyectos presentados a cofinanciación han contado con la participación de los beneficiarios (cuándo, cómo, cuántos, sesgos en su representatividad, etc.), del análisis de alternativas (especificar las desechadas, aunque sea sintéticamente y justificar bien por qué se optó por la que se presenta), del proceso que ha conducido a que se presenten las soluciones que aparecen en los proyectos y programas y cómo han aparecido como sus respuestas a sus problemas (aunque sea de forma inducida y compartida por la ONGD y la Organización Local, que así aportan valor añadido, dada su experiencia acumulada);
- exigir más concreción y detalle en la descripción de los sistemas de información que permitirán el seguimiento y la evaluación posteriores.

Se debe detallar –al menos– indicadores bien definidos (con líneas de base y meta, incrementos de producto, lugar, espacio y beneficiarios y calidad –cuando sea posible y relevante– del producto esperado), persona responsable de su recogida o elaboración como fuente primaria, frecuencia del dato y presupuesto con que se cuenta para afrontar estas acciones.

2.2. Alineación

Por alineación debe entenderse el compromiso de que los donantes presten su ayuda considerando las estrategias, sistemas de gestión y procedimientos ya establecidos en los países socios y no generen estructuras paralelas diseñadas para satisfacer usos propios de gestión poco pertinentes para los receptores. Con ello se pretenden disminuir los costes de transacción y reforzar la capacidad del país receptor de gestionar la ayuda con mayor autonomía y apropiación¹⁴. Otros aspectos ligados a la alineación hacen referencia a la gestión nacional de las finanzas públicas, a los sistemas nacionales de aprovisionamiento y a la ayuda ligada¹⁵. Es en este principio donde se aborda con más profundidad la forma de cooperar con los denominados “Estados frágiles”, dadas sus mayores dificultades para garantizar las condiciones de gestión eficaz de una ayuda menos “controlada” por los donantes.

Las mayores dificultades que aparecen para avanzar en este principio son el refuerzo de la **capacidad** de los países socios y la **confianza** que los donantes deben depositar en ellos, en detrimento de unos controles más afines a los propios sistemas de intervención de cuentas y gastos públicos. El problema surge cuando numerosos donantes exigen sistemas de gestión propios y diferenciados y eso supone al personal de los países en desarrollo una carga burocrática excesiva.

El apoyo presupuestario directo y la ayuda programática diseñada dentro de un enfoque sectorial (o SWAP por sus siglas inglesas de *Sector Wide Approach*), son dos instrumentos privilegiados para avanzar en este principio,

¹⁴ El Informe de Progreso se hace eco de cómo Nicaragua recibió en 2003 unos 600 millones de USD de ayuda, procedentes de 40 donantes. El 80% de dicha ayuda tomó la forma de proyectos que fueron supervisados por más de 1.000 unidades de implementación diferentes.

¹⁵ La ayuda ligada es aquella que vincula los retornos o devoluciones de los préstamos de ayuda a la adquisición de bienes y servicios del país donante, de forma que aumenta sus exportaciones y acceso a los mercados del país receptor.

ya que permiten canalizar grandes cantidades de ayuda al desarrollo con menores costes de transacción que una multiplicidad inconexa y descoordinada de proyectos.

2.2.1. Dimensión macro

Los principales problemas que surgen en materia de evaluación en torno a la alineación son:

- familiarizarse con metodologías eficientes para evaluar apoyos presupuestarios directos y –sobre todo– enfoques sectoriales;
- fomentar medios que aumenten la mutua confianza entre donantes y socios en sus sistemas de gestión de los recursos, seguimiento y evaluación;
- compatibilizar la capacidad de los sistemas nacionales de evaluación de los socios, con las demandas de rendición de cuentas y control de gasto de los países y legislaciones donantes;
- ampliar los incentivos para desarrollar evaluaciones conjuntas entre donantes;
- compatibilizar la evaluación de enfoques sectoriales con ERP poco estructuradas sectorialmente y con los ODM que no están elaborados de forma sectorial (aunque la educación, salud y medio ambiente sobresalgan de alguna manera).

España no tiene apenas experiencia en ayuda bajo SWAPS o apoyos presupuestarios, pero las metas de París (preliminares) se dirigen hacia que el 85% de la ayuda se repercuta de forma directa en el presupuesto de los socios, que el 75% quede liberada en el marco de programas amplios para fomentar la predictibilidad de los recursos y que el 25% se realice bajo “enfoques basados en programas”. Es todo un reto para un país que, al tiempo que va a ampliar de forma sustancial la cantidad de ayuda, tiene poca experiencia en medir su calidad (evaluaciones de impacto) y la poca que tiene se ha dirigido fundamentalmente a programas bilaterales (véase el cuadro resumen de las evaluaciones de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, en el Anexo final).

Como incentivo, pueden citarse las tres experiencias de **evaluaciones conjuntas** (las números 1,6 y 12 con la UE, OIT y Banco Mundial, respecti-

vamente). En términos absolutos, puede no ser una gran “tradición”, pero sobre un total de 21 misiones, casi representan un 15%.

Por otra parte, el Informe de Progreso de París detecta un ritmo muy lento de avance en la alineación, en su dimensión de uso de los sistemas nacionales por parte de los donantes. El promedio de uso de los sistemas nacionales para el aprovisionamiento, desembolso, informes, evaluación y auditorías de las acciones de desarrollo se sitúa aún en un 30%, con un máximo del 34% en aprovisionamiento y un mínimo del 28% en supervisión, evaluación y auditorías. La **confianza** de los donantes en los sistemas nacionales parece que permanece baja. ¿Cómo se puede aumentar dicha confianza?

En primer lugar, conviene notar que la confianza es una cualidad interpersonal y que sólo a través de las personas que las representan se puede hablar de confianza entre instituciones o de confianza en procedimientos. Por lo tanto, la experiencia en el trato común es un factor promotor de confianza. Los cambios de personal –por la causa que sea– anulan automáticamente los progresos realizados en el tiempo, quizá con grandes esfuerzos.

En segundo lugar, la confianza está asociada a los resultados. Confiamos en quien nos presenta buenos y eficientes resultados. Suele decirse que “los éxitos tienen muchos padres, mientras que los fracasos son huérfanos”. El instrumento por excelencia para poder ofrecer buenos resultados son las evaluaciones. Evaluar es un insumo privilegiado de confianza.

En tercer lugar, la confianza puede incrementarse a través del diálogo. Confianza no implica concordancia de juicios, sino disposición al diálogo abierto, al cambio tras el intercambio comunicativo enriquecedor. Muchos organismos donantes (desde el Banco Mundial a la Comunidad de Madrid) han aprendido que realizar encuentros con los socios en sus propias sedes y países, generan confianza y mayor sentido de apropiación mutua.

En cuarto lugar, probablemente la **corrupción** sea el peor enemigo de la confianza. Pero precisamente la corrupción puede atenuarse con mayor confianza, con mayor persuasión y eliminando los múltiples incentivos que corrompedores y corruptos encuentran en sus prácticas. Para ello, además de más controles y lucha contra la impunidad, es necesario crear sistemas donde la información pueda fluir libremente entre la población, de manera que las denuncias de las prácticas corruptas puedan crear barreras eficaces a las prácticas de la corrupción. El tema es complejo y está siendo atendido

de forma creciente, aunque en algunas ERP se echen de menos planes más ambiciosos y eficientes para afrontarla¹⁶.

2.2.2. Dimensión micro

De nuevo, muchos de los retos que trata de afrontar la Declaración de París al nivel de países pueden considerarse en el plano de las acciones micro de las ONGD. ¿Cómo trabajar de forma eficiente en zonas “frágiles” donde la falta de capacidad de los gobiernos locales es manifiesta? ¿Cómo adaptarse a los sistemas de seguimiento y control de los financiadores en medio de sistemas de gestión mucho más “débiles” como los que se dispone “sobre el terreno”? ¿Cómo superar la falta de confianza entre instituciones financiadoras y ejecutoras, a pesar de la repetición –quizá retórica– de entender la cooperación como asociación (o partenariado)? Muchas ONGD han acumulado experiencia de trabajo en condiciones difíciles y han sido muchas las horas de “despachos” reclamando cambios y simplificaciones en los sistemas de seguimiento y control.

Pero quizá uno de los retos más nucleares que se les presenta a las ONGD es el cambio tan generalizado en los instrumentos de ayuda, donde **los proyectos** parecen definitivamente superados. No hay que olvidar que el Foro de París está promovido y coordinado por el Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda del CAD y que el punto de partida –subyacente ya en Monterrey– es la premisa de que la ayuda ejecutada hasta ahora no ha sido eficaz. En estrecha unión con la aprobación de los ODM y el enorme reto mundial que suponen, se han organizado cumbres y foros, desde Monterrey a París, pasando por Roma, Marrakech o Londres, en los que los proyectos son considerados ineficaces para lograr la erradicación de la pobreza. Pero, ¿son realmente ineficaces los proyectos de cooperación al desarrollo? Parece que las agencias bilaterales y multilaterales así lo consideran. ¿Qué opinan los pobres y las Organizaciones Locales y las ONGD? En el modelo de ayuda español, el volumen de ayuda canalizado a través de las ONGD es muy

¹⁶ Véase el trabajo de SHAH & SCHACTER (2004) en el que desarrollan medios contra la corrupción como el que los donantes exijan el cumplimiento de las normas en la prestación de servicios, aumenten la participación de los ciudadanos, se fortalezca el derecho a la información y la transparencia de ésta, se liberalicen algunas políticas y se haga participar en los programas de ayuda a partes interesadas como organizaciones locales o pools de donantes. Un marco de referencia para evaluar instrumentos de ayuda contra la corrupción es el del Banco Mundial (HUTHER & SHAH, 2000).

alto (especialmente por la fuerte canalización de fondos a las ONGD de la descentralizada). Si sus proyectos son un instrumento eficaz o no contra la pobreza deberían decirlo sus evaluaciones.

Pero aquí nos encontramos con varias limitaciones:

- apenas existen auto-evaluaciones llevadas a cabo por las ONGD españolas (al menos publicadas o diseminadas);
- apenas existen evaluaciones externas de sus proyectos (no digo auditorias, ni informes finales);
- el propio sistema de seguimiento y finalización de los proyectos bajo cofinanciación, se centra en la revisión financiera (destino del gasto) y en la eficacia sobre resultados, apreciados a partir de las actividades realizadas;
- los proyectos no se diseñan (ni los financiadores los requieren, o precisamente por ello) para generar un sistema de información que permita análisis de eficiencia, impacto y sostenibilidad fundamentados sobre cierto rigor empírico (es decir, algo más que la impresión del evaluador-consultor externo en las pocas evaluaciones ex -post disponibles); las líneas de base son la excepción y la calidad de los indicadores y fuentes de verificación, a menudo baja (muy lejos de los modelos SMART o SPICED¹⁷);
- aunque se percibe cierto recelo entre las ONGD por metodologías y diseños más experimentales (con grupos de control o de comparación) que permiten apreciaciones muy rigurosas de impactos¹⁸, y se prefieren las participativas (tipo Chambers 1997), tampoco existe prueba de que el uso de éstas herramientas “rápidas y sucias”, más baratas (en dinero que no en tiempo) estén siendo utilizadas de forma generalizada en las ONGD españolas o que haya habido una formación en este aspecto, más allá de lo anecdótico;
- la orientación a la utilización (retroalimentación) y mejoras posteriores

¹⁷ Véase, por ejemplo, ROCHE (2004) págs. 70–72. SMART responde a *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timebound*; mientras que SPICED a *Subjective, Participatory, Interpreted, Cross-checked, Empowering, Diverse*.

¹⁸ Véanse, por ejemplo, los evaluaciones en el sector educativo de DUFLO (2001); BREIEROVA y DUFLO (2003); DUFLO y KREMER (2003). Sobre avances en metodologías para la apreciación de impactos y sostenibilidad, véase WHITE (2005).

de los aprendizajes generados por la evaluación, no recibe ningún incentivo (por ejemplo, premiar en la competencia por la cofinanciación, a los proyectos formulados a raíz de una consistente evaluación final de fase previa).

No se trata de buscar culpables, sino de reflexionar y aprender para mejorar. Las ONGD pueden ahora aceptar el reto y demostrar que la cooperación por proyectos llevada desde hace ya veinte años en España no ha sido ineficaz en la generación de procesos sostenibles de desarrollo (cambios perdurables en las personas y comunidades predefinidas como pobres). Por su parte, las agencias financiadoras y supervisoras deben afrontar el reto de convertir la “carga burocrática” del seguimiento y finalización de los pequeños proyectos (anuales en su mayoría), en tareas de mucho mayor valor, dirigidas a la identificación de los procesos exitosos de desarrollo y a su eficiente diseminación de las buenas y malas prácticas.

Si los proyectos de desarrollo españoles son eficaces, no debería dar miedo seguir siendo diferentes como donantes y comentar en los foros internacionales que nuestra experiencia muestra resultados. Pero si no lo son, los cambios que se avecinan para las ONGD, máxime dada su alta dependencia financiera de los recursos públicos nacionales, son de tal magnitud que no pueden aplazar la reflexión y adaptación al cambio. El plazo, según la Declaración de París, es 2010.

A tenor de lo expuesto, algunas **recomendaciones** para avanzar en la alineación de la ayuda pueden ser las siguientes:

- estudiar y difundir buenas prácticas –tanto macro– como micro– que hayan generado relaciones de confianza eficientes;
- promover evaluaciones conjuntas, asegurándose de que todos los actores involucrados (y especialmente los beneficiarios) estén representados y puedan participar en el diseño, ejecución y obtención de informe de conclusiones y recomendaciones, adaptados a sus intereses;
- avanzar en el análisis concreto y la difusión pública de los puntos fuertes y débiles de los proyectos y programas, como instrumentos “tradicionales” de ayuda empleados por las ONGD;
- introducir incentivos para mejorar los sistemas de información, seguimiento y evaluación de los instrumentos de cooperación, sobre todo orientándolos más al aprendizaje y rendición de resultados y menos al control financiero y de actividades programadas;

- que dichos incentivos sean preferentemente positivos, es decir, premiando diseños de acciones que muestren altos niveles de apropiación local, alineamiento con los sistemas nacionales, confianza entre varias instituciones (consorcios entre varias organizaciones locales, mancomunidades de ayuntamientos, alianzas entre ONGD, etc.);
- avanzar en programas de Educación para el Desarrollo que utilicen como base experiencias de buenas y malas prácticas de proyectos, para promover una mayor cultura de la evaluación y orientación a resultados en el desarrollo en lugar de la cultura del número de proyectos ejecutados con independencia de su tamaño, eficiencia y cambios sostenibles en la vida de las comunidades participantes;
- aunque no se ha profundizado en el tema aquí, la cooperación con los Estados frágiles obliga a crear grupos de reflexión (o participar en los ya existentes) para identificar buenas prácticas de la ayuda en estos países¹⁸.

2.3. Armonización

El principio de armonización invita a los donantes a coordinarse entre sí para practicar una ayuda más predecible en sus cuantías, plurianual y de largo plazo, tratando de aprovechar las ventajas que cada donante tiene y aunando esfuerzos que eviten la dispersión de las acciones y las decisiones unilaterales y discrecionales de cada donante que a menudo vacían de contenido las políticas públicas que el socio quiere implementar pero para las que no dispone de recursos. La armonización pretende lograr acciones de ayuda más transparentes y colectivamente eficaces, mediante la simplificación de procedimientos, acuerdos comunes (de financiamiento, evaluaciones medioambientales o ayuda no ligada), información compartida (en especial los diagnósticos de países realizados por los donantes), fomento de los instrumentos de ayuda plurianuales y predecibles (apoyos presupuestarios macroeconómicos o sectoriales o ayuda programática sectorial de largo alcance), así como “cooperaciones delegadas” (o “cooperación silenciosa”,

¹⁹ El Informe de Progreso entiende por Estados frágiles a los 46 países que se encuentran en las dos categorías inferiores de las cinco que comprende la clasificación institucional CPIA del Banco Mundial. Ejemplos de iniciativas para el análisis de la mejor forma de ayudar a estos países son la *Learning and Advisory Process on Difficult Partnership (LAP)* o el *Low-Income Countries Under Stress (LICUS)* del Banco Mundial.

entendida como un convenio por el que uno o varios donantes solicitan a otro administrar sus fondos y tomar responsabilidades fiduciarias en su nombre) en especial, cuando un donante no cuente con presencia en un país socio.

Muchos de los temas son comunes con la alineación, si bien la armonización enfatiza la coordinación de instrumentos y acciones entre los propios donantes.

El Informe de Progreso informa de ciertos avances, débiles en el caso de la información compartida entre los donantes o en la organización de visitas conjuntas entre varios países coordinadas con los calendarios más convenientes para los receptores.

2.3.1. Dimensión macro

La resistencia a compartir información y a reestructurar **los procedimientos de control** por parte de los donantes, puede interpretarse como una señal de que la ayuda no está radical y exclusivamente orientada a la reducción de la pobreza. Comparar los efectos de la ayuda en los pobres con la necesaria obligación de los gobiernos de rendir cuentas de los fondos públicos y de su uso responsable, está siendo una dificultad reconocida por casi todos los agentes. No deja de sorprender que las normas de Intervención del Estado puedan llegar a condicionar de tal manera la eficiencia de la ayuda al desarrollo, pero las quejas –en especial de las ONGD, pero también del personal gestor con experiencia en los departamentos públicos de cooperación al desarrollo– son reiteradas en los foros informales de análisis de la calidad de la ayuda.

Encontrar un justo equilibrio entre los dos polos es cuestión de ampliar la confianza y saber hacer excepción a un tipo de gasto público, como es el de la ayuda al desarrollo, que requiere trato especial y diferenciado (no privilegiado). No en vano existen sistemas y normas adaptadas en otros ámbitos públicos, desde figuras impositivas hasta regímenes de Seguridad Social. Si hubiera que elegir entre eficiencia en la reducción de la pobreza y cumplimiento con las normas de intervención, probablemente pocos ciudadanos y políticos optarían por lo segundo. Pero a menudo la inercia administrativa y la poca relevancia (política y en tamaño de recursos) que puede tener la ayuda al desarrollo, pueden ser factores que expliquen las resistencias al cambio.

Por otra parte, la **cooperación delegada**, consistente en ayudar a un país a través de infraestructura y experiencia que ya tiene otro donante, puede abrir para España destinos no tradicionales de ayuda al desarrollo con muy bajos costes de transacción, por ejemplo en los países menos adelantados y en los de bajo ingreso. Confiar en donantes con más experiencia en África Subsahariana y Asia, puede complementar la ayuda que España les aporta por la vía multilateral. Por su parte, España puede ofrecer su especialización en América Latina para ser coordinador de cooperaciones delegadas de otros donantes con menor experiencia en el subcontinente. En términos empresariales, se trata de adoptar estrategias de especialización basadas en economías de escala, renunciando a las de alcance. Para ello deben estar claras las fortalezas de la especialización geográfica y superar incentivos a medir la eficacia de la ayuda por el número de países sobre los que se actúa. El presente Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008 selecciona un total de 52 países y territorios prioritarios (23 prioritarios, 15 de atención especial y 14 preferentes o de atención puntual focalizada). Dada esta amplitud (¿exagerada?), los incentivos a participar en cooperaciones delegadas pueden ser altos.

2.3.3. Dimensión micro

¿Qué incentivos tienen las ONGD para especializarse? ¿Para compartir información? ¿Para formar consorcios o pertenecer a redes? ¿Trabajan bajo procedimientos transparentes? ¿Cómo manejan la que podríamos denominar como “micro-condicionalidad” con las contrapartes y los beneficiarios a la hora de establecer sus procedimientos de trabajo? ¿Tienen facilidad para descentralizar las decisiones o mantener oficinas sobre el terreno?

Todos estos interrogantes surgen si trasladamos los contenidos de la armonización desde las dimensiones macro de los donantes a los ámbitos micro y de acción sobre el terreno en contacto más directo con los beneficiarios.

Las respuestas podrían ser sencillas, pero existe muy poca información pública al respecto. Hay que alabar el esfuerzo realizado por las organizaciones para volver a publicar el Directorio de ONGD²⁰. La falta de información sobre el sector habida desde 1999, se ve ahora superada al volver a conocer y poder comparar datos agrupados como el número de socios con que cuenta

²⁰ Disponible en la página web de la Coordinadora de ONGD de España: <http://www.congde.org>.

cada ONGD, su estructura financiera en cuanto a fondos privados/públicos se refiere, el número de sedes sobre el terreno con personal a su cargo o el número de proyectos consorciados bajo fondos privados. Mucho más difíciles de responder son las preguntas en torno a su forma de trabajo sobre el terreno. Ya hemos hecho referencia a la escasez de evaluaciones y habría que resaltar el sesgo hacia publicar sólo las positivas y la ausencia de espacios formativos –aunque fueran informales– para compartir experiencias. Los testimonios de los cooperantes expatriados que se pueden recoger informalmente en las visitas sobre el terreno son una valiosa fuente de información sobre cómo, a menudo, “la realidad” de los proyectos está sostenida más en voluntarismos personales que en eficiencia técnica. Pero la prueba es difícil de aportar. Se parece más a “eso que todo el mundo sabe, pero nadie pone por escrito”. Frase muy aplicable a las denuncias de los ciudadanos de los países del Sur cuando comentan la corrupción de sus representantes políticos.

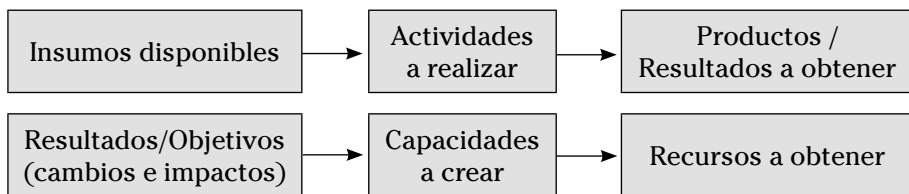
2.4. Orientación hacia resultados y rendición mutua de cuentas

En este apartado, desarrollaremos primero las cuestiones relativas a la orientación hacia resultados siguiendo el esquema llevado hasta ahora de presentación de los aspectos macro y posterior comentario de las cuestiones micro. La rendición mutua de cuentas se comenta, de forma más breve, al final.

Por orientación hacia resultados se pretende superar un esquema cortoplacista de trabajo, basado en la valoración de si se cumplieron las actividades previstas y se alcanzaron los resultados formulados. Las evaluaciones por objetivos van mostrando que, con frecuencia, las actividades previstas en los proyectos y programas se ejecutan, pero que no suponen cambios sostenibles en el tiempo y que las comunidades beneficiarias siguen sumergidas en los círculos viciosos que causan su pobreza. La gestión orientada hacia los resultados es un tema que el CAD ya lleva trabajando desde hace tiempo. En febrero de 2000 tuvo lugar una sesión del Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Ayuda en torno a este tema (véase OECD–DAC, 2000). Posteriormente, han tenido lugar dos Mesas Redondas en las que han participado donantes y socios de forma conjunta: la primera en Washington (junio de 2002) y la segunda en Marrakech (febrero de 2004) en la que se elaboró un Memorando Conjunto (OECD–DAC, 2004). Los principios básicos de este documento son cinco:

- centrar el diálogo en los resultados esperados en todas las fases del ciclo de las intervenciones;
- programar, seguir y evaluar en función de los resultados previstos;
- utilizar un informe simple, eficiente y fácil de usar;
- actuar bajo una orientación *hacia* resultados, más que una gestión *por* resultados²¹;
- utilizar los resultados para aprender, tomar decisiones, rendir cuentas y ser responsables.

Es importante notar –como lo hace el Plan de Acción de Marrakech– que por resultados debe entenderse “los cambios a mejor, sostenibles en el tiempo” (*sustainable improvements in country outcomes*) y la gestión hacia los resultados como aquella estrategia que se centra en el desempeño y logro de productos (*outputs*), cambios (*outcomes*) e impactos (*impacts*). Es decir, lo que se pretende en el fondo es un cambio en el modo en que se está gestionando la ayuda. Hasta ahora, probablemente debido a la influencia de la metodología del Marco Lógico, la gestión se ha centrado en establecer objetivos deseados y analizar de forma lógica, a partir de los insumos disponibles, qué actividades se era capaz de realizar para lograr los resultados (productos) que hicieran factible el objetivo. Ahora el proceso se “invierte” de alguna manera y se comienza por fijar los resultados esperados (*outcomes*), detallar las capacidades que es necesario crear para lograrlos y buscar los recursos necesarios para ello. De forma gráfica, el cambio puede expresarse así:



²¹ La diferencia entre la orientación *hacia* resultados y no *por* resultados, puede interpretarse como que la gestión hacia resultados pone éste en el horizonte de la planificación para que incentive de forma positiva las tareas necesarias para lograrlo, superando el análisis evaluativo de si se realizaron las actividades previstas o no. La orientación por resultados supondría una penalización automática a aquellos agentes que no lograran cumplirlos, sin tener en cuenta las circunstancias y el contexto sobre el que se ha actuado.

El cambio no es simple nominalismo, sino que supone una lógica de planificación estratégica distinta y, sobre todo, una forma de realizar el monitoreo y evaluación de las intervenciones diferente. Cambian las preguntas a ser respondidas. No interesa tanto el control y destino del gasto, sino si se están logrando los cambios sostenibles esperados en las comunidades, si los problemas de fondo (los causantes de la pobreza) se están solucionando. Interesa conocer cómo medir el progreso y cómo distinguir los factores de éxito y de fracaso.

Para los países socios, supone una fuerte responsabilidad a la hora de determinar los resultados esperados cuando elaboran sus ERP. Ya no pueden limitarse al enunciado de objetivos generalistas o a anunciar en qué políticas van a priorizar su gasto social, sino que deben incorporar resultados esperados y, por tanto, indicadores específicos. Es claro que para ello necesitan incrementos de capacidad, sobre todo estadística y de seguimiento. Este apoyo deben ofrecérselo los donantes que, de este modo, pasan a tener (o deberían pasar a tener) los resultados como insumo preferente a la hora de asignar y localizar la ayuda, más que otras variables como sus intereses propios (comerciales, estratégicos, de seguridad, etc.). Un fruto derivado de este cambio, según señala el Informe de Avance de París, es la necesidad de generar incentivos para esta nueva forma de trabajar y para compartir información entre los donantes. La información más relevante serán las buenas prácticas que se vayan generando, a medida que se vaya produciendo el cambio. En los procesos novedosos, aprender de la experiencia es la mejor manera de reducir la incertidumbre intrínseca al cambio. Los informes de resultados deberán mantener formatos “alineados” entre los donantes, de forma que los costes de transacción y gestión que soportan actualmente los socios, bajen.

2.4.1. Dimensión macro

Entre los aspectos que más preocupan de esta gestión orientada hacia los resultados (como la necesidad de contar con recursos predecibles y avanzar de forma significativa en los sistemas nacionales de estadística y monitoreo local²², la presión que pueden ejercer los donantes sobre los resultados para

²² El apoyo al consocio París21 para mejorar las capacidades estadísticas de los países y los esfuerzos que ya realiza la Asociación Internacional de Desarrollo dentro del grupo del Banco Mundial en el campo de seguimiento de los 14 indicadores de desarrollo más importantes (según el sistema IDA-14), es básico. Véase IDA (2004 a, b).

justificar éxitos de la ayuda a corto plazo en vez de centrarse en los procesos de desarrollo a medio y largo plazo, la capacidad de crear indicadores que cumplan con los requisitos teóricos de su eficiencia, entre otros), merecen la pena destacarse los que, a mi parecer, son clave sobre todo en el contexto internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los dos problemas técnicos más importantes a los que se enfrenta el seguimiento de los ODM, son el **problema de la atribución** y el **problema de la agregación**. No son exclusivos de los ODM, sino de todo proyecto de desarrollo²³.

El **problema de la atribución** consiste en relacionar de forma rigurosa un efecto observado a una causa no observable directamente, sino inferida. Pero el proceso de la cadena causal tropieza con muchos problemas, debido a que la ayuda no actúa sobre escenarios “cerrados y controlados”, sino que intervienen innumerables variables no controlables (y en último término, la libertad del hombre). Tenemos así más variables que ecuaciones (relaciones entre las variables) dando lugar a sistemas indeterminados, sin solución. En la mayoría de las ocasiones no podremos atribuir a la ayuda (y sólo a ella) el efecto observado, sino que la influencia de efectos indirectos, inesperados y exógenos, serán también muy explicativos. Todo ello teniendo en cuenta que, sobre el mismo sector y terreno, se van a localizar montos de ayuda parcialmente coordinados (si hay alineamiento) pero no todos.

En el caso de los ODM el problema puede ser menor, pues lo pretendido es su alcance global, no tanto detectar qué factores han ayudado o perjudicado para su logro o fracaso. De hecho, no se realiza un seguimiento que permita conocer estas relaciones causales.

La mejor manera de afrontar el problema de la atribución es trabajar con diseños experimentales, creando sistemas de monitoreo con grupos meta y grupos de control o de comparación. Las evaluaciones aleatorias que se han conducido bajo estos diseños en el campo de la educación, han ofrecido resultados empíricos de alto interés. Por ejemplo, incrementar un año de asistencia al colegio en Kenia, cuesta 3,5 US\$ per capita desparasitando a los alumnos, 36 US\$ con un programa de refuerzo nutricional y 99 US\$ dándoles

²³ Puede verse su tratamiento en ROCHE (2004:105–126); WHITE (2004) enfocado sobre cómo medir el desempeño de una agencia de desarrollo; WHITE y BOOTH (2004) para el diseño de estrategias bajo los ODM; KUSEK, RIST & WHITE (2005) sobre cómo construir sistemas de seguimiento y evaluación que permitan conocer si se lograrán o no los ODM.

gratis el uniforme (Duflo 2001, 2003). Dedicar dos horas al día a clases de recuperación para los alumnos más atrasados con profesores contratados motivados, mejoró el rendimiento académico en una zona de India en 9,39 puntos de desviación típica el primer año y 6,6 puntos en el segundo, lo que supone un programa 10 veces más barato que contratar a nuevos profesores (Duflo y Kremer, 2004).

Un problema más complejo, si cabe, es el de **la agregación**. ¿Cómo sumar resultados procedentes de distintos actores y productos de heterogénea naturaleza y calidad? Por ejemplo, ¿cómo agregar las aportaciones sobre una misma comunidad de proyectos educativos, sanitarios de género y de medio ambiente? Un caso que muestra claramente esta complejidad es el de la medición de la pobreza. Su conocimiento a nivel local reviste pocas dificultades, pues basta con definir una línea de pobreza local y realizar encuestas periódicas en hogares con suficiente calidad²³. Pero los problemas comienzan cuando queremos estimar el impacto de las acciones de ayuda sobre la pobreza a nivel nacional. Fijar la línea de pobreza ya no es tan sencillo, dadas las diferencias en las condiciones de vida entre los ámbitos rural y urbano o las cuestiones culturales que hacen a diversas etnias valorar de forma diversa, los bienes y servicios mínimos que deben incluirse al fijar la línea de pobreza. Sus funciones de utilidad no tiene por qué ser homogéneas. La agregación de datos debe cumplir una doble condición: que estén expresados en la misma dimensión (moneda local a precios constantes, por ejemplo) y sean referentes de realidades estrictamente homogéneas. Uno de los errores más frecuentes en esta segunda condición, es la de comparar indistintamente pobreza (y a menudo con desigualdad) referida a gasto y referida a ingreso, urbana y rural, procedente de encuestas a hogares o a individuos.

El problema de la agregación de la pobreza a nivel mundial ha originado abundante literatura (véase, por ejemplo, Chen & Ravallion 2000; Deaton 2003; Reddy & Pogge 2003). Los principales problemas giran en torno a las limitaciones que tienen las cuentas nacionales y a los tipos de cambio de

²⁴ DEATON (2004) analiza cinco problemas principales con las encuestas de hogares: que su diseño sea homogéneo, que la recogida de datos sea insesgada, que la forma en cómo se hacen las preguntas sea adecuada, que no se mezclen preguntas sobre pobreza de consumo-gasto con las de pobreza de ingreso-renta, y que el período de referencia de las preguntas sea adecuado. Por ejemplo, la diferencia entre preguntar por el gasto en comida realizado en los últimos siete días o en el último mes, arroja diferencias con una media del 30%. Si se pregunta por el gasto en todos los bienes y servicios, la diferencia media es del 18%.

mercado (utilizados para obtener Paridades de Poder de Compra) que se ajusten a los consumos de los pobres y hagan los datos agregables y comparables. Otras limitaciones son la poca frecuencia con la que suelen hacerse las encuestas de hogares y las actualizaciones de datos nacionales en muchos de los países en desarrollo. La referencia que actualmente se acepta es el cómputo que realiza el Banco Mundial para medir el Objetivo del Milenio número uno de reducir a la mitad en el año 2015 el nivel de pobreza de 1990, pero sus limitaciones no son pocas. De hecho, existen estudios empíricos que sostienen que dicho Objetivo ya ha sido conseguido (Bhalla 2003)²⁵, lo que causa un gran contraste con las voces de algunas organizaciones que solicitan esfuerzos financieros adicionales para su logro.

Lo que más me interesa aquí no es tanto profundizar en los problemas técnicos, sino mostrar ejemplos de que las cosas no son tan simples como parecen a primera vista y que, a la hora de trabajar sobre el terreno con “orientaciones hacia resultados”, hay que advertir que son complejos de medir. La primera condición para trabajar de forma eficiente bajo este principio es reconocer con humildad la gran limitación del conocimiento actual en torno a temas tan básicos como la cuantía de la pobreza. No es de extrañar que, la debilidad del análisis nacional sobre la pobreza, sea una carencia señalada en varias evaluaciones de las ERP (por ejemplo Cuesta 2004b; Driscoll & Evans 2004).

Un problema adicional es la complejidad técnica para **elaborar los resultados esperados**. En el fondo se trata de una predicción a medio plazo. ¿Cómo se realiza? La base será utilizar la información pasada para realizar predicciones conforme a un modelo de cálculo de esperanza matemática (valor esperado). ¿Qué modelo usar? ¿Cómo decidir si es el óptimo (el que minimiza el error o la varianza entre valor obtenido y el predicho)? ¿Y si no se cuenta con suficiente información (series muy cortas de datos)? Es muy probable que encontremos estas limitaciones cuando pretendamos predecir resultados esperados en sectores estratégicos (educación, salud, saneamiento, agricultura) en países con débiles sistemas estadísticos nacionales. El uso recurrente de interpolaciones y predicciones de baja calidad estadística debido a la escasez de información primaria, es una crítica que recibe el propio Banco Mundial en su misión de monitorear los Objetivos del Milenio.

²⁵ Es interesante contrastar la réplica a este trabajo realizada por RAVALLION (2003).

En conclusión, si bien la orientación hacia los resultados propone un nuevo modelo de planificación, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo más eficiente que la seguida hasta ahora, hay que advertir que cuenta con limitaciones técnicas muy importantes y que la fiabilidad de los resultados esperados puede ser científicamente muy baja. Ciertamente, no se trata de hacer ciencia, por prurito positivista, pero es que tratamos de analizar una propuesta cuyo fin es promover una mayor eficiencia. El seguimiento y la investigación sobre estas dudas debe ser una cuestión que mantenga muy alerta a todos los agentes que realicen ayuda al desarrollo bajo estas nuevas orientaciones.

2.4.2. Dimensión micro

Observaciones semejantes a las realizadas para la ayuda desde la dimensión macro, son pertinentes para los proyectos concretos. Pero quiero resaltar aquí un aspecto que me parece crucial: el **análisis de las alternativas** a la hora de fijar los procedimientos de ejecución de las intervenciones.

Aunque la metodología del Marco Lógico contempla este aspecto en el momento de la identificación (elaboración del árbol de problemas y el estudio de las alternativas para su solución), la formulación de muchos proyectos de desarrollo presenta fuertes debilidades en esta materia²⁶.

Una razón puede ser que el propio sistema de cofinanciación estimula el acuerdo entre donante y receptor sin cargar mucho las tintas en si el proyecto posee suficiente calidad formulada. El donante tiene presión por liberar fondos y la organización intermediaria actúa con recursos escasos que a menudo no le permiten incurrir en los gastos que exige este análisis de alternativas²⁷. Esta

²⁶ El Marco Lógico es la metodología de diseño de intervenciones más practicada en la cooperación para el desarrollo. Pretende analizar el contexto y las personas sobre las que se va a actuar para *posteriormente* crear una matriz que interrelacione lógicamente los recursos disponibles con las actividades a realizar, los resultados previstos, y los objetivos –específico y general– propuestos. A lo que se alude aquí es que a menudo se crean marcos lógicos directamente sobre el papel, sin realizar los análisis participativos que deben realizarse con los beneficiarios de forma previa. Muchas debilidades y críticas atribuidas al Marco Lógico se deben a su reducción de rellenar los formularios sin pasar primero por el análisis participativo sobre el terreno, que –obviamente– exige su tiempo y dinero.

²⁷ Un hecho que puede reforzar esta afirmación es el abandono casi generalizado de los Análisis Coste–Beneficio para la evaluación ex – ante de la inmensa mayoría de los programas de desarrollo.

mala práctica conduce a identificaciones “rápidas” basadas en información de las organizaciones locales que actúan como contrapartes que, a menudo, son simples opiniones o “tradiciones” a mantener basadas en experiencias que no han sido evaluadas a fondo. “Se hace así, porque siempre lo hemos hecho así”, es el argumento que puede subyacer en proyectos de desarrollo. En pocas formulaciones aparece expuesto con cierto detalle el proceso de decisión entre alternativas de ejecución y las razones que justifican la opción elegida.

Esto provoca que el financiador decida apoyar o no la intervención confiando en factores más indirectos como la experiencia de trabajo conjunto en proyectos anteriores, la “fama” de la organización local o la sola lógica interna del proyecto diseñado, pero que imposibilita la valoración de su eficiencia.

No es de extrañar que muchos informes de evaluación pasen de forma ligera sobre el criterio de eficiencia o se limiten a la relación entre gastos formulados y realizados, pero sean incapaces de afirmar si el proyecto fue ejecutado de la forma más eficiente posible (en coste financiero y humano y en tiempo y tecnología, por ejemplo).

En resumen, una orientación hacia resultados debe reforzar la justificación de los procedimientos concretos de ejecución, tras un análisis riguroso de las alternativas consideradas.

2.4.3. La rendición mutua de cuentas

El último principio surgido de la Declaración de París, inicialmente ligado a la orientación hacia resultados y luego desgajado para darle mayor relevancia, se concreta –como indicador– en el número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre eficacia de la ayuda²⁸.

Es de esperar que los esfuerzos surgidos en París con el fin de lograr una ayuda más eficaz, se traduzcan en un sistema de evaluación más eficiente y generalizado, incluyendo aquí a la cooperación española.

La transparencia es el aspecto más repetido en este apartado. Con transparencia, la confianza mutua se incentiva. Y con confianza y transparencia la

²⁸ La meta concreta para 2010 está pendiente de fijar en septiembre de 2005 durante la Asamblea General de Naciones Unidas.

corrupción tenderá a reducirse. La corrupción ha sido la mayor amenaza y debilidad de la eficacia de la ayuda. Hay que reconocer que la ayuda de los donantes, a menudo ha promovido prácticas corruptas, tanto por degradación de las prácticas administrativas de los receptores, como por incentivos perversos por parte de los donantes hacia personas involucradas en los sistemas de ayuda.

El espíritu de la Declaración de París quiere combatir la corrupción poniendo en el centro del sistema a los países socios, promoviendo su responsabilidad y apropiación. El donante debe actuar como socio supervisor y facilitador del proceso de desarrollo, no como fiscalizador externo. Sin transparencia, las evaluaciones no son útiles. Su información no es creíble y por tanto no sirve para la toma de decisiones futuras mejor enfocadas. En un sistema de ayuda, si no existe transparencia y mutua confianza, es mejor no cooperar.

3. Conclusión

El gran peligro de la Declaración de París es –como afirmaba el propio documento de progreso– que “el *desorden* relacionado con los múltiples procesos de armonización, alineación y resultados genere más *alboroto*”, consumiendo siempre más tiempo”, en vez de un enfoque orientado directamente hacia el progreso en el impacto nacional de la ayuda.

Una vez más, el sistema de ayuda dispone de mejores intenciones que de medios técnicos para controlar los procesos. El reto de la pobreza sigue siendo apremiante y el cambio de orientación que propone la Declaración de París puede ser un golpe de timón que ponga la nave de la cooperación para el desarrollo hacia mares más tranquilos que faciliten la buena llegada a puerto. Pero el timón no es el conjunto de la nave. Motor (el crecimiento económico), velamen (la desigualdad) y tripulación (todos los agentes involucrados) deben actuar de forma armónica para que de verdad el viaje resulte eficaz. La esperanza de los que esperan en puerto, los pobres, debe ser siempre lo que más incentive a navegar de forma tan pericial que no se llegue (¿de nuevo?) a defraudarles.

4. Referencias bibliográficas

- BHALLA, S., (2003), "Crying Wolf on Poverty: Or How the Millennium Development Goal for Poverty Has Already Been Reached", Paper of the Institute for International Economics, Washington, <http://www.iie.com/publications/papers/bhalla0403.pdf>
- BREIEROVA, L. & DUFLO, E., (2003), "The Impact of Education on Fertility and Child Mortality: Do Fathers Really Matter Less Than Mothers?", *Development Centre Working Paper 217*.
- CAD, (1991), *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*. Paris. OECD.
- (1996), *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation*. Paris. OECD.
- (1997), *Searching for impact and methods: NGO Evaluation synthesis study*. DAC Expert Group on Aid Evaluation. OEDC/DAC. Helsinki. Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- (1998), *Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris. OECD.
- (2003), *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*. DAC Guidelines and Reference Series. Paris. OECD–DAC.
- CABEZAS, M. AND VOS, R., (2004), *Illusions and Disillusions with Pro-poor Growth*, La Haya. Institute of Social Studies.
- CHAMBERS, R., (1994a), "Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience", *World Development vol. 22, N^o 9, 1253–1268*.
- (1994b), "Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm", *World Development vol.22, N^o 10, 1–17*.
- (1997), *Whose Reality Counts? Putting the first, last*. London. Intermediate Technology Publications.
- CHEN, S. y RAVALLION, M., (2001), "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?", *Review of Income and Wealth 47, 283–300*.
- CLING, J. P., RAZAFINDRAKOTO, M. & ROUBAUD, F., (2002), "The PRSP Initiative: Old Wine in New Bottles?" ABCDE World Bank Conference. 24–26 june. Oslo.
- CUESTA, J., (2004), "PRSP, ¿nuevas siglas o nuevas ideas en la lucha contra la pobreza?", *Análisis del Real Instituto Elcano, 492. 28/4/2004*.

- (2004b), *Aprendiendo sobre la marcha: La experiencia de la estrategia de reducción de la pobreza en Honduras*, La Haya, Institute of Social Studies.
- DRISCOLL, R. & EVANS, A., (2004), “Second Generation Poverty Reduction Strategies”, London, ODI & DFID. www.prpsynthesis.org
- DEATON, A., (2004), “Measuring Poverty”, in BANERJEE, A., BENABOU, R. & MOOKERJEE, D., (eds.), *Poverty and Development in the World*. Oxford University Press. <http://www.wws.princeton.edu/~deaton/poverty.html>
- DRAZEN, A. & ISARD, P., (2004), “Can Public Discussion Enhance Program Ownership?”, *IMF Working Paper 04/163*.
- DUFLO, E., (2001), “Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Usual Policy Experiment”, *American Economic Review* 91 (4), 795–813.
- (2003), “Scaling up and Evaluation”, Paper prepared for the ABCDE in Bangalore. http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=760
- DUFLO, E. & KREMER, M., (2004), “Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness”, en PITMAN, FEINSTEIN & INGRAM, (eds.), *Evaluating Development Effectiveness*. World Bank Series on Evaluation and Development. Transaction Publishers. Chapter 10. Págs. 205–232.
- FUENTES QUINTANA, E., (1993), “Tres decenios largos de la economía española en perspectiva”, en GARCÍA DELGADO, (coord.), *España, Economía*. Madrid, Espasa Calpe, págs. 1–140.
- GONZÁLEZ PARADA, J. R. y GARCÍA CEBOLLA, J. C., (2004), *Manual de Evaluación para la Cooperación Descentralizada*. Madrid, Dykinson y FEMP.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA DEL CAD, (2005), “Aumentar Juntos la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Armonización, Alineación, Resultados: Informe sobre Progreso, Retos y Oportunidades”.
- HUTHER, J. & SHAH, A., (2000), “Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation”, *World Bank Policy Research Working Paper 2501*.
- IDA, (2004a), *Measuring Results: Improving National Statistics in IDA Countries*, Washington, International Development Association.
- (2004b), *IDA Results Measurement System: Recommendations for IDA 14*, Washington, International Development Association.
- IMF – INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, (2004), “Report on the Evaluation of Pov-

erty Reduction Strategy Papers, (PRSPs), and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)", July 6, 2004.

INTERMÓN–OXFAM, (2004), *¿Cambio de timonel? Balance de los PRSP ante una segunda ronda, (resumen)*. Estudios de Oxfam Nº 51. Enero 2004.

KUSEK, J. Z., RIST, R. & WHITE, E., (2005), "How Will We Know The Millennium Development Goal Results When We See Them? Building a Results-Based Monitoring and Evaluation System to Give us the Answers", *Evaluation* 11, 7–26.

LARRÚ, J. M., (2003a), "La eficacia de la ayuda al desarrollo. Una revisión al análisis macroeconómico y las evidencias empíricas", *Cooperación Internacional / International Cooperation* 9, 87–101.

— (2003b), "La ayuda para los pobres funciona. La eficacia micro de la ayuda al desarrollo", *Revista de Economía Mundial* 8, 97–117.

LUCAS, H., EVANS, D. & PASTEUR, K., (2004), "Research on the current state of PRS monitoring systems", *IDS Discussion Paper* 382.

MAYOUX, L. & CHAMBERS, R., (2005), "Reversing the Paradigm: Quantification, Participatory Methods and Pro-Poor Impact Assessment", *Journal of International Development* 17 (2), 271–298.

NACIONES UNIDAS, (2000), "Declaración del Milenio", Resolución aprobada por la Asamblea General 55/2.

— (2002a), "Consenso de Monterrey", Asamblea General de Naciones Unidas A/AC.257/L.13.

— (2002b), "Declaración sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo" A/CONF.199/L.6.

NARAYAN, D., (2000), *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que los escuche?*, Madrid, Banco Mundial – Mundi_Prensa.

NARAYAN, D. ET AL., (2002), *La Voz de los Pobres. Clamando por el cambio*. Madrid, Banco Mundial y Mundi-Prensa.

NARAYAN, D. y PETESCH, P., (eds.), (2002), *La Voz de los Pobres. Desde muchas tierras*, Madrid, Banco Mundial y Mundi-Prensa.

OECD, (2005), *2004 Development Co-operation Report*, Paris, OECD–DAC.

OECD–DAC, (2000), "Results Based Management in the Development Co-

- operation Agencies: A Review of Experience”, DAC Working Party on Aid Evaluation.
- (2004), “Joint Marrakech Memorandum. Managing for Development Results”, Second International Roundtable. 4–6 february, Marrakech.
- (2005), “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad”, París, Foro de Alto Nivel, 28–febrero–2 de marzo.
- OPE, (2000), Programa de subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas. Informes de evaluación 8/2000. Madrid, MAE–SECIPI.
- OXFAM–INTERNATIONAL, (2004), “From ‘Donorship’ to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two”, *Oxfam Briefing Paper 51*.
- PNUD, (2004), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires, Alfaguara.
- RAVALLION, M., (2003), *Have We Already Met the Millennium Development Goal for Poverty?*, Institute for International Economics, Washington, <http://www.iie.com/publications/papers/ravallion0203.pdf>
- REDDY, S. & POGGE, T., (2003), “How *not* to Count the Poor”, Unpublished paper, University of Columbia, <http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>
- ROCHE, C., (2004), *Evaluación de impacto para agencias de desarrollo*. Barcelona, Cuadernos de Cooperación de Intermón–Oxfam.
- ROGERSON, A. & DE RENZIO, P., (2005), “The Seven Habits of Effective Aid: Best Practices, Challenges and Open Questions”, *ODI Opinions 36*.
- SHAH, A. & SCHACTER, M., (2004), “Lucha contra la corrupción: Mire antes de dar el salto”, *Finanzas y Desarrollo 41*, (4), 40–43.
- VOS, R., (coord.), (2003), “Reducir la pobreza: ¿se puede? Experiencias con las ERP en América Latina.” *Informe Regional–2003 de la Evaluación y Monitoreo de las ERP en América Latina*. La Haya, International Social Studies.
- WHITE, H., (2004), “Using development goals and targets for donor agency performance measurement”, in R. BLACK & H. WHITE, (eds.), *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*. London, Routledge. Chapter 3.

— (2005), “Challenges in Evaluating Development Effectiveness”, *IDS Working Paper 242*.

WHITE, H. & BOOTH, D., (2004), “Using development goals to design country strategies”, in R. BLACK & H. WHITE, (eds.), *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*. London, Routledge. Chapter 4.

WORLD BANK, (2004), *The Poverty Reduction Strategy Initiative. An Independent Evaluation of the World Bank’s Support Trough 2003*. The World Bank. Washington.

— (2005), *The Poverty Reduction Strategy Initiative. Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support*. The World Bank. Washington.

EVALUACIONES REALIZADAS POR LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO 1998-2004					
Año	Evaluación	Sector	País	Tipo de evaluación	Empresa consultora
1	<i>El sector del cacao en Guinea Ecuatorial</i>	Reactivación del sector del cacao – Desarrollo rural y agropecuario	Guinea Ecuatorial (África)	De proyecto / Conjunta / de fin de fase	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, UCM / Comisión Europea
2	<i>Fortalecimiento Municipal en Flores, Guatemala</i>	Dotación de servicios de tratamiento de residuos, saneamiento de agua, capacitación municipal y turística – Desarrollo municipal	Guatemala (Centroamérica)	De proyecto / de fin de fase	DMAS Consultora, S.A.
3	<i>Las Escuelas Taller en Iberoamérica</i>	Escuelas Taller en Iberoamérica para la preservación del patrimonio cultural – Formación profesional	Colombia, Cuba, Bolivia (AL)	De instrumento	GPI Consultores
4	<i>El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica</i>	Equipamiento del sector productivo, Fondo de Contravalor – Sectores productivos	Costa Rica, Perú (AL)	De instrumento	Agroconsulting Internacional

5	1999	<i>Programa de Cooperación Hispano-Peruano</i>	Programa bilateral de cooperación	Perú (AL)	De programa país / Intermedia	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, UCM
6	1999	<i>El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica</i>	Trabajo Infantil	Costa Rica, Perú y Colombia (AL)	De programa / Conjunta / Intermedia	Agroconsulting Internacional / OIT
7	1999	<i>El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica</i>	Formación y educación universitaria	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Perú (AL)	De programa / Intermedia	GPI Consultores
8	1999	<i>Programa de subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Honduras</i>	Procedimientos de gestión e instrumentos de las ONGD	Haití, República Dominicana (AL) y Filipinas (Asia)	De instrumento / Intermedia	Techassist Consultores
9	2000	<i>El Programa de Alfabetización y Educación de Adultos PAEBA</i>	Alfabetización y educación básica de adultos	El Salvador, Nicaragua (AL)	De programa / intermedia, ex post y fin de fase	GPI Consultores
10	2001	<i>El Programa "SAIL" en la Isla de Camiguín, Filipinas</i>	Desarrollo integral	Filipinas (Asia)	De programa	Agroconsulting Internacional

11	2001	<i>El Proyecto de Desarrollo Integral Dri Cotachi 1998-2001</i>	Desarrollo integral	Provincia de Imbabura, Ecuador (AL)	De proyecto / Intermedia	DARA Consultores
12	2002	<i>Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia</i>	Reforma Judicial	Bolivia	De proyecto / Conjunta / Final	SEINTEX
13	2002	<i>Programa de Cooperación Hispano-Peruano (1999-2000)</i>	Programa bilateral de cooperación	Perú	De programa	Price Waterhouse Coopers
14	2003	<i>Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española</i>	Conservación del patrimonio cultural	Perú, República Dominicana, Egipto	De programa / intermedia	Agroconsulting Internacional
15	2003	<i>Programa de Cooperación Hispano - Boliviano</i>	Programa de cooperación bilateral	Bolivia	De programa país / Intermedia	Instituto Internacional de Gobernabilidad
16	2004	<i>Programa para la recuperación del Patrimonio Histórico-Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidade-Velha</i>	Programa de recuperación del patrimonio histórico	Cabo Verde	De Programa / de fin de fase	OTYPSA

EVALUACIONES EN CURSO						
17	2004	<i>Fondo Fiduciario España – PNUD para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en Centroamérica</i>	Fortalecimiento del sistema judicial	Guatemala y Nicaragua	De programa – fondo / final	Fundación Universidad de Salamanca
18	2004	<i>Programa de Alfabetización y Educación Básica para Adultos</i>	Alfabetización y educación básica de adultos	Honduras y Nicaragua	De programa / final	GPI Consultores
19	2004	<i>Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local (PRODEMHON)</i>	Fortalecimiento municipios y descentralización	Honduras	De programa / de fin de fase	Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)
20	2004	<i>Polo de desarrollo integral de Tiguient</i>	Desarrollo integral pesca artesanal	Mauritania	De proyecto / intermedia	Canaest Consultores
21	2004	<i>Cooperación Española en el ámbito sanitario</i>	Salud	Mozambique	Sectorial	HLSR Consulting

Fuente: Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 283-312

De la guerra a la democracia: la República Demócratica del Congo

*Josep F. MÀRIA I SERRANO*¹

*(PALABRAS CLAVE: RD CONGO, REGIÓN DE LOS GRANDES LAGOS,
DEMOCRACIA, PROCESOS DE PACIFICACIÓN, ETNIAS, EXPLOTACIÓN DE RECURSOS
NATURALES, INJERENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.*

*KEY WORDS: DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO, GREAT LAKES REGION,
DEMOCRACY, PEACE PROCESSES, ETHNIC GROUPS, TAPPING OF NATURAL
RESOURCES, INTERFERENCE BY INTERNATIONAL POWERS)*

1. Introducción

La República Democrática del Congo (RDC), uno de los países más pobres de la tierra, y uno de los más poblados de África subsahariana, ha estado inmerso en un período de guerras entre 1996 y 2002 que ha dado el terrible

¹ Doctor en Economía. Profesor de Ciencias Sociales y Ética Empresarial en ESADE. Miembro de Cristianisme i Justícia.

balance de más de 3,8 millones de muertos². Se trata de uno de los conflictos más sangrientos de los últimos años, lo cual ha sido reconocido por la comunidad internacional: en la actualidad, la MONUC (Misión de la ONU para el Congo) es la misión de paz más cara y numerosa del planeta, puesto que consta de 16.000 cascos azules³.

El presente artículo se aproxima a la historia de este cruel conflicto, y a los esfuerzos que muchos congolese y la comunidad internacional están haciendo para pacificar la RDC y llevarla a la democracia.

En lo que sigue, este trabajo comienza (apartado 2) con una breve descripción de la situación actual de la RDC a partir de algunos datos e indicadores. En el apartado 3 sintetizamos la historia del conflicto, remontándonos brevemente a tiempos remotos y centrándonos en los últimos años: a partir de 1996 con el final de la dictadura de Mobutu. En el apartado 4 presentamos la complejidad del actual proceso de transición y algunas claves para hacer avanzar dicho proceso. Cerramos el escrito (apartado 5) con unas breves conclusiones.

Estas páginas pretenden contribuir a la difusión de la situación de profunda pobreza y explotación que sufre la RDC, pero también de la esperanza que habita en tantos congolese: una esperanza que el autor ha tenido el privilegio de compartir durante 6 meses sobre el terreno; una esperanza, en fin, que les lleva a trabajar tenazmente cada día por un futuro más próspero y democrático para su bello, inmenso, fértil, joven y torturado país.

2. Situación geográfica demográfica y económica

La RDC es *el cuarto país más poblado de África*: en 2004 tenía 54,4 millones de habitantes, después de Nigeria (127,1 millones), Egipto (73,4 millones) y Etiopía (72,4 millones)⁴. Es además *un país muy grande*: su superficie es de 2.345.410 Km², lo que corresponde a más de 4 veces la superficie de Francia

² Son datos del International Rescue Committee. Cf. ALDEKOA (2005).

³ Cf. "Nueve cascos azules de Bangla Desh mueren en una emboscada en Congo" *El País* 26-2-2005. En abril de 2005 había en la MONUC 16.270 personas uniformadas: 15.532 soldados, 563 observadores militares, 175 policías civiles, 734 funcionarios civiles internacionales y 1.154 funcionarios civiles locales. La misión en la RDC es la más numerosa de las 17 existentes en esta fecha, que totalizan 66.930 efectivos. Cf. COELLO (2005: 26 y 28).

⁴ Cf. www.unfpa.org.swp/2004 (27-1-2004).

por los lagos Victoria, Albert, Edward, Kivu, Tanganyika, y Moero, en la que desde mitad de los años 90 los conflictos internos e internacionales han sido excepcionalmente sangrientos. De hecho, 7 de los 9 países con los que la RDC comparte fronteras han sufrido guerras civiles entre 1993 y 2003⁷. Esta inestabilidad en la región ha generado flujos de refugiados desde, y hacia, el país. Se estima que en la actualidad existen unos 350.000 congolese fuera del país en calidad de refugiados o demandantes de asilo. Y unos 330.000 ciudadanos de países limítrofes que son refugiados en el territorio congolés⁸.

La *densidad de población* en RDC en 2004 era de 23 habitantes por Km²: una cifra muy baja, que impide al ejército y la administración pública controlar efectivamente todo el territorio y velar por su desarrollo. Pero además resulta que sus vecinos del este tienen una densidad muy superior: en Ruanda es de 183 hab./Km²; en Burundi, de 144 hab./Km²; y en Uganda, de 53 hab./Km²⁹. Ello hace que el territorio del este de la RDC, que es además *rico en minerales* (cobalto, cobre, cadmio, petróleo, diamantes, oro, plata, coltán, zinc, manganeso, estaño, germanio, uranio, radio, bauxita, mineral de hierro, carbón, etc.) sea muy atractivo para la expansión de sus vecinos.

La RDC es *uno de los países más pobres de la tierra*: en la clasificación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2004, ocupa el puesto 168 de un total de 177 países censados¹⁰. La esperanza de vida al nacer de los congolese en 2004 era de 41,4 años (España tenía una esperanza de vida de 79,2 en el mismo año¹¹). El PIB per cápita fue en 2004 de 650 dólares (el PIB per cápita español fue de 21.460 dólares: 33 veces el congolés), lo que le sitúa en el pelotón de cola en el África subsahariana: sólo por delante de Sierra Leona, Malawi, Tanzania, Burundi, y probablemente Liberia y Somalia¹².

⁷ Cf. SHATTUCK, J.; SIMO, P.; DURCH, W. "Ending Congo's Nightmare. What the US can do to promote Peace in Central Africa" International Human Rights Law Group, October 2003, p.4. Citado por MUTIKWELE (2003: 28).

⁸ Cf. MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (2002: 96).

⁹ Para las densidades de población de Ruanda, Uganda y Burundi, cf. HAMMOND AMBASSADOR WORLD ATLAS (1988).

¹⁰ Cf. UNDP (2004)

¹¹ Pero la población congolese es también mucho más joven: 15,8 años de media, en comparación con los 39,1 años en España. Cf. UNDP (2004); CIA (2004).

¹² Cf. UNDP (2004); CIA (2004). El PIB está calculado en paridad de poder adquisitivo.

Hay que subrayar un histórico desequilibrio territorial entre dos zonas del país: el suroeste y el nordeste¹³. El suroeste (provincias de Bas Congo, Kinshasa, Bandundu, Kasai Oriental, Kasai Occidental y Katanga) fue sede de antiguos reinos o estructuras políticas estables; y la colonización y la cristianización, enraizaron más fuertemente en este eje que se llamaba “la vía nacional”. En el nordeste (provincias del Équateur, Orientale, Nord y Sud Kivu y Maniema) los reinos pre-coloniales, la colonización y la cristianización desarrollaron menos la vida urbana y la economía; y el poder central de Kinshasa ha frenado algunas iniciativas locales de desarrollo. El nordeste es menos poblado, más pobre, más rural y más inculto. No es por casualidad, pues, que el conflicto político que originó dos guerras desde 1996 a 2002, tenga en el norte y en el este del país puntos extremadamente “calientes”.

La cuestión étnica complica todavía más la situación. En la RDC existen 280 etnias y tribus, muchas de las cuales comparten territorio con otras etnias. Además se hablan en el país 212 lenguas¹⁴. Esta diversidad étnica y lingüística imposibilita una división territorial y una representación política basada en criterios étnicos o tribales.

3. Historia del conflicto

3.1. De la colonización a la independencia (1482–1965)

Los primeros contactos de Europa con el territorio del Congo se dieron en 1482, cuando el navegante portugués Diogo Cao llegó hasta la desembocadura del río Congo y tomó posesión de “esta tierra” en nombre del rey Juan II de Portugal¹⁵. Pero más tarde los portugueses penetraron poco en el territorio, aunque mantuvieron relaciones comerciales (que incluían comercio de esclavos) con reinos locales, entre los que destacó el reino del Kongo (ss.XV–XVI)¹⁶.

En el siglo XIX, el territorio de la actual RDC pasa a ser anexionado por Leopoldo II, rey de los belgas. Leopoldo contrató al periodista y explorador

¹³ Cf. SAINT MOULIN (2005: 14–16).

¹⁴ Cf. SAINT MOULIN (2003: 111).

¹⁵ Cf. HOCHSCHILD (2002: 27).

¹⁶ Cf. HOCHSCHILD (2002: 32–37); FORBATH (2002: 127–147).

Henry Morton Stanley para que explorara e iniciara la colonización del territorio congolés. Tras obtener hábilmente los apoyos diplomáticos pertinentes, Leopoldo consiguió proclamar, el 29 de mayo de 1885, el Estado Independiente del Congo (EIC) como su posesión personal. Leopoldo y las compañías concesionarias exportaron marfil y caucho del EIC, y sometieron a los nativos a trabajos forzados, esclavitud y torturas como la amputación de manos y pies.

Pero las campañas internacionales llevadas a cabo por E.D. Morel, William Sheppard, Hezekiah Shanu o Roger Casement y los equilibrios diplomáticos de principios del siglo XX forzaron a Leopoldo a ceder el control del EIC en 1908 al gobierno belga a cambio de una sustancial suma económica¹⁷. La situación en el Congo mejoraría después de 1908, pero los colonos no siempre trabajan por la promoción educativa y cultural de la población autóctona.

La independencia llega al Congo belga el 30 de junio de 1960, tras la Conferencia de Bruselas de enero y unas precipitadas elecciones generales¹⁸. El binomio que toma el relevo del rey Balduino de Bélgica y del gobierno colonial está formado por el presidente federalista Joseph Kasavubu y el primer ministro unitarista Patrice Lumumba.

Sin embargo, el nuevo Estado independiente nacía con tres graves problemas: el bajo nivel de formación o experiencia política de la nueva clase dirigente; la falta de cohesión política de la población; y la dependencia económica exterior. En efecto, en primer lugar, a los políticos congolese que lideraron la independencia no se les había permitido ni estudiar en la universidad, ni tener cargos de responsabilidad en la administración colonial, ni organizarse en asociaciones explícitamente políticas. En segundo lugar, la precipitación con que los congolese solicitaron la independencia respecto a Bélgica no dio tiempo a la nueva clase política, ni de formar una amplia coalición, ni de recabar apoyos políticos en todo el país. Las prisas les llevaron a buscar seguidores a escala regional o en un grupo étnico, exacerbando así unos conflictos que hasta entonces no habían sido tan fuertes. Y finalmente, las autoridades coloniales y los agentes de las empresas mineras se dedicaron en aquellos meses a avivar los conflictos regionales

¹⁷ Cf. HOCHSCHILD (2002: 83–112; 123–140; 229–253; 255–453), FORBATH (2002: 301–360; 405–433).

¹⁸ Durante la campaña electoral, algunos candidatos prometieron insensateces a los electores (resucitar muertos, convertir piedras en oro...); otros reavivaron el odio hacia los blancos o removieron antiguas enemistades tribales: Cf. FORBATH (2002: 439–440).

(especialmente en Katanga) para proteger sus intereses económicos. En consecuencia, los nuevos gobernantes no pudieron controlar ni los graves disturbios sociales y políticos, ni la marcha de la economía: tras el 30 de junio, la producción agrícola cayó rápidamente por debajo de los niveles de la preindependencia¹⁹.

El binomio Kasavubu–Lumumba no consigue ni coordinarse ni controlar la situación. En septiembre de 1960, los dos políticos se destituyen mutuamente y la asamblea legislativa no se decide por ninguno de ellos. Entonces Mobutu, ascendido a comandante del ejército en julio, toma el poder y detiene a Lumumba. En enero de 1961, tras un intento de fuga, Lumumba es detenido de nuevo y en Lubumbashi se ordena su fusilamiento. La indignación internacional ante la muerte de Lumumba obliga a Mobutu a dimitir (febrero de 1961) y Kasavubu vuelve al poder²⁰. Pero las secesiones de Katanga (protagonizada por Moïse Tshombé, ejecutor de Lumumba) y de la Provincia Oriental (cuyos líderes fueron Antoine Gizenga y Charles Gbenye, este segundo apoyado por Rusia y China) sumen al país en la parálisis económica y el caos. Se estiman en 200.000 los congolesees asesinados entre la independencia y 1965. El 24 de noviembre de 1965 Mobutu realiza un golpe de Estado y toma el poder²¹.

3.2. La dictadura de Mobutu (1965–1997)

Joseph Désiré Mobutu accede a la presidencia con una misión principal: en sus propias palabras, “...lograr poner orden, crear un Estado, crear una nación, porque mi país no existía ni como Estado ni como nación”²². Así pues, para controlar las divisiones étnicas y regionales, en 1966 suprime el parlamento otorgándose el poder legislativo; y en 1967 crea el Movimiento Popular por la Revolución, que pasará a ser partido único en mayo de 1970.

En 1971, intentando dar un soporte filosófico a su proyecto de desarrollo del país, idea la teoría de la *autenticidad* o retorno del pueblo congoleño a sus valores propios. Así, el mismo año cambia el nombre del país, rebautizándole

¹⁹ Cf. MARK ROTH (1978: 6–7)

²⁰ Cf. HOCHSCHILD (2002: 446–447); FORBATH (2002: 442).

²¹ Cf. MUTIKWELE (2003: 8); FORBATH (2002: 445).

²² CORTÉS (2002: 449).

con el de “Zaire”²³. En 1973 (año en que él mismo se rebautiza como Mobutu Sese Seko), envalentonado con unas arcas estatales llenas, impulsa la *zairinisation*: una nacionalización económica selectiva para controlar el entramado económico y financiero del país. Empieza un centralismo político absoluto, el culto a la persona del presidente (*mobutismo*), y el enriquecimiento de su entorno. La gestión corrupta lleva a disparar la inflación y la deuda externa²⁴. La crisis económica mundial y las arcas vacías llevan en 1977 al dictador a poner fin a las nacionalizaciones y a pedir en Bruselas financiación para el *Plan Mobutu* de saneamiento de las finanzas y de impulso de la producción, la educación, la sanidad y los transportes. Los acreedores le exigen una reforma administrativa y la presencia de expertos internacionales en puestos clave de la economía para evitar la corrupción. El presidente no acepta dichas condiciones y el Plan queda anulado. Poco a poco, el país irá sumiéndose en la deuda externa, la corrupción y el deterioro de las infraestructuras.

Otros problemas que enfrenta el dictador son los recurrentes intentos de toma del poder por parte de gendarmes de Katanga exiliados en Angola; los movimientos clandestinos y guerrilleros al este del país; y las demandas de democratización de la oposición²⁵. Con todo, en el frente exterior, Mobutu se asegura la amistad con los EEUU y occidente, puesto que garantiza que el centro estratégico de África sea aliado anticomunista en la Guerra Fría²⁶.

Al final de la Guerra Fría, el dictador es abandonado por sus padrinos occidentales, y en el interior es obligado a democratizar el país. Así, en abril de 1990 acepta la creación de una Conferencia Nacional Soberana (CNS) con una intención constituyente²⁷.

Pero a lo largo de la década de 1990 la situación económica se degrada rápidamente: en 1995 la inflación sube al 35.000%, y al año siguiente al 45.000%. Al mismo tiempo, las organizaciones de oposición intentan romper el monopolio del poder y desbloquear el camino a la democracia²⁸.

²³ Se trata de la corrupción portuguesa de uno de los nombres con el que se conocía el río Congo: “Nzere”, que significa “el río que se traga todos los ríos”. Cf. HOCHSCHILD (2002: 93 y 458); y FORBATH (2002: 13).

²⁴ Cf. MARK ROTH (1978: 7ss); CORTÉS (2002: 453–454).

²⁵ Cf. CORTÉS (2002: 454–460).

²⁶ Cf HOCHSCHILD (2002) p. 448.

²⁷ Cf. MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (2002: 14); CORTÉS (2002: 461–463).

²⁸ Cf. CORTÉS (2002: 464–465).

El 17 de mayo de 1997, Laurent Désiré Kabila pasa a ser presidente del país, y Mobutu se exilia en Marruecos. Aquel día acaba una guerra iniciada por Kabila en agosto de 1996 en el este del país, en la región de Kivu.

3.3. *La Primera Guerra y Laurent–Desiré Kabila*

Laurent–Désiré Kabila, un ex–guerrillero amigo del Che Guevara, se alía en agosto de 1996 con un “Estado mayor militar” que constituye el nuevo aliado de los EEUU en la región. Este Estado Mayor, formado y financiado por los EEUU, ha aupado al poder de Uganda a Joveri Musevini (que ha derrotado a Milton Obote, sucesor de Idi Amín), y al poder de Ruanda a Paul Kagame (un tutsi que ha derrocado al gobierno hutu responsable del genocidio de 800.000 tutsis –y también hutus– en 1994).

En 1996, el proyecto es derrocar al régimen corrupto de Mobutu y anexionarse para Uganda y Ruanda la parte oriental de la RDC, rica en recursos minerales²⁹. Las razones aducidas para entrar en la RDC son la neutralización de rebeldes hutus ruandeses que estaban refugiados en el este del país tras su derrota ante los tutsis de Kagame en 1994; y la lucha contra la discriminación de los tutsis de origen ruandés que hacía años vivían en suelo congolés. La guerra ruandesa se traslada a territorio congolés³⁰.

L–D Kabila crea un “partido político”, la Alianza de Fuerzas Democráticas de la Liberación (AFDL), formada por militares ruandeses, ugandeses y burundeses. El apoyo en armas y dinero proviene de los EEUU³¹. En agosto de 1996 la AFDL entra en el este del país, y el 17 de mayo de 1997 en Kinshasa Kabila accede al poder³². El Zaire pasa a denominarse “República Democrática del Congo”.

²⁹ Cf. MINANI, R. (2002: 113).

³⁰ Cf. MUTIKWELE (2003: 24). “Kenia y Tanzania se las arreglaron para controlar la situación [de los refugiados ruandeses en sus respectivos países], mientras la RDC era condenada al caos, por causa de la precaria estructura de su gobierno causada por el impotente gobierno de Mobutu”. Op.cit. 26.

³¹ «En los años previos al ataque de Kabila, Estados Unidos entregó a Uganda una ayuda económica equivalente a la de los 27 años precedentes. Por otra parte, Estados Unidos es el principal proveedor de armas a Uganda. En diversas poblaciones de Uganda y Ruanda y con cierta anterioridad a los ataques, militares ruandeses y ugandeses recibieron adiestramiento por parte de militares estadounidenses». GARCÍA BOTIA ET AL (2004: 11, nota 2).

³² Cf. CASÒLIVA, J.; CARRERO, J. (2000: 14).

A cambio del apoyo estadounidense, ruandés, ugandés y burundés, L-D Kabila ha firmado, en su avance hacia Kinshasa, importantes contratos de concesiones mineras con empresas principalmente norteamericanas³³, y ha permitido que su Estado Mayor y su entorno político en Kinshasa sea formado principalmente por militares de estas tres nacionalidades.

Pero pronto Kabila va a tener problemas. En el plano internacional, pretende renegociar las concesiones con las compañías mineras. Además, sus primeros viajes al exterior tienen como destinos China, Cuba y Libia, con lo que se va separando de occidente, del FMI y del Banco Mundial³⁴. Y también se va distanciando de los extranjeros de su entorno y de su ejército porque no acepta la estrategia de anexión del este de la RDC por sus vecinos orientales. Para recabar apoyos alternativos, se aproxima a la Southern African Development Community (SADC), unión política, militar y económica del sur de África que cuenta con la presencia de Angola, la principal potencia militar de la región.

En política interior, el presidente no consigue controlar a las milicias congoleñas o a los grupos rebeldes de los regímenes de Uganda, Ruanda y Burundi que operan en el este del país. Además, "...no consigue gestionar la apertura política esperada ni los cambios económicos cuyos inicios eran sin embargo prometedores. Cae rápidamente prisionero de los viejos demonios: nepotismo, clientelismo, corrupción, etc."³⁵.

Finalmente, en julio de 1998, Kabila despide a los políticos y militares extranjeros de su entorno³⁶, pero éstos se reagrupan en Kivu, dispuestos a derrocar a su antiguo aliado.

³³ Por ejemplo, con la norteamericano-canadiense Barrick Gold a finales de 1996. El presidente del Consejo de Administración era en aquella época Brian Mulroney, ex presidente del Canadá; y uno de los miembros de dicho consejo era George Bush, ex presidente de los EEUU y ex director de la CIA. Cf. CASÓLIVA, J.; CARRERO, J. (2000: 21).

³⁴ Cf. GARCÍA BOTIA ET AL (2004: 10); MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (2002: 16). «...La comunidad internacional...veía en él las bases de un gran cambio en el paisaje político de la región iniciado por Museveni y seguido por Kagame.» MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (2002: 16).

³⁵ MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (2002: 16-17).

³⁶ Las razones aducidas para dicho envío son dos: un intento de golpe de Estado contra L.D. Kabila por los militares extranjeros, planeado durante la visita de Kabila a Cuba y del cual Kabila habría tenido conocimiento antes de su retorno a Kinshasa; y el descontento del pueblo congolés ante la "ocupación militar extranjera" Cf. MUTIKWELE (2003: 30); Cf. LOBO (2005).

3.4. La Segunda Guerra y la muerte de L-D Kabila (1998–2001)

El 3 de agosto de 1998 Uganda y Ruanda invaden militarmente Kivu invocando los mismos argumentos que dichos países habían dado en la primera guerra: combatir intrusiones de los rebeldes y asegurar las fronteras. Y la estrategia es paralela a la de la primera guerra: se crea un partido político “congolés” que da al conflicto la apariencia de una guerra civil. Si en 1996 el partido pantalla había sido la Agrupación de Fuerzas Democráticas para la Liberación (AFDL), en 1998 es la Reagrupación Congoleña para la Democracia con base en Goma: el RCD Goma³⁷.

Pero durante el conflicto que estalla, ciertos episodios irán revelando los verdaderos motivos de la invasión. Así, en Kisangani a mediados de 1999 las tropas ruandesas y las ugandesas se enfrentan de forma sangrienta; y también se dan enfrentamientos entre el ejército ruandés y los banyamulenge: los tutsis de origen ruandés a los que el ejército de Ruanda pretendidamente estaba protegiendo. Así pues, la competencia por el control de las minas de diamantes y de oro del este del país explica mejor los motivos de esta segunda guerra³⁸.

En las primeras semanas del segundo conflicto, las fuerzas ruandesas y ugandesas avanzan rápido hacia el oeste y hacia el sur, con la intención de llegar a la capital y derrocar a su antiguo “hombre de paja”, L-D. Kabila.

“Se ocupan las dos provincias del Kivu y se inicia una ofensiva hacia Kinshasa y Lubumbashi, exactamente igual a lo ocurrido dos años antes. Una operación espectacular, aerotransportando tropas desde el Kivu a Matadi, puerto del océano Atlántico, permite un rápido avance de los militares tutsis hacia Kinshasa: la ciudad es rodeada y se le corta el suministro de agua y de luz durante una semana. Cuando la caída de Kinshasa parece inminente, se produce un hecho inesperado: la intervención de Zimbabawe, seguido por Angola y Namibia, para ayudar a Kabila, que coge por sorpresa a las tropas tutsis. Estas sufren una derrota y algunos soldados son linchados por la

³⁷ Cf. MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (2002: 16–17); MUTIKWELE (2003: 31).

³⁸ “Según el principal movimiento rebelde, el RCD, la guerra actual se libra para la democratización de la RD del Congo. Según sus apoyos, Ruanda y Uganda, se libra por su propia seguridad nacional. Según los banyamulenge [tutsis de origen ruandés afincados en el este de la RDC] es una forma de intentar obtener el reconocimiento por los congoleños de su estatus de ciudadanos de la RD del Congo [Partiel Musimwa]. La lucha que explotó a mediados de 1999 entre las tropas ruandesas y ugandesas en Kisangani no fue causada por razones de seguridad. Era una lucha por el control de las minas de diamantes y de oro. Igualmente, la guerra entre las tropas ruandesas y los banyamulenge, un grupo de tutsis congoleños que Ruanda proclamaba estar rescatando, revela la verdadera motivación de la segunda invasión del Congo: ‘intereses económicos’” MUTIKWELE (2003: 32).

misma población. Se pasa a una fase de avance lento, con la toma de algunas ciudades estratégicas, pero con una cierta estabilización del frente de guerra.

Los países de la región agrupados en la SADC (Comunidad Sudafricana para el Desarrollo), dan soporte a Kabila...para detener lo que consideran una expansión inaceptable de la esfera de influencia tutsi en el África Central”³⁹.

En noviembre de 1998, la guerra se complica para Kabila. En el norte paupérrimo del país, entre las Provincias del Équateur y Orientale, nace un nuevo movimiento rebelde: el Movimiento de Liberación del Congo (MLC). El MLC es liderado por Jean Pierre Bemba: un mobutista que se reclama rebelde congolés por oposición a “los ruandeses” del RCD Goma. Sin embargo, el principal sostén de las tropas de Bemba es el ejército ugandés. Pronto el MLC se alía con el RCD Goma⁴⁰.

Entre septiembre de 1998 y julio de 1999, diversos intentos de negociar la paz fracasan. Finalmente, el 10 de julio de 1999 en Lusaka (Zambia), todas las partes implicadas en el conflicto firman unos Acuerdos de Paz. Ruanda y Uganda, aliados del RCD y del MLC, paran su ofensiva contra las tropas de Kabila, apoyado por tropas angoleñas, zimbabwesas y namibias. Los Acuerdos de Paz de Lusaka prevén las siguientes medidas:

- cese de las hostilidades;
- retirada de las fuerzas extranjeras;
- neutralización de los diversos grupos armados;
- inicio rápido de un Diálogo Nacional Intercongolés dirigido por un Facilitador nombrado por la ONU;
- envío de observadores de la ONU, con vistas al despliegue de una Misión de Naciones Unidas.

Pero las prioridades en el cumplimiento de estas medidas dividen a los contendientes: Ruanda y Uganda condicionan la retirada de sus tropas al avance del Diálogo Nacional Intercongolés y al control de los grupos armados (razones de seguridad); mientras que Kabila y los países “invitados” (Zimbabwe, Angola y Namibia) exigen ante todo la retirada de las tropas ugandesas y ruandesas. La guerra continúa⁴¹. Con todo, los Acuerdos de

³⁹ CASÒLIVA, J.; CARRERO, J. (2000: 14–15).

⁴⁰ Cf. MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (2002: 17–18); GARCIA BOTIA et al (2004: 10).

⁴¹ Cf. MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (2002: 18).

Lusaka quedan como punto de referencia válido según Naciones Unidas, que reitera su importancia y vigencia en las diversas Resoluciones aprobadas por su Consejo de Seguridad en los meses siguientes⁴².

En el campo de la política interior, Kabila no permite el avance de la democracia ni del Diálogo Intercongolés. Efectivamente: no duda en mantener en prisión a gran parte de la oposición democrática; en nombrar un Parlamento de Transición sin ningún pluralismo político; o en restringir la libertad de existencia y actuación de los partidos políticos. Además, pretende manipular el avance del Diálogo no permitiendo al Facilitador de la ONU, Ket Masire (ex – presidente de Botswana) que presida dicho Diálogo⁴³. Por otra parte, a lo largo del año 2000, el PIB ha caído un 11,3%, los precios al consumo han aumentado un 520% provocando una pérdida de poder adquisitivo del 83,3%. La depreciación del Franco Congolés ha sido del 96,8% en el mercado libre y del 91% en el mercado interbancario⁴⁴.

Durante estos meses, la ONU interviene con firmeza a través de diversas acciones para forzar los Acuerdos de Lusaka y para impulsar su cumplimiento. En concreto, la MONUC (Misión de la ONU para la RD del Congo) empieza a desplegarse para garantizar el cese de hostilidades, el respeto a los derechos humanos y la acción de las agencias humanitarias⁴⁵. Y, tras una fuertes masacres de población congoleesa protagonizadas por ruandeses y ugandeses, en Kisangani en junio de 2000, el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 1.304 de 16 de junio de 2000, que exige a Ruanda y Uganda retirar sus tropas de territorio congolés; expresa la opinión de que los gobiernos de Ruanda y Uganda deberían otorgar reparaciones por los daños causados en Kisangani a la población civil; y pide a las partes en conflicto la plena colaboración en la elaboración de un informe de la ONU sobre la explotación ilegal de los recursos naturales de la RDC.

El 16 de enero de 2001, L-D Kabila sufre un atentado en Kinshasa, y su muerte es anunciada el 18 de enero. Le sucede su hijo Joseph Kabila, de 29 años y jefe del Estado Mayor del Ejército de tierra. Sin que el asesinato

⁴² En particular, las Resoluciones 1.258 de 6 de agosto de 1999; 1.273 de 5 de noviembre de 1999; o 1.279 de 30 de noviembre de 1999: Cf. ONU (1999 b); ONU (1999 c); ONU (1999 d).

⁴³ Cf. BEECKMANS (2001: 188–190).

⁴⁴ Cf. BEECKMANS (2001: 188).

⁴⁵ Cf. Resolución 1304, párrafos 4 y 5 Cf. ONU (2000 a).

se haya esclarecido, los países ricos y los organismos internacionales acogen de manera muy rápida y positiva al nuevo presidente: en una gira internacional entre el 31 de enero y el 3 de febrero, Kabila hijo es recibido por Jacques Chirac, el Congreso Norteamericano, el FMI, el Banco Mundial, el Secretario General y el Consejo de Seguridad de la ONU, y las altas autoridades de Bélgica. Así pues, la situación internacional de la RDC es rápidamente “esclarecida” y con ella la legitimidad de su nuevo presidente⁴⁶. A su vuelta a Kinshasa, Joseph Kabila convoca una cumbre el 15 de febrero en Lusaka para avanzar en el proceso de paz, que resulta un éxito gracias al apoyo de Francia y los EEUU, y a pesar de las ausencias de Joveri Musevini y Paul Kagame.

3.5. Joseph Kabila y el Acuerdo Global e Inclusivo (AGI) de 2002

Desde el inicio del mandato de Joseph Kabila, pues, tanto la política del nuevo presidente como el progresivo apoyo de la comunidad internacional, permiten el avance de la paz y del Diálogo Nacional Intercongolés. Las armas van callando (aunque los pillajes de recursos en el este del país no se detienen), la ayuda exterior empieza a fluir, y la asesoría de los organismos internacionales va siendo recibida e implementada. La MONUC avanza en su despliegue en las zonas de frente, y las resistencias que le ofrece el RCD en Kisangani despiertan la rápida y contundente protesta de la comunidad internacional, incluidos los EEUU⁴⁷.

A principios de septiembre de 2001, Kofi Annan visita Kinshasa y declara que la MONUC está a punto para pasar a la fase III: tras el cese de hostilidades en los frentes (fase I) y la retirada de tropas en posiciones defensivas (fase II), ahora hay que iniciar el desarme, la desmovilización, la repatriación o la reintegración a la sociedad civil de los grupos armados, la libre circulación de personas y bienes por todo el territorio, y la reconstrucción del país.

⁴⁶ El 23 de mayo de 2001, el Procurador General de la República presenta un informe de una comisión investigadora en que se afirma que el asesino de L-D Kabila fue el guardaespaldas Rashidi Mizele, en el contexto de un golpe de Estado en que estarían implicados Ruanda, Uganda y el RCD Goma: cf. BEECKMANS (2001: 444). El 7 de enero de 2003 los tribunales pronuncian el veredicto final del caso: 30 penas de muerte (entre ellas, la de Eddy Kapend) y 27 cadenas perpetuas. Pero la opinión pública queda con la sensación de que no han salido a la luz los porqués de la muerte del presidente y las fuerzas ocultas que ordenaron esta muerte. Cf. OBOTELA (2003: 263).

⁴⁷ Cf. BEECKMANS (2001: 315–320; 381–384).

Los políticos congolesees esperan sólo una cosa: la retirada de las tropas ruandesas⁴⁸.

El año 2002 estará jalonado por negociaciones a diversas bandas, y de re-fuerzos de las posiciones negociadoras con retiradas de mesas de negociación o –lo que es mucho más grave– con acciones militares⁴⁹. Por otra parte, la violencia y la guerra no cesarán en el este del país a lo largo del año.

En abril se firma un primer acuerdo que mantiene a Joseph Kabila como presidente y nombra a Jean Pierre Bemba como primer ministro, pero al final resulta fallido. Finalmente, tras la firma de acuerdos de paz y retirada de tropas de Ruanda (30 de julio) y Burundi (6 de septiembre), el 17 de diciembre de 2002, *in extremis* (“Ou ça pase, ou ça casse”) se firma en Pretoria el Acuerdo Global e Inclusivo (AGI) que fija las instituciones y los principios del proceso de transición a la democracia en RDC. Las tres “componentes” armadas (Gobierno, RCD–Goma y MLC), y un cuarto “componente”, la oposición no armada, se reparten los puestos de gobierno y los escaños del Parlamento de Transición, y se comprometen a avanzar hacia unas elecciones libres y democráticas para junio de 2005. En la cúpula del poder, se opta por la fórmula “1+4”: se mantiene a Kabila como presidente, y se crean 4 vicepresidencias, ocupadas cada una por un representante de una componente.

En el AGI se establecen además, un conjunto de “instituciones de apoyo a la transición”: comisión electoral, autoridad de los medios de comunicación, comisión de defensa de los derechos humanos, comisión de lucha contra la corrupción, comisión de la verdad y la reconciliación. Las garantías políticas y militares de la comunidad internacional están a cargo del CIAT (Comité Internacional de Apoyo a la transición, formado por los principales embajadores en Kinshasa) de la MONUC y de diferentes enviados especiales de la ONU.

⁴⁸ Tal como resume la editorial de un periódico de Kinshasa el 3 de septiembre: “Annan doit faire plier Kagame”. De hecho, Annan visita Kisangani y Kigali al día siguiente. Cf. BEECKMANS (2001: 571–572).

⁴⁹ “[A principios de enero de 2002] el Sud–Kivu y el Nord–Kivu eran particularmente perturbados por las brutalidades de soldados del RCD apoyados por ruandeses: violaciones de domicilios, de conventos e incluso de iglesias con pillajes e incluso asesinatos de ciudadanos pacíficos. En el Ituri [Nordeste del país] la violencia se reinicia, pero causada por los hombres de Jean–Pierre Bemba que han lanzado una ofensiva en la zona para recuperar el terreno perdido. Ciertos comentaristas ven en Bemba el deseo de posicionarse con más fuerza en la perspectiva de las próximas conversaciones del Diálogo intercongolés” BEECKMANS (2002: 189).

4. Las transición y sus claves

Tras la descripción de la situación pasada y presente de la RDC, exponemos aquí algunas claves para comprender su momento actual, que los congolese caracterizan como “período de Transición”. Empezamos aclarando brevemente el concepto de “transición” en el contexto congolés, y seguimos con la presentación de las principales claves: la injerencia exterior, la financiación del conflicto, el factor étnico y el papel de la comunidad internacional.

4.1. *¿Transición o transiciones?*

Los primeros meses de la Transición muestran que se trata de un proceso frágil, lleno de pasos adelante y de pasos hacia atrás⁵⁰. Los nuevos políticos están instalándose en el poder y parecen no querer convocar unas elecciones que pueden apearles de su situación privilegiada. El conflicto en el este, especialmente en el lago Kivu y en la región nororiental de Ituri, sigue vivo porque los intereses mineros y armamentísticos impiden la paz, y porque la reunificación del ejército y la desmilitarización son lentos. Y además, la situación económica es muy dura: la inflación ha deteriorado salvajemente el poder adquisitivo de la población, el retraso en el pago de salarios a empleados públicos es general, los desplazados internos retornan muy lentamente a sus lugares de origen, y los derechos humanos siguen siendo violados a pesar de la paz política.

De cara a la consolidación de la democracia, por otra parte, hay que tener en cuenta que la RD Congo no controla la totalidad de su territorio, ni la totalidad de su población: no hay un Registro Civil extensivo, con lo que el censo electoral es muy complicado de elaborar. Pero es que además se está determinando todavía quién es y quién no es ciudadano congolés, porque la ley de la nacionalidad congolese es sujeto de una gran controversia: ¿son congolese los inmigrantes ruandeses que fueron entrando en el este del país a partir de la década de 1920?

Es por todo ello que la transición a la democracia en la RDC es un proceso mucho más complejo que el que sufrió nuestro país hace tres décadas. La RDC está en transición:

⁵⁰ Cf. OBOTELA (2003); OBOTELA (2004).

- de una dictadura a una democracia;
- de un país en guerra a un país en paz;
- de un país invadido por vecinos con enormes problemas internos, a un país independiente y soberano sobre todo su territorio;
- de un país al que le son robados recursos económicos a un país soberano sobre sus fuentes de riqueza;
- de un país con un aparato de estado insuficiente para controlar su territorio, a sus ciudadanos, o incluso la sujeción al derecho de las acciones de los servidores públicos (ejército, policía, funcionarios) a un estado de derecho moderno;
- de un país con una población que tiene poca conciencia de su ciudadanía congoleesa (y mucha de su pertenencia a una etnia, a una tribu o a una región) a un país de ciudadanos que se saben sujetos de derechos y responsables de colaborar a la reconstrucción de un estado devastado;
- de un país que vive en la pobreza extrema a un país que pueda asegurar un mínimo de vida digna a la mayoría de su población.

En todas estas transiciones está empeñada la RDC... y encima en un momento de la coyuntura internacional en que la globalización está reduciendo la soberanía efectiva de los estados... pero que obliga a cualquier estado a luchar por su supervivencia en una comunidad internacional con reglas y actores en continuo cambio e inestabilidad.

Explicar la transición o las transiciones es, pues, una tarea necesariamente compleja. Las explicaciones monocausales (“la causa de todo es...”) nos parecen particularmente insatisfactorias en el caso congolés. Más bien, creemos que un conjunto de factores y actores interrelacionados es lo que da cuentas del drama congolés. Presentamos, pues, un conjunto de claves que recogen la compleja interacción de dichos factores y actores explicativos.

4.2. La injerencia de los vecinos del este

Tal como hemos señalado más arriba, la primera guerra (1996–1997) constituye un intento de derrocar el régimen corrupto de Mobutu por parte de Laurent Kabila; pero sus compañeros de viaje (Uganda, Ruanda y Burundi)

tienen otros intereses: consolidar su hegemonía en el este de la RDC, para descomprimir sus propios conflictos internos y continuar el pillaje de recursos naturales existentes en la zona. Durante la primera guerra, los Estados Unidos apoyan a Laurent Kabila y a sus aliados con armas y formación militar⁵¹, porque desde el final de la guerra fría el gobierno norteamericano tiene un nuevo interés económico en la región y pretende desplazar la tradicional influencia franco-belga en el África central⁵².

La segunda guerra (1998–2002) es continuación de la primera, y es debida a que Laurent Kabila, instalado en la presidencia, no cede a las presiones de sus antiguos valedores. Según un congolés especialista en el análisis del conflicto, Rigobert Minani:

“La guerra que nos ocupa desde el 2 de agosto de 1998, como la de septiembre de 1996 es el resultado de una vasta coalición de fuerzas. Podemos incluso decir que es la prolongación de las guerras “de los demás” en suelo congolés: de 10 años de guerras en Ruanda, 16 años en Uganda y 8 años en Burundi. Los dos regímenes de Idi Amín y de Mobutu fueron como dos cánceres cuyas metástasis acabaron por contaminar a toda la región. Es el mismo estado mayor militar que puso fin al régimen de Idi Amín el que se enroló cuatro años más tarde en la guerra contra Ruanda, luego contra Mobutu. El rechazo por Désiré Kabila de marchar según las directivas de sus protectores (Ruanda, Uganda, Burundi) estuvo en el origen de la guerra que estalló el 2 de agosto de 1998.(...)”

Los padrinos que tiraban de los hilos de la guerra esperaban... que la marcha de Mobutu consagrara la desintegración del Congo y el paso de su parte oriental bajo influencia anglófona de Uganda y Ruanda. La resistencia inesperada de Kabila a este imperialismo y la conciencia nacional de que ha dado prueba la población pusieron de nuevo en cuestión todos los planes. El resultado es que, en lugar del establecimiento de un nuevo orden en África central, nos encontramos aquí confrontados a un juego incesante de alianzas oportunistas efímeras.

Es la población la que paga el precio, porque la guerra se nutre de la perversión de la

⁵¹ En los años previos a esta primera guerra, EEUU entregó a Uganda una ayuda económica equivalente a la de los 27 años precedentes; y los actuales estados mayores de Uganda y Ruanda fueron entrenados militarmente en EEUU en el contexto de la IMET (Internacional Military Education and Training). Cf. GARCÍA BOTIA ET AL (2004: 11, nota 2); CASÓLIVA, J.; CARRERO, J. (2000: 19).

⁵² “A comienzos de 1996, Ronald Brown, secretario de comercio de Estados Unidos, explicaba públicamente aquello que para muchos observadores comenzaba a ser ya una evidencia: “La era del dominio económico y de la hegemonía comercial de Europa sobre África ha terminado. África nos interesa”” CASÓLIVA, J.; CARRERO, J. (2000:16). “Por otra parte, Dan Simpson, el embajador norteamericano en Kinshasa, no oculta su intención de cortar las alas a las empresas belgas y francesas implantadas en Zaire” MISSE, F. 26.04.97 Artículo aparecido en la revistas francesa *La libre entreprise*. Cf. GARCÍA BOTIA ET AL (2004: 15).

*mundialización. La explotación de los recursos del Congo atrae hacia él a una mafia que se ha convertido en apoyo a la guerra*⁵³.

En efecto, la minas del este de la RD del Congo (extractoras especialmente de coltán, diamantes, cobre, cobalto y oro⁵⁴) sólo pueden seguir siendo pilladas en una situación de inestabilidad política. Por ello, los comerciantes de armas y de minerales, coaligados, manipulan a los diversos grupos guerrilleros en la región del lago Kivu y en el Ituri, perpetuando así el conflicto militar y la violencia. Según distintas agencias de la ONU, el drama congolés es la peor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial⁵⁵. Dos citas bastan para ilustrar el sufrimiento en dicha región:

*“Lo que continúa haciendo sangrar a los corazones sensibles son los actos de barbarie y humillación a los cuales los ocupantes someten al pueblo congolés. Padres y maridos son obligados a mirar cuando hijas y esposas son violadas; la gente es quemada en fosas comunes –a veces todavía vivos–. A esta lista, tenemos que añadir las masacres selectivas organizadas contra las élites nativas, la expropiación de la propiedad privada de los ciudadanos y el pillaje sistemático de los recursos congoleseos”*⁵⁶.

*“Las violaciones masivas han sido tan violentas, tan sistemáticas, tan habituales en el este del Congo durante los cinco años de guerra que miles de mujeres sufren de fistulas vaginales que les imposibilitan el control de las funciones corporales y les llevan a tener que soportar el ostracismo y la amenaza de problemas crónicos de salud que las debilitan”*⁵⁷.

4.3. ¿Financiación del conflicto o del desarrollo?

Los vecinos ruandeses, burundeses y ugandeses esgrimen diversas razones para inmiscuirse en la vida de la RDC: principalmente, la persecución de rebeldes de sus países refugiados en el este del Congo que amenazan su seguridad; o la defensa de los derechos de sus inmigrantes – la cuestión banyamulenge – establecidos en la misma zona. Pero los hechos presentados

⁵³ MINANI (2002: 112).

⁵⁴ Cf. MINANI (2002: 112–113).

⁵⁵ Cf. MUTIKWELE (2003: 34).

⁵⁶ MAKONERO, W. “Background to the Conflict and Instability in the African Great Lake Region” In: KADIMA, D.; KABEMBA, C. (eds.) *Whither Regional Peace and Security? The Democratic Republic of Congo after the War* Pretoria, African Institute of South Africa 2000, 74. Citado en MUTIKWELE (2003: 35).

⁵⁷ WAX, E. “Thousands in Congo suffer scars of violent wartime rape” *The Washington Post* 03 November 2003. Citado en MUTIKWELE (2003: 36).

en el apartado 3 dan fuerza a una tercera razón: la explotación ilegal de las riquezas naturales congoleas.

De hecho, estos intereses económicos salieron a la luz de la comunidad internacional sobre todo a partir de la lucha entre tropas ugandesas y tropas ruandesas en Kisangani en junio de 2000. Dicha refriega evidencia que Uganda y Ruanda no están en la guerra para asegurar sus fronteras ante los ataques de grupos rebeldes, sino principalmente para pillar los recursos de la región. La Resolución 1304 del Consejo de Seguridad de la ONU reconoce claramente estos hechos y pone en marcha un Grupo de expertos para que examinen la explotación ilegal de recursos en la RDC.

El Grupo de expertos presentó un primer informe el 12 de abril de 2001, y un suplemento el 10 de noviembre del mismo año. Dichos informes explicaron detalladamente los *gobiernos* y las *empresas* implicados en la explotación ilegal⁵⁸.

Los gobiernos más directamente implicados en la explotación ilegal son, según los dos informes de la ONU, los de Ruanda, Burundi y Uganda; pero se pone de manifiesto igualmente que el presidente L-D Kabila recibió sumas provenientes de empresas mineras para financiar las dos guerras. Concretamente, en la segunda guerra, de la parte ugandesa, quedan implicados altos cargos como los generales Salim Saleh y James Kazini, o el hijo mayor del presidente Joveri Musevini. De la parte ruandesa, el ejército regular y diversos cargos políticos del RCD Goma (“Rassemblement Congolais pour la Démocratie Goma”, mezcla de partido político y grupo armado títere de Ruanda) se mezclan en el pillaje, hasta el punto de que la financiación de dicho partido político pasa a depender principalmente de dichas actividades⁵⁹. Por ejemplo, el RCD Goma roba entre 1 y 8 millones de dólares en billetes de francos congoleos del Banco de Kisangani pocos días después de que dicho banco recibiese una remesa para pagar a los funcionarios locales.

En el tercer frente, el Movimiento para la Liberación del Congo –MLC– de Jean Pierre Bemba (a veces aliado con los militares ugandeses) se dedica también al pillaje en el Équateur: tanto de café como de dinero de los bancos de la provincia (unos 400.000 dólares en Bumba, unos 500.000 dólares en Lisala y unos 600.000 dólares en Gemena). Se llega al extremo del pillaje de

⁵⁸ En lo que sigue, citamos un extracto de los dos informes aparecido en la revista *Congo-Afrique*: Cf. CONGO-AFRIQUE (2002: 87-111).

⁵⁹ Cf. N° 19 del Additif de 10 de noviembre. CONGO-AFRIQUE (2002: 96).

200 toneladas de café de una empresa de Saolona Bemba, padre del mismo líder Jean Pierre Bemba.

Finalmente, por parte del gobierno de L-D Kabila, es de destacar la implicación del ejército de Zimbabwe: éste pasa a controlar, por la intermediación de Billy Rautenbach (zimbabwés blanco vinculado al partido del presidente Robert Mugabe), la presidencia de una importante empresa minera congoleña, Gécamines, después de la visita de L-D Kabila a Harare en noviembre de 1998.

La acción de pillaje por parte de gobiernos extranjeros o facciones rebeldes se realiza en connivencia con diversas empresas: bancos, compañías aéreas, empresas mineras de capital europeo, norteamericano o de países africanos cercanos a la RDC. También se mueven en estas aguas revueltas “hombres de negocios”, militares regulares extranjeros, jefes rebeldes no integrados en el nuevo ejército regular congolés o traficantes de armas que alimentan el conflicto para mantener la explotación ilegal de los recursos.

El principal perjudicado es la RDC, que acumula deuda externa y se ve privada de recursos financieros necesarios para el desarrollo. El Estado congolés tiene el derecho y la necesidad de recuperar la soberanía sobre sus recursos económicos. Conviene, pues, seguir trabajando para reducir la explotación y exportación ilegal de dichas riquezas.

Pero al mismo tiempo es cierto que los conflictos en el este del país se explican en parte a causa de una fuerte relación económica fundamentada en la cercanía geográfica entre dicha zona y los vecinos del este: Ruanda, Uganda y Burundi. Para no romper estos contactos, que pueden ser beneficiosos para la población de ambos lados de la frontera oriental de la RDC, puede ser positiva la integración económica regional, y en concreto la reactivación de la Comunidad Económica de los Grandes Lagos⁶⁰. En el sur del país, por otra parte, existen relaciones económicas y comerciales a ampliar con los países de la Southern African Development Community: aquella unión que ayudó en 1998 a Kabila padre a frenar el avance de los ruandeses.

4.4. *El factor étnico*

En el apartado 2 del presente trabajo apuntábamos que en la RDC existen 280 etnias y tribus (muchas de ellas mezcladas en el territorio), y 212

⁶⁰ Cf. OBOTELA (2004: 433).

lenguas⁶¹. La RDC es, pues, un país con una diversidad étnica y lingüística considerable. Y el factor étnico ha aparecido en diversos momentos de la narración del conflicto congolés en el apartado 3: en relación con el caos que frustró la democracia entre 1960 y 1965; con las luchas entre hutus y tutsis ruandeses y burundeses que han llevado la inestabilidad al este de la RDC; con la cuestión banyamulenge referida a los congolese de origen ruandés establecidos desde hace muchos años en la misma zona conflictiva; o con la violencia en Ituri (este de la Provincia Oriental, en frontera con Uganda) en que se enfrentan grupos armados de las etnias hema y lendu. Las etnias se asocian, pues, al conflicto, pero pueden ser igualmente un factor positivo en el desarrollo y la participación política durante la Transición.

Las etnias son en realidad parcialmente realidades objetivas y parcialmente construcciones sociales. La parte de “objetividad” la confieren una *lengua* y un *parentesco* (origen en un mismo ancestro) comunes. La parte de “construcción social” es definida por el consenso de un grupo étnico en un determinado momento, que se pone de acuerdo en definir zonas de solidaridad interna y de conflicto externo en función de unos objetivos comunes⁶².

Según el sociólogo congolés Celestin Kabuya Lumuna, la convivencia entre etnias no es habitualmente conflictiva en el orden *social* de la cohabitación ciudadana: no hay problema para los matrimonios mixtos o para contratos o relaciones privadas⁶³. El conflicto aparece en el orden de la representación *política*: aquí la tribu reaparece como referente crucial y excluyente para el congolés⁶⁴. Es decir: en cuanto se anuncian cambios en las condiciones de vida de las personas, y en particular cambios en las condiciones de ejercicio del poder, entonces los ciudadanos “se refugian” en su etnia, que perciben como el grupo social que va a asegurarles, en la nueva situación, “objetivos comunes”: la identidad y la supervivencia material. Pero el refugio en la propia etnia les lleva a menudo a percibir a las otras etnias como enemigas o competidoras.

⁶¹ Cf. SAINT MOULIN (2003: 111).

⁶² Cf. SAINT MOULIN (2003: 93–95). El autor señala que, de hecho también las lenguas son construcciones sociales: se crean a partir de la unificación de diversos dialectos por parte de una autoridad política; y la cuestión del parentesco es igualmente fruto de ciertas convenciones culturales.

⁶³ En las grandes ciudades (el 25% de la población del país vive en ciudades de más de 25.000 habitantes), las diferencias étnicas tienden a difuminarse. Incluso algunos congolese consideran una ventaja casarse con una pareja de otra etnia. Cf. SAINT MOULIN (2003 : 99).

⁶⁴ La tesis es del sociólogo Célestin Kabuya Lumuna: cf. MALENGE, J.B. (2004: 25).

Este fenómeno está ocurriendo actualmente en la transición congoleña, que obliga al Estado congolés a aprobar una ley de la nacionalidad (con repercusiones sobre la propiedad de tierras)⁶⁵, a establecer circunscripciones electorales o divisiones territoriales multiétnicas (es imposible realizar una división territorial de base étnica⁶⁶), y a hacer un censo electoral. Pasa además que a veces los líderes políticos fomentan esta confrontación interétnica para perseguir intereses particulares: unos intereses que ellos presentan como objetivos comunes de la tribu o de la etnia. En opinión del mismo Kabuya Lumuna:

“¡Mi verdadero miedo es el de la falsa representación de los intereses, y de la mentira ideológica que consiste en hacer creer que la buena posición de algunos hermanos de tribu da ventaja para el desarrollo de todo el territorio tribal y para el bienestar de todos los hermanos de tribu! ¡Esta mentira ideológica me exaspera porque mantiene el oscurantismo y las semillas de los conflictos!”⁶⁷

Parece, pues, que los problemas aparecen en cuanto hay que “objetivar” a través del derecho (pactos escritos) relaciones que habitualmente son fruto del diálogo oral. Ahí el individuo “cierra filas” en torno a la tribu o la etnia, percibiendo como enemigas a las otras tribus o etnias. Así, las personas se convierten en víctimas de los líderes que se arrojan una representación colectiva, gestionada a menudo a favor de intereses particulares. Dichos intereses pueden ser políticos, o bien económicos: es el caso de las empresas que pugnan por seguir pillando recursos en la región de Kivu o en Ituri, y que fomentan la inestabilidad enfrentando

⁶⁵ La nacionalidad ha sido basada en la pertenencia a un grupo étnico o “nación sociológica” que estuviera asentada en el territorio de la actual RDC antes de la colonización (1885): la prueba histórica es difícil de realizar. Uno de los conflictos latentes que dificulta la definición de la nacionalidad es la “cuestión banyamulenge”: si son o no congoleños los ruandófonos establecidos en el este del país en la primera mitad del siglo XX. Cf. TOMBO, P. «Loi et nationalité congolaise» *Renaître* n° 11, 15 juin 2004, 14–15; MPINGA, P. «En attendant la nouvelle loi...» *Renaître* n° 11, 15 juin 2004, 15–16. El problema es común a otros países de África Occidental: «Antes de las independencias e incluso después de ellas, las múltiples etnias han vivido a menudo más o menos en la armonía sin centrar su debate públicamente en el problema de la pertenencia nacional. Hoy, con el multipartidismo, la nacionalidad se encuentra justificada por leyes en muchos países de África Occidental creando incluso impedimentos a una unidad verdadera de los ciudadanos». Cf. LOUA (2003 : 361).

⁶⁶ De hecho, más de la mitad de la población pertenece a grupos demasiado pequeños para tener una unidad administrativa propia, y además todas las etnias tienen enclaves y zonas de cohabitación con otras etnias. El Estado congolés es hoy, aún más que sus 11 provincias, multiétnico. Cf. SAINT MOULIN (2003: 126).

⁶⁷ MALENGE, J.B. (2004: 25).

a diversos grupos étnicos que no habían tenido unas relaciones tan conflictivas como hasta ahora.

Sin embargo, las etnias pueden ser un factor positivo en la compleja transición congoleesa hacia la democracia. Efectivamente, en primer lugar, el conflicto territorial y étnico en el este de la RDC ha tenido como efecto la emergencia o el reforzamiento de una conciencia nacional congoleesa: ante la ocupación de ruandeses, ugandeses y burundeses, y ante las luchas entre grupos armados que todavía continúan, parece que la población del este del país ha reiterado su voluntad de pertenecer a la R.D del Congo⁶⁸. Y, en segundo lugar, las diferencias étnicas pueden ser fuente de desarrollo y de participación democrática si se articula adecuadamente la administración del estado con la organización sociopolítica de base étnica o tribal. Según Kabuya Lumuna, la clave no consiste en intentar suprimir o anular el poder tribal⁶⁹ sino en “gestionar la tribu”: conceder estatuto jurídico a pequeñas unidades tribales de unas 500 personas, y darles así instrumentos políticos y económicos para el desarrollo “desde abajo”, para conducirla “a la vez a una revolución sobre ella misma y a la apertura a las otras tribus”.

4.5. El papel de la comunidad internacional

Muchos congoleeses no alcanzan a comprender la pasividad con que se ha comportado la comunidad internacional ante una catástrofe de esta dimensión. Entre otras explicaciones, destaca la mala conciencia de la comunidad internacional por su inactividad durante el genocidio de tutsis a manos de hutus en 1994 en Ruanda... que ha sido la coartada para dar carta blanca a la Ruanda del tutsi Kagame y a la Uganda de Museveni en sus proyectos igualmente criminales. Dichos políticos se han dedicado, pues, a masacrar a la población congoleesa y a robar sus recursos naturales con la excusa de que perseguían a los hutus ruandeses refugiados en la RDC. La cobertura diplomática es garantizada, según Joan Carrero, por el gobierno de los EEUU,

⁶⁸ “La resistencia inesperada de Kabila a este imperialismo [ruandés] y la conciencia nacional de que ha dado prueba la población pusieron en cuestión todos los planes [de anexión del este a Ruanda y Uganda]”, MINANI (2002: 112). Cf. SAINT MOULIN (2003: 93).

⁶⁹ “La dialéctica entre el Estado moderno y las tribus conquistadas por este Estado acompaña todavía las cuestiones ligadas a la organización y el funcionamiento del Estado moderno. Se trata de una querrela fundacional, y no es una especificidad congoleesa. Es universal”. MALENGE (2004: 24).

el gran aliado del “Estado Mayor tutsi” de Musevini y Kagame⁷⁰. En cualquier caso, el pillaje de recursos naturales implica también a empresas de capital europeo, norteamericano o africano que pueden presionar a sus gobiernos para echar tierra sobre estas masacres⁷¹.

Esta influencia empresarial en la política explica en parte *la posición de los EEUU* en relación con la región de los Grandes Lagos. Efectivamente, tras el fin de la guerra fría, la corrupción del régimen de Mobutu y la existencia de riquezas naturales, impulsa a los EEUU a interesarse activamente por la región y por ello a cambiar de aliados. Joveri Musevini (ugandés) y Paul Kagame (ruandés tutsi refugiado en Uganda) son formados en EEUU y son apoyados militarmente para que tomen el poder en Uganda y Ruanda primero; en la RDC después, bajo el liderazgo “visible” de L-D Kabila⁷². Los beneficios económicos para empresas norteamericanas llegan ya durante la primera guerra del Congo (1996–97): empresas mineras como Barrick Gold (en las que participan George Bush padre y Brian Mulroney, ex – primer ministro canadiense) reciben concesiones de Kabila, mientras éste avanza hacia Kinshasa para derrotar a Mobutu⁷³.

Sin embargo, tras la desaparición de Kabila padre (una desaparición a la que probablemente contribuyeron los propios EEUU) la cobertura estadounidense a Musevini y Kagame se hace más matizada. Así, después de la visita de Joseph Kabila al congreso norteamericano al principio de su mandato, el representante norteamericano en el Consejo de Seguridad de

⁷⁰ Cf. MUTIKWELE (2003: 34); Cf. CARRERO, JOAN “En el nombre de los derechos humanos, una sangrienta neocolonización”. En: GARCÍA BOTIA ET AL. (2004: 12). Según Joan Carrero, el Frente Patriótico Ruandés de Kagame está realizando un lenta eliminación de hutus con la connivencia de los EEUU y con una campaña internacional de propaganda que culpabiliza a los hutus. “Hace más de dos décadas que no se ha logrado convertir en “salvadores” a Pinochet o Videla, a pesar de las grandes campañas propagandísticas que se llevaron a cabo. Ahora sí se ha conseguido presentar a genocidas como Kagame, el actual hombre fuerte de Ruanda, como los nuevos y dinámicos líderes de una nueva África” *Op. cit.* 12.

⁷¹ “...la política de explotación de las multinacionales guía de vez en cuando la de los Estados que las protegen y explica que la comunidad internacional haya cerrado los ojos en 1998 y continúe cerrándolos ante la violación de la integridad territorial de la RDC y de su soberanía nacional, aunque estén protegidas por la carta de las Naciones Unidas y por la de la Organización de la Unidad Africana”. MINANI (2002: 113).

⁷² Cf. CASÓLIVA Y CARRERO (2000: 17–20).

⁷³ “La rébellion du Kivu risque d’accélérer l’éclatement du Zaïre” *Le Monde* 27–11–1997, p.2. Citado en CASÓLIVA Y CARRERO (2000: 21).

la ONU el 7 de febrero de 2001 amonesta abiertamente a Kagame por las violaciones de derechos humanos en las zonas de ocupación ruandesa⁷⁴. Empieza entonces una actitud oscilante de la diplomacia norteamericana en relación con la integridad territorial de la RDC y con las violaciones de derechos humanos en el este del país. Las causas de dichas oscilaciones son explicables probablemente en relación con los cambiantes equilibrios que determinan la formación de la política exterior de los EEUU. Lo que nos parece claro, en todo caso, es que en los momentos en que los EEUU han aflojado la presión sobre Ruanda en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, entonces Ruanda ha tomado iniciativas para intentar consolidar su soberanía sobre el este de la RDC⁷⁵

Dentro de *la Unión Europea*, destacan el papel de Francia y Bélgica. Francia, que desistió en 1994 en su intento de frenar la influencia norteamericana sobre Ruanda y Burundi, apoyó a Joseph Kabila en su llegada al poder. Y Bélgica, que también apoyó a Kabila hijo, trabajó activamente durante la Segunda Guerra para que la oposición no armada tuviera cabida dentro de las instituciones de la transición. Por otra parte, en cuanto la paz comenzaba a establecerse en la RDC, representantes de la Unión Europea viajaron al país y reiniciaron la ayuda exterior para la reconstrucción de las infraestructuras, el fortalecimiento de las instituciones y la desmovilización de guerrillas.

La posición de Naciones Unidas nos ha parecido firme en relación con el mantenimiento de la integridad territorial de la RDC... aunque no siempre la ONU puede actuar de forma independiente de, o contradictoria con, el gobierno de los EEUU. Con todo, tal como hemos narrado más arriba, pocos días después de la llegada de Joseph Kabila al poder, Kofi Annan recibe al presidente congoleño en Nueva York. Poco a poco, las resoluciones del Consejo de Seguridad van siendo firmes en empujar a las partes enfrentadas a cumplir los Acuerdos de Lusaka. Especialmente, después de los enfrentamientos entre tropas ugandesas y ruandesas en Kisangani en junio de 2000, la resolución 1304 de 16 de junio de 2000 identifica a Ruanda y Uganda como

⁷⁴ Cf. BEECKMANS (2001: 249).

⁷⁵ Por ejemplo, cuando el 30 de agosto de 2001, Cameron Hume, representante estadounidense en el Consejo de Seguridad de la ONU, relajó la condena a Ruanda, sus declaraciones fueron seguidas por una sucesión de acciones del RCD Goma, que persistió en su negativa a retirarse de Kisangani, convocó un "dialogue interkivutien" para reforzar la legitimidad de la anexión de los territorios al este de Kivu con los del oeste (Ruanda); y probablemente instigó la aparición en la BBC de un programa en que se defendía la división de la RDC. Cf. BEECKMANS (2001: 573, 635-636) ; BEECKMANS (2002: 62).

partes enfrentadas, y pide la colaboración activa con el *grupo de expertos* comisionados por la misma ONU que investigará el pillaje de recursos⁷⁶. Los dos informes resultantes de dicha investigación, a los que nos hemos referido más arriba, suponen un avance en la consolidación de la paz y un retroceso en la estrategia ruandesa de desestabilización del este de la RDC y de continuación del pillaje.

En consonancia con la estrategia de la ONU, la MONUC trabaja firmemente por el restablecimiento de la paz. Sin embargo, la actitud de posible complicidad de la MONUC con el RCD Goma y Ruanda fue fuertemente criticada por importantes ONG del este del país... en unos momentos (año 2003) en que el mando de la MONUC estaba en manos del estadounidense William Swing⁷⁷.

Por otra parte, las instituciones financieras internacionales dependientes de Naciones Unidas (el FMI y el Banco Mundial) han devuelto a Joseph Kabila su visita de febrero de 2001, visitando la RDC y aplicando a la vez las fórmulas de ajuste económico y las ayudas financieras habituales. En particular, han aplicado al país la iniciativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries) que ha reducido sustancialmente el servicio de su deuda externa⁷⁸. Sin embargo, las políticas estrictas de contención del gasto y de la inflación han llevado a la pérdida de poder adquisitivo de una gran parte de la población congoleesa, lo cual ha dificultado la paz social necesaria para la transición.

Finalmente, el papel del CIAT (Comité Internacional de Apoyo a la Transición) está siendo también significativo en el avance de la transición. Establecido en el Acuerdo Global e Inclusivo (AGI) de 2002, este Comité formado por los embajadores en Kinshasa de los principales países desarrollados, está urgiendo de forma reiterada el avance de la democracia y la convocatoria de elecciones.

En este sentido, el avance de la Transición depende en parte de la presión que ejerzan, sobre la clase política que se está instalando en el poder, *la comunidad internacional y las diversas organizaciones de la Sociedad Civil* (confesiones religiosas, medios de comunicación, organizaciones de Derechos Humanos, etc.). Y es que los políticos que gobiernan este proceso ha

⁷⁶ Cf. ONU (2000 a) preámbulo y párrafos 2,3,4.

⁷⁷ Cf. GARCÍA BOTIS ET AL (2004: 11).

⁷⁸ Para una descripción de la estrategia y las acciones concretas del FMI y el Banco Mundial en la crisis de la RDC, Cf. FMI (2005).

dado signos en los últimos meses de querer frenarlo porque unas elecciones libres podrían apearles del poder⁷⁹.

Y finalmente, el tránsito de una economía de guerra a la paz es lento, y una tentación de la comunidad internacional es abandonar la ayuda una vez se ha firmado el acuerdo de paz. Sin embargo, la ayuda económica de dicha comunidad no puede reducirse de repente: el FMI señala que “...para consolidar la paz y evitar que resurja el conflicto es necesaria una asistencia apropiada y prolongada”⁸⁰.

5. Conclusiones

En conclusión, el camino *de la guerra a la democracia* en la RDC se presenta, pues, como extremadamente delicado debido a la gran cantidad de factores (políticos, económicos y culturales) que deben cambiar.

Tras la exposición de unas determinantes geografía y economía, y tras una breve revisión de su historia y su conflicto, hemos señalado algunos de los factores relevantes para comprenderlo. Al hilo de estos factores, hemos osado sugerir algunas líneas de acción para que la dignidad de todos los congolese sea efectivamente respetada en el país.

Sin embargo, la intención de nuestro trabajo ha sido, por encima de todo, presentar con objetividad y profunda simpatía la situación de este inmenso y bello país: a fin de que el interés sobre la RD Congo crezca y fomente la solidaridad de todos.

6. Bibliografía

ALDEKOA, X., (2005), “El drama interminable del antiguo Zaire”, *La Vanguardia* 3-3-2005.

BEECKMANS, R., (2001), “Afrique-Actualités” En: *Congo Afrique* CEPAS, Kinshasa.

—(2002), “Afrique-Actualités» En: *Congo Afrique* CEPAS, Kinshasa.

⁷⁹ «Sólo la movilización popular y la comunidad internacional podrían constituir un obstáculo a sus [las de los políticos actuales] maniobras dilatorias», OBOTELA (2004: 378).

⁸⁰ FMI (2005: 60).

- CASÒLIVA, J.; CARRERO, J., (2000), *África de los Grandes Lagos*, Barcelona, Cristianisme i Justícia, enero. Cuadernos CiJ, n.95.
- CIA, (2004), *The World Factbook 2004* www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos
- COELLO, (2005), “Escándalo en la misión”, *El País Semanal* 24-4-2005, 26ss.
- CONGO-ÁFRIQUE, (2002), *Rapport du Groupe d’Experts mandatés par l’ONU pour enquêter sur l’exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo*, (Extractos de los informes de la ONU de abril y noviembre de 2001). pág. 87-111.
- CORTÉS, J. L., (2002), “Adenda, (1965-2002). La República Democrática del Congo” En: FORBATH, (2002), 440-478).
- FMI, (2005), “La República Democrática del Congo: Enseñanzas de la guerra” *Boletín del FMI* 14 de marzo de 2005, 60-62.
- FOTBATH, P., (2002), *El río Congo. Descubrimiento, exploración y explotación del río más dramático de la tierra*. Madrid México DF, Turner-Fondo de Cultura Económica (1ª edición inglesa original: Harper and Row 1977).
- GARCÍA BOTIA, J. ET AL., (2004), *El genocidio del que no se habla. Guerra en la República Democrática del Congo*, Albacete, Federación de Comités de Solidaridad con el África Negra y Asociación Cultural Veredas.
- HAMMOND AMBASSADOR WORLD ATLAS, (1988), New Jersey, Hammond Inc.
- HOCHSCHILD, A., (2002), *El fantasma del rey Leopoldo. Codicia, terror y heroísmo en el África colonial*, Barcelona, Península.
- LOBO, R., (2005), “Nueve muertes olvidadas en África”, *El País. Domingo* 24-4-2005, p. 9.
- LOUA, P. “La nationalité: quel fondement?”, *Congo Afrique* CEPAS, Kinshasa, 360-364.
- MAHANO GE MAHANO, (2005), “Congo: llum al final del túnel”, (Conferencia), Barcelona, Cristianisme i Justícia, 2 de junio de 2005.
- MALENGE, J. B., (2004), “Célestin Kabuya Lumuna: «Il faut gérer la tribu»”, *Re-naître* n. 11, 15 juin 2004, 24-25.
- MARK ROTH, H., (1978), “Historical Setting”, en AMERICAN UNIVERSITY, *Zaire. A Country Study* Washington DC, American University.

- MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, (2002), *RD Congo. Silence, on meurt. Témoignages*. Paris, L'Harmattan.
- MINANI, R., (2002), "Les Accords de Lusaka et leurs implications" *Congo-Afrique* 112-113.
- MUTIKWELE, J., (2003), *Comfort, comfort my people. A Theology of Forgiveness and Reconciliation in the context of the Democratic Republic of Congo – A Case Study* Weston Jesuit School of Theology, Boston, may, (Thesis).
- OBOTELA, N., (2003) "Afrique Actualités", en *Congo Afrique*, CEPAS, Kinshasa.
- (2004) "Afrique Actualités", en *Congo Afrique*, CEPAS, Kinshasa.
- ONU, (1999 a), Resolución 1234 de 9 de abril de 1999, S/RES/1234, (1999). www.un.org/spanish/documents/scres.htm, (11-2-2005)
- (1999 b), Resolución 1258 de 6 de agosto de 1999, S/RES/1258, (1999). www.un.org/spanish/documents/scres.htm, (11-2-2005).
- (1999 c), Resolución 1273 de 5 de noviembre de 1999, S/RES/1273, (1999). www.un.org/spanish/documents/scres.htm, (11-2-2005)
- (1999 d), Resolución 1279 de 30 de noviembre de 1999, S/RES/1279, (1999). www.un.org/spanish/documents/scres.htm, (11-2-2005)
- (2000 a), Resolución 1304 de 16 de junio de 2000, S/RES/1304, (2000). www.un.org/spanish/documents/scres.htm, (11-2-2005)
- (2000 b), Resolución 1316 de 23 de agosto de 2000 S/RES/1316, (2000). www.un.org/spanish/documents/scres.htm, (11-2-2005)
- (2001), Resolución 1376 de 9 de noviembre de 2001, S/RES/1376, (2001). www.un.org/spanish/documents/scres.htm, (11-2-2005)
- PNUD, (2001), *République Démocratique du Congo, (RDC), Rapport National sur le Développement Humain 2000*. Kinshasa, Imprimerie Saint Paul.
- SAINT MOULIN, L. (2003), "Conscience nationale et identités ethniques", *Congo Afrique*, 93-128.
- (2005), "La réalité démographique du Congo post-conflit", en HANF, T., SCHLEE, B., (ed.), *La République Démocratique du Congo: situation d'un état post-conflit* Byblos, UNESCO.
- UNDP, (2004), *Human Development Report 2004*, <http://hdr.undp.org/reports/global/2004> (15-3-2005).



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 313-328

El desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe bajo el modelo multiexportador

Antonio Luis HIDALGO CAPITÁN¹

(PALABRAS CLAVE: AMÉRICA LATINA, MODELOS DE DESARROLLO, SISTEMAS SOCIOECONÓMICOS.

KEY WORDS: LATIN AMERICA, MODELS OF DEVELOPMENT, SOCIOECONOMIC SYSTEMS)

1. Introducción²

El presente trabajo pretende hacer un breve recorrido histórico por el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos (SEL), deteniéndonos en particular en los últimos quince años, al objeto de poner

¹ Universidad de Huelva (España). URL: <http://www.uhu.es/antonio.hidalgo> . E-mail: alhc@uhu.es

² El presente documento fue presentado como Ponencia Invitada en la XVII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y El Caribe, organizada por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en Caracas (República Bolivariana de Venezuela) entre el 2 y el 4 de mayo de 2005.

en perspectiva la reflexión sobre el desarrollo socioeconómico futuro de América Latina y el Caribe y las posibilidades de contribución de la cooperación internacional. No obstante, antes de comenzar debemos realizar algunas aclaraciones.

La primera tiene que ver con la pluralidad de América Latina y el Caribe. Es frecuente referirse a América Latina y el Caribe como una entidad más o menos homogénea, cuando en realidad estamos hablando de un grupo de países con dimensiones territoriales y poblacionales muy dispares, con estructuras productivas diferenciadas, con historias políticas diversas y con culturas diferentes. Sin embargo, a la hora de modelizar, en nuestro caso el funcionamiento de los SSEL, debemos encontrar características comunes a la mayoría de los países, que nos permitan definir un “sistema socioeconómico latinoamericano modelo”, que, aunque no coincida en cada momento histórico con cada “sistema socioeconómico latinoamericano real”, sí que sea al menos representativo de la mayoría de ellos³.

La segunda aclaración tiene que ver con los conceptos de “modelo histórico–estructural” y “modelo de desarrollo”. Un modelo histórico–estructural es aquel modelo que representa el funcionamiento de un sistema socioeconómico durante un período largo de tiempo en el que su estructura permanece constante⁴; mientras que un modelo de desarrollo es aquel modelo que representa los pasos que debe seguir un sistema socioeconómico para transitar de un modelo histórico estructural a otro por medio de una transformación estructural, es decir, es un modelo de transformación estructural. En el caso de América Latina y el Caribe, excluidos los períodos precolombino y colonial, podemos distinguir tres modelos histórico–estructurales (el primario–exportador, el doméstico–industrial primario–exportador y el multiexportador) y dos modelos de desarrollo (el de industrialización por sustitución de importaciones y el reformista de ajuste estructural)⁵.

³ Los casos de Cuba, desde la revolución, de Nicaragua, durante el sandinismo y, tal vez, de Venezuela, desde la revolución bolivariana, se alejan bastante del análisis que sigue.

⁴ El concepto deriva de los planteamientos de SUNKEL y PAZ (1970) y, en cierto modo, es equivalente a otros conceptos empleados por algunas corrientes de pensamiento, como el concepto cepalino de “estilo de desarrollo” (GRACIARENA, 1976; PINTO, 1976) o el concepto marxista de “patrón de acumulación” (TALAVERA, 1986; VALENZUELA, 1986).

⁵ Es habitual utilizar la expresión “modelo sustitutivo de importaciones” o “modelo de sustitución de importaciones” para referirse a lo que nosotros denominamos “modelo histórico–estructural doméstico–industrial primario–exportador” –términos inspirados

2. Los modelos histórico-estructurales y los modelos de desarrollo latinoamericanos desde la Independencia a nuestros días

Para caracterizar de manera sintética los modelos histórico-estructurales latinoamericanos vamos a seguir un esquema, adaptado del utilizado por Talavera (1986), basado en el estudio de nueve aspectos de la estructura socioeconómica más el funcionamiento del sistema bajo este modelo. Dichos aspectos son: el tipo de producción; el destino de la producción; la articulación económica; la propiedad de los medios de producción; la financiación de la producción; el uso de los factores productivos; el papel del Estado; la distribución de la renta; y la estructura social. Por lo que se refiere al funcionamiento, lo relevante es el resultado de la interrelación entre los distintos aspectos anteriores (véanse detalles en Tabla 1).

Por su parte, la caracterización de los modelos de desarrollo latinoamericanos la realizaremos atendiendo a tres aspectos, el motivo por el cual surge, el objetivo que persigue y las políticas que lo conforman (véanse detalles en Tabla 2).

Teniendo todo esto en cuenta, podemos pasar a situar cronológicamente y a caracterizar los cinco modelos citados anteriormente:

- Desde la Independencia hasta la Segunda Guerra Mundial, el funcionamiento de la mayoría de los SSEL se basó en el modelo histórico-estructural primario-exportador (Talavera, 1986), caracterizado por el monocultivo de productos primarios de exportación, por un Estado de carácter liberal y por una sociedad dualizada (véanse detalles en Tabla 1).

en la expresión de Fallas (1983: 73), que llama al modelo adoptado en Costa Rica “agroexportador-industrial- sector público no planificado”, así como “modelo de sustitución de exportaciones” para referirse al “modelo histórico-estructural multiexportador”. Nosotros preferimos reservar las expresiones referentes a las políticas para los modelos de desarrollo, como “industrialización por sustitución de importaciones” y “reformista”, como hacen algunos autores (EDWARDS, 1995; BULMER-THOMAS, 1996). Así mismo, otros autores denominan al “modelo multiexportador” como “modelo secundario-exportador o de sustitución de exportaciones” (ANIMA y GUERRERO, 2003); si bien podemos aceptar la expresión “modelo secundario-exportador” para referirse a la concreción del dicho modelo en México, la expresión “modelo de sustitución de exportaciones” nosotros la reservaríamos como sinónimo de “modelo reformista”, aunque ésta última nos parece más adecuada en cuanto que engloba a la propia sustitución de exportaciones. Sobre la aplicación de los conceptos de “modelos histórico-estructurales” y “modelos de desarrollo” al caso de Costa Rica, en el que se basa la tipología aquí utilizada, puede consultarse HIDALGO CAPITÁN (2003).

TABLA 1
Caracterización de los modelos histórico-estructurales latinoamericanos

	MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR (Independencia - II GM)	MODELO DOMÉSTICO-INDUSTRIAL PRIMARIO-EXPORTADOR (II GM - 90's)	MODELO MULTIEXPORADOR (90's - Actualidad)
TIPO DE PRODUCCIÓN	Primaria.	Primaria y secundaria.	Primaria, secundaria y terciaria.
DESTINO DE LA PRODUCCIÓN	Exportación.	Mercado doméstico y exportación.	Exportación.
ARTICULACIÓN ECONÓMICA	Nula articulación productiva interna y fuerte articulación productiva externa.	Escasa articulación productiva interna y fuerte articulación productiva externa.	Escasa articulación productiva interna y fuerte articulación productiva externa.
PROPIEDAD DE LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN	Concentración de la tierra en manos de terratenientes y empresas concesionarias extranjeras.	Concentración de las empresas agropecuarias e industriales en manos de corporaciones transnacionales, de empresarios nacionales y del Estado.	Concentración de las empresas agropecuarias, industriales y de servicios en manos de corporaciones transnacionales y de empresarios nacionales.
FINANCIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN	Acumulación de capital de la actividad primario-exportadora y capital extranjero.	Acumulación de capital primario-exportadora, capital extranjero y endeudamiento externo.	Capital extranjero y acumulación de capital de las diferentes actividades exportadoras.

<p>USO DE FACTORES PRODUCTIVOS</p>	<p>Aprovechamiento de las ventajas comparativas agropecuarias derivadas de los abundantes recursos naturales y la mano de obra barata.</p>	<p>Ignorancia de las desventajas comparativas industriales por medio del proteccionismo y aprovechamiento de las ventajas comparativas agropecuarias.</p>	<p>Aprovechamiento de las ventajas competitivas en todos los sectores derivadas de los abundantes recursos naturales, la mano de obra barata, la capacidad instalada y la política económica.</p>
<p>PAPEL DEL ESTADO</p>	<p>Estado liberal, controlado por una élite económica que vela por sus intereses evitando la intervención en la economía.</p>	<p>Estado intervencionista, controlado por una élite económica que vela por sus intereses interviniendo en la economía.</p>	<p>Estado neoliberal, controlado por una élite económica que vela por sus intereses liberalizando la economía.</p>
<p>DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA</p>	<p>Distribución de la renta nada equitativa con grandes bolsas de pobreza rural.</p>	<p>Distribución de la renta muy poco equitativa con bolsas de pobreza rural y urbana.</p>	<p>Distribución de la renta poco equitativa con bolsas de pobreza rural y urbana y empobrecimiento de clases medias.</p>
<p>ESTRUCTURA SOCIAL</p>	<p>Dualización social entre terratenientes y jornaleros.</p>	<p>Persistencia de la dualidad social aunque con incipientes clases medias.</p>	<p>Persistencia de la dualidad social acentuada por el empobrecimiento de las clases medias.</p>
<p>FUNCIONAMIENTO</p>	<p>Mercado externo como motor de la economía.</p>	<p>Mercados doméstico y externo como motores de la economía.</p>	<p>Mercado externo diversificado como motor de la economía.</p>

- Dicho modelo se abandonó a raíz de la posibilidad de abastecer de productos manufacturados a los países desarrollados durante la II Guerra Mundial y de la toma de conciencia del deterioro de los términos de intercambio que generaba dicho modelo (Prebisch, 1949); y se hizo, durante las décadas de los cuarenta y cincuenta, por medio de la aplicación del modelo de desarrollo denominado de industrialización por sustitución de importación, basado en el desarrollo de una industria nacional protegida de la competencia y en la ampliación del mercado doméstico por medio de procesos de integración (véanse detalles en Tabla 2).
- Consecuencia de la aplicación de este modelo de desarrollo, en los SSEL se produjo una transformación estructural que hizo que el funcionamiento de los mismos fuese diferente al que venía siendo desde la Independencia. Entre la Segunda Guerra Mundial y principios de la década de los noventa del siglo XX, el funcionamiento de la mayoría de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos se basó en el modelo histórico–estructural doméstico–industrial primario–exportador, caracterizado por el desarrollo de una producción industrial para el mercado doméstico, que coexistiría con una producción primaria para la exportación, por un Estado de carácter intervencionista y por la aparición de incipientes clases medias en medio de una sociedad aún dualizada (véanse detalles en Tabla 1).
- Este modelo se abandonó a raíz de la crisis estructural que sufrieron los SSEL durante la llamada “década perdida”, cuyo detonante fue la declaración generalizada de moratoria en el pago del servicio de la deuda externa por parte de aquellos. En el contexto de dicha crisis se empezó a implementar un nuevo modelo de desarrollo denominado reformista y basado en la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural neoliberal (Edwards, 1995; Bulmer–Thomas, 1996) (véanse detalles en Tabla 2).
- Consecuencia de la aplicación de este modelo de desarrollo, en los SSEL se produjo una nueva transformación estructural que hizo que el funcionamiento de los mismos volviese a cambiar. Así, desde principios de la década de los noventa y hasta la actualidad, el funcionamiento de la mayoría de los SSEL se basa en el modelo histórico–estructural multiexportador, caracterizado por la producción de una diversidad de bienes y servicios destinados a la exportación, por un Estado de

carácter neoliberal y por el empobrecimiento de las clases medias en medio de una sociedad que sigue estando dualizada (véanse detalles en Tabla 1).

TABLA 2
Caracterización de los modelos de desarrollo latinoamericanos

	MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (Años 40's - 50's del siglo XX)	MODELO REFORMISTA DE AJUSTE ESTRUCTURAL (Años 80's-90's del siglo XX)
MOTIVO	Abastecimiento de países desarrollados durante la II GM y la toma de conciencia del deterioro de los términos de intercambio.	Crisis estructural provocada por la caída de las demandas externa e interna y por el aumento del servicio de la deuda externa.
OBJETIVO	Sustituir las importaciones de manufacturas por productos industriales nacionales para evitar el deterioro de los términos de intercambio.	Aumentar la competitividad de la producción nacional para captar las divisas necesarias para pagar la deuda y reactivar la economía.
POLÍTICAS	Fomento de una industria de producción de bienes de consumo.	Estabilización macroeconómica.
	Apoyo a la producción primario-exportadora.	Promoción de exportaciones y apertura comercial y financiera.
	Proteccionismo comercial.	Reforma del Estado y privatización de empresas públicas.
	Integración regional.	Flexibilización del mercado de trabajo
	Intervención generalizada en la economía.	Liberalización del sistema financiero.

3. Características actuales de los SSEL: un análisis del modelo multiexportador.

Como indicábamos en el apartado anterior, el funcionamiento de la mayoría de los actuales SSEL responde al modelo histórico–estructural que hemos denominado multiexportador. Dicha denominación obedece a que el motor del modelo lo constituyen las exportaciones de diversa naturaleza, tanto agropecuarias como industriales o de servicios⁶.

Las características estructurales básicas de un sistema socioeconómico para que pueda ser interpretado por medio del modelo multiexportador, para lo cual seguiremos el esquema adaptado del de Talavera (1986), serían las siguientes:

- Los monocultivos primarios de exportación (café, banano, maíz, soja, azúcar, carne, cobre, estaño, petróleo...) y los sectores modernos, con alta productividad e intensivos en mano de obra (componentes mecánicos, eléctricos y electrónicos, productos agroindustriales y textiles, ensamblaje de manufacturas, turismo, teleservicios...), constituyen el grueso de la producción nacional, siendo el resto generado por los sectores tradicionales agropecuarios (granos básicos...), industriales (algunos productos de consumo no duradero) y servicios (comerciales, financieros, personales...) caracterizados, en general, por una baja productividad.
- La mayor parte de la producción agropecuaria, extractiva y manufacturera, y una parte de los servicios, se destina hacia el mercado externo, satisfaciéndose la demanda interna con algo de producción nacional tradicional y, sobre todo, con importaciones, generalmente de escasa calidad, que compiten con dicha producción.
- Existe una escasa articulación entre los dos sectores, el tradicional y el moderno, mientras que el sector moderno sí presenta una importante

⁶ No obstante, conviene hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, Cuba es caso aparte por las particularidades de su estructura social, por el papel del Estado en la economía y por su peculiar inserción internacional. Y en segundo lugar, las exportaciones de algunos países presentan una fuerte especialización sectorial, como son los casos de México (manufacturas), Belice, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (productos primarios, incluido petróleo y otros recursos naturales) o Barbados y Bahamas (servicios, esencialmente turismo); esto hace que, aunque estos SSEL puedan ser caracterizados por medio del modelo multiexportador, su grado de vulnerabilidad sea mayor por la escasa diversificación de sus exportaciones.

articulación con otros sectores de terceros países; ejemplos de articulación externa son las plantaciones y las haciendas, las zonas francas (maquilas) y los complejos hoteleros, que funcionan como auténticos enclaves agropecuarios, industriales y de servicios, que importan casi todas las materias primas, los bienes intermedios y los bienes de capital que utilizan en su producción, demandando, en muchos casos, sólo mano de obra nacional barata.

- La propiedad de las diferentes empresas agropecuarias, industriales y de servicios está repartida entre empresarios nacionales y extranjeros, aunque los sectores más dinámicos se encuentran en manos del capital extranjero (empresas transnacionales) o de capital nacional asociado a grupos empresariales extranjeros (crédito, tecnología, franquicia...).
- El excedente generado por las exportaciones agropecuarias, industriales y de servicios, se lo apropian las empresas transnacionales, los distribuidores extranjeros de la producción nacional, los empresarios nacionales de diferentes sectores y el Estado (que utiliza una gran porción de sus ingresos para el pago de la deuda externa).
- El aprovechamiento de las ventajas competitivas, a la hora de elegir las actividades económicas más rentables, supone: en primer lugar, la explotación intensiva de los abundantes recursos naturales y ambientales de esos países; en segundo lugar, la explotación intensiva de una mano de obra, que se mantiene barata gracias al control salarial del Estado; en tercer lugar, la utilización de la capacidad instalada (infraestructuras, capital humano...) derivada de la antigua política de industrialización por sustitución de importaciones; en cuarto lugar, el disfrute de los beneficios derivados de la política neoliberal del Estado (legislación fiscal y laboral laxa, frecuente devaluación competitiva del tipo de cambio...).
- Las funciones del Estado neoliberal son, por este orden: garantizar las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento del mercado (estabilidad macroeconómica, marco jurídico-institucional que garantice el derecho de propiedad privada y de libre contratación de mercancías y factores...); eliminar las distorsiones internas y externas (privatizaciones de empresas públicas, desregulaciones de sectores, eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, apertura de la cuenta de capitales...); y redistribuir una parte del excedente que se apropia para garantizar la paz social (educación, sanidad...).

- La distribución de la renta es ahora más equitativa que bajo modelos anteriores, pero no tiende a mejorar de forma significativa (pese al aumento de la renta per cápita y la reducción de los niveles de indigencia y de pobreza), ya que el deterioro de los niveles de vida de las clases medias, junto con el enriquecimiento de algunos sectores empresariales, impiden que la desigualdad continúe reduciéndose.
- Bajo este modelo surge el fenómeno de la exclusión social, que va más allá de la simple pobreza y que es consecuencia del abandono de determinadas funciones sociales que antes realizaba el Estado (pensiones, viviendas, gratuidad de determinados servicios públicos, transferencias de rentas...). Destaca también el aumento de la informalidad laboral (sobre todo en la producción destinada al mercado doméstico) y la reducción de la proporción de empleados públicos como consecuencia de las restricciones presupuestarias. El mercado de trabajo se encuentra dualizado entre nuevos profesionales, altamente cualificados y con elevados niveles de retribución, y trabajadores precarios, sin cualificación y con escasos ingresos. Además, el proceso de pauperización de las clases medias amenaza con generar una fractura social importante.
- El funcionamiento de este modelo se basa en el tirón del mercado internacional. Al ser la estructura socioeconómica muy dependiente del sector exterior, como único motor de la economía, la expansión de la economía internacional explica la expansión de las economías nacionales, mientras que las recesiones internacionales se traducen en profundas crisis económicas nacionales; sin embargo, este motor externo puede caracterizarse como un motor multiválvulas, ya que los riesgos están diversificados en un gran número de producciones exportables, por lo que las coyunturas sectoriales tienen menos influencia en el funcionamiento de este modelo que en el caso del primario-exportador basado en el monocultivo. La estabilidad del crecimiento bajo este modelo depende de una adecuada combinación de productos exportables.

No obstante, a pesar de que el modelo multiexportador ha permitido a la región recuperar niveles de crecimiento económico muy aceptables y que la inmensa mayoría de los SSEL presenta hoy día mejores niveles de desarrollo humano que hace tres décadas, lo cierto es que el nivel medio de desarrollo de la América Latina y el Caribe la sitúa como una región de desarrollo humano medio (IDH de 0,777), en la que sólo 11 países califican como de desarrollo humano alto (IDH superior 0,800) (PNUD, 2004). Veamos pues cuáles son las principales fallas de este modelo.

- La competitividad de las exportaciones latinoamericanas es en su mayoría espuria (CEPAL, 1990), ya que se encuentra basada: en la explotación de recursos naturales, no sustentable ecológicamente, por cuanto su explotación sobrepasa la capacidad natural de renovación o agota las reservas existentes, además de deteriorar los ecosistemas circundantes en el proceso de extracción; en el mantenimiento de bajos salarios, que empobrece a los trabajadores y que no se sostiene a largo plazo, en la medida en que otros países con menos nivel de desarrollo siempre pueden ofertar mano de obra aún más barata; en una política cambiaria de permanente devaluación, que empobrece a los consumidores de productos importados y perjudica la producción nacional para el mercado doméstico que importa insumos; y en una política fiscal muy laxa respecto de las inversiones extranjeras (zonas francas, contratos de turismo, exenciones fiscales...), que reduce los ingresos del Estado, limitando presupuestariamente sus actuaciones y subvencionando así los presupuestos públicos de los países desarrollados donde tributan las empresas transnacionales por los beneficios obtenidos en América Latina y el Caribe.
- Como consecuencia de la estrategia competitiva, las exportaciones se basan en mercancías y servicios de bajo valor agregado y bajo contenido tecnológico, cuyo intercambio por bienes y servicios de elevado valor agregado y elevado contenido tecnológico genera una nueva forma de deterioro de los términos de intercambio, apenas compensada por las exportaciones petroleras (CEPAL, 2004–b: 358). El bajo valor agregado es debido a la escasa retribución del factor trabajo y la escasa articulación productiva de las actividades exportadoras, que no demandan otras producciones nacionales, sino insumos extranjeros. Por su parte, el mantenimiento de los salarios en niveles tan bajos favorece la apropiación del excedente generado en la región por la vía comercial (por ejemplo, un pantalón que se vende a 50 \$ en EEUU, es comprado por el propietario de la marca a una maquiladora dominicana por 3 \$, de los cuales 1,5 \$ son costes de insumos importados, 1 \$ es beneficio de los propietarios nacionales de la empresa y 0,5 % son costes laborales; es decir, en este caso, sólo el 3% del valor del producto se queda en el país en que se fabrica y sólo el 1% va a retribuir al factor trabajo).
- Los bajos salarios, mantenidos por la acción–omisión del Estado neoliberal, el escaso gasto público social de dicho Estado y el abastecimiento de la población con productos importados (más caros de lo necesario

por las continuas devaluaciones), perpetúan la dualidad social, permiten la persistencia de la pobreza y empobrecen a las escasas clases medias; todo lo cual contribuye a que la movilidad social (paso de unas clases sociales a otras) siga siendo prácticamente imposible, lo que a su vez redundaría en una fragilidad de las democracias de la región (pronunciamientos militares, estados de emergencia, levantamientos populares, grupos guerrilleros y paramilitares, renunciadas forzadas de gobernantes...).

4. Reflexiones en torno al desarrollo socioeconómico futuro de América Latina y el Caribe

La actual inserción internacional de América Latina y el Caribe es hoy día más sólida que bajo modelos anteriores, aun así algunos SSEL deben seguir profundizando en la diversificación de sus exportaciones; cuantos más productos diferentes exporte un país, más estable será su crecimiento económico.

Pero el punto más débil del desarrollo latinoamericano sigue siendo el deterioro de sus términos de intercambio derivado de su estrategia competitiva. América Latina y el Caribe necesita evolucionar, siguiendo el esquema de Porter (1990: 674–701), desde la actual “economía impulsada por los factores” (mano de obra y recursos naturales) hacia una “economía impulsada por la inversión”, por medio de una acumulación de capital que permita crear nuevas ventajas competitivas; para posteriormente, por medio de la asimilación de tecnología extranjera, pasar a una “economía impulsada por la innovación”, en la que algunos sectores productivos latinoamericanos se conviertan en líderes mundiales.

Para ello la clave está en propiciar la acumulación de capital, tanto físico como humano, lo que pasa por la reinversión del excedente generado en la región, en lugar de permitir su extracción; y ello puede hacerse por dos vías, la financiera y la comercial. Por la vía financiera, por un lado, deberían eliminarse todas las exenciones fiscales y subvenciones de todo tipo que disfrutaban las empresas dedicadas a la exportación (en particular, los regímenes de zonas francas, ya en proceso de extinción) de forma que las mismas tributen al Estado igual que cualquier otra empresa (impuesto sobre la renta, aranceles...); por otro lado, debería incentivarse la reinversión de los beneficios obtenidos por las empresas exportadoras, sean nacionales

o extranjeras, destinándolos a aumentar la acumulación de capital físico y humano y a la aplicación y a la asimilación de nuevas tecnologías.

Por la vía comercial, la estrategia debe ser igualmente doble. Por un lado, es preciso que las empresas dedicadas a la exportación adquieran el mayor número de insumos dentro de los mismos países donde fabrican sus productos, de forma tal que se quede en dichos países una mayor porción del valor agregado del producto final; aquí es esencial el papel de un Estado concertador, que ponga en contacto a las empresas exportadoras con sus potenciales proveedores nacionales, incentivando la firma de acuerdos. Y por otro lado, es necesario elevar la retribución que reciben los trabajadores de las empresas exportadoras; se debe reformar el sistema de trabajo a destajo, en el que se cobra en función del número de piezas terminadas, y volver a la retribución por jornada laboral, con retribución especial en caso de horas extras; se debe aumentar el salario mínimo interprofesional, que sirve de referencia a las empresas exportadoras para fijar sus retribuciones; y se deben invertir recursos públicos en la formación del capital humano, para que los trabajadores aumenten su productividad, e incentivar a las empresas para que inviertan en la formación de sus trabajadores y en la incorporación de nuevas tecnologías que redunden igualmente en el aumento de productividad.

En el ámbito social dos son igualmente los aspectos clave a corregir, la reproducción generacional de la pobreza y el empobrecimiento de las clases medias. Por lo que se refiere al primero, es primordial luchar contra la pobreza que sufren millones de latinoamericanos, a pesar de los escasos recursos financieros con los que cuenta el Estado. Convertir a un adulto de clase baja en un adulto de clase media es realmente costoso y las probabilidades de éxito son pequeñas, pero convertir a un niño de clase baja en un adulto de clase media es una empresa factible.

La lucha contra la pobreza debe focalizarse en el aumento de las oportunidades de los hijos de los pobres⁷, garantizándoles un nivel de vida digno,

⁷ El concepto de “desarrollo humano” como “el aumento de las oportunidades de los individuos”, se popularizó a partir de la publicación en 1990 por parte del PNUD del primer *Informe sobre desarrollo humano*, documento clave del pensamiento alternativo sobre desarrollo, que se caracteriza por la identificación del desarrollo con la reducción de la pobreza, en lugar de con el aumento de la riqueza, como han venido haciendo el resto de las corrientes de pensamiento económico sobre desarrollo, como son la modernización, el estructuralismo, el neomarxismo, el neoliberalismo y todos los antecedentes de la Economía del Desarrollo (HIDALGO CAPITÁN, 1998).

una adecuada cobertura sanitaria y el acceso a todos los niveles educativos. El Estado debe invertir sus recursos en las escuelas de las zonas rurales y urbanas más deprimidas, para convertirlas en “centros de oportunidades para niños y jóvenes”, en los que se escolarice a los hijos de los pobres (de forma gratuita y obligatoria, hasta los dieciséis años y durante la mayor parte del día, retirándolos del trabajo infantil) y a los cuales no sólo se les ofrezca educación y formación (uniforme y material escolar incluido), sino también tres comidas al día (aliviando la carga económica para sus familias) y atención sanitaria.

Ello debe ser complementado con una política de becas para el resto de la población y para todos los niveles educativos, graduando el esfuerzo financiero del Estado en función del nivel de renta de las familias, y permitiendo así un amplio abanico de ayudas al estudio. Lo cual también redundará en la mejora del nivel de vida de las clases medias, dado que les facilitaría el acceso a la formación y con ello aumentarían sus oportunidades; clases medias sobre las que también influiría el aumento de los salarios.

Frenar la reproducción generacional de la pobreza y aumentar las oportunidades de las clases medias, serían también formas de reforzar la estabilidad democrática de los sistemas políticos latinoamericanos.

5. Una posible contribución de la cooperación internacional

A partir de las reflexiones anteriores pueden hacerse algunas consideraciones sobre el papel de la cooperación internacional articuladas en tres ejes: la aplicación de determinadas medidas en los países desarrollados; la condonación condicionada de la deuda externa; y la captación de recursos financieros de ayuda al desarrollo.

Una excelente forma que tienen los países desarrollados de cooperar con el desarrollo de América Latina y el Caribe es incentivar la reinversión de los beneficios obtenidos en la región (o por operaciones con empresas de la región –maquila–) por las empresas con domicilio fiscal en sus territorios (incentivos fiscales, deducciones por acción social, reconocimientos de excelencia empresarial transnacional...); se trata de medidas no particularmente costosas para el Estado de dichos países que además constituirían un verdadero ejemplo de responsabilidad social corporativa además de revertir en la mejora de la imagen corporativa de dichas empresas.

La condonación de la deuda externa que los países de la región mantienen con organismos internacionales y países desarrollados puede ser otra interesante forma de cooperación al desarrollo, siempre que los países deudores se comprometan a reinvertir de forma obligatoria todos los recursos financieros condonados en proyectos que aumenten las oportunidades de sus ciudadanos, y en especial en los relacionados con la no reproducción generacional de la pobreza, la educación y la atención sanitaria. Este tipo de medidas son más fáciles de comprender por las opiniones públicas de los países desarrollados que en muchos casos cuestionan la condonación de la deuda ante el temor de que los recursos liberados se destinen a gastos superfluos o militares.

La tercera vía sería la captación de recursos financieros y humanos procedentes de organismos internacionales, países desarrollados, empresas transnacionales y organizaciones no gubernamentales para poner en marcha igualmente dichos proyectos de desarrollo humano.

La cooperación internacional no es, ni puede ser, la solución al problema del subdesarrollo latinoamericano, pero difícilmente podrá encontrarse una solución a dicho problema sin la cooperación internacional. La inversión en desarrollo humano es una de las inversiones más rentables, al margen de ser claramente solidaria por cuanto se focaliza directamente en individuos concretos. Canalicemos pues el esfuerzo de la cooperación internacional hacia el desarrollo humano; puede que ello no saque a la región del subdesarrollo, si no va acompañada de otras actuaciones, pero al menos sacará de la pobreza a muchos latinoamericanos y no se podrá afirmar que los recursos no se emplearon correctamente.

6. Bibliografía

- ANIMA PUENTES, S. y GUERRERO FLORES, V., (2003), *Economía mexicana y reforma estructural 1982–2003. Elementos para comprender la transición*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- BULMER–THOMAS, V. (comp.), (1996), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica, edición española en 1997.
- CEPAL, (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago, CEPAL.

- (2004-a), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Santiago, CEPAL.
- (2004-b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Santiago, CEPAL.
- EDWARDS, S., (1995), *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*, Buenos Aires, Emecé, edición española en 1997.
- FALLAS VENEGAS, H., (1983), “Crisis económica y transformación social en Costa Rica”, en J. ROVIRA MAS (comp.), *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*, San José, EUNED, pp. 57-82.
- GRACIARENA, J., (1976), “Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa”, *Revista de la CEPAL*, nº 1.
- HIDALGO CAPITÁN, A. L., (1998), *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Huelva, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- (2003), *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- PINTO, A., (1976), “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, nº 1.
- PNUD, (2004), *Informe sobre desarrollo humano 2004*, Madrid, Mundi-Prensa.
- PORTER, M. E., (1990), *La ventaja competitiva de las Naciones*, Barcelona, Plaza y Janés, edición española de 1991.
- PREBISCH, R., (1949), “El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *El Trimestre Económico*, Vol. 16, nº 63.
- SUNKEL, O. y PAZ, P., (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Madrid, Siglo XXI.
- TALAVERA DÉNIZ, P., (1986), “Tipología de las formaciones sociales capitalistas periféricas (I): Economías de subsistencia y Economía primario-exportadoras”, en E. PALAZUELOS MANSO (coord.), *Las economías capitalistas durante el período de expansión 1945-1970*, Madrid, Akal, pp. 280-298
- VALENZUELA, J., (1986), *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México, ERA.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 329-331

Seminario “Deuda por Desarrollo”

*Lorenzo ESTEPA MOHEDANO*¹

El pasado 3 de junio se celebró en ETEA el Seminario “Deuda por Desarrollo”. Éste fue el tercero de una serie de cinco seminarios organizados² por la Fundación Iberoamericana para el Desarrollo (FIDE), patrocinados por la Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI, y que en Córdoba ha contado con la colaboración del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba, de ETEA y de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

El seminario tenía por objetivo dar a conocer un “nuevo modelo de cooperación más eficaz en la lucha contra la pobreza”. Este modelo se concreta en el instrumento de canje de deuda externa por desarrollo sostenible.

El seminario tuvo una duración de una jornada completa, con sesiones en la mañana y en la tarde, almuerzo para todos los asistentes y clausura en el Jardín Botánico de Córdoba.

¹ Coordinador del área de proyectos de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

² En Madrid, Toledo, Córdoba, Zaragoza y Barcelona

El orden de las intervenciones se desarrolló como se describe a continuación.

En primer lugar hubo un acto de inauguración y presentación. En él participaron el Sr. Gaspar Zarrías, Consejero de Presidencia de la Junta de Andalucía; Sra. Rosa Aguilar, Alcaldesa de Córdoba; Sr. Antonio Vereda, Representante de la Fundación Iberoamericana para el Desarrollo y Sr. Jesús N. Ramírez, Director de ETEA.

Jesús N. Ramírez dio la bienvenida a todos los asistentes y se congratuló de poder celebrar en ETEA, centro con larga experiencia e intensa actividad en cooperación al desarrollo, un seminario de tanto interés para el mundo de la cooperación. A continuación Antonio Vereda situó la iniciativa *Deuda por Desarrollo* en el momento actual de la cooperación al desarrollo española, con una tendencia alcista en cuanto a la dedicación de recursos. Gaspar Zarrías hizo una amplia exposición de la cooperación andaluza. Rosa Aguilar aplaudió iniciativas decididas como la de Deuda por Desarrollo, como vía para acabar definitivamente con la pobreza.

A continuación, Antonio Vereda, explicó con detalle la iniciativa de canje de Deuda por Desarrollo y expuso varios ejemplos de propuestas concretas entre el Gobierno español y otros países endeudados. En síntesis, esta iniciativa consiste en la constitución de una comisión bilateral conformada por el país acreedor y el deudor que acuerda un programa de desarrollo concreto para el país. El país deudor verá condonada su deuda en proporción al grado de ejecución de este programa de desarrollo. La condonación se hará a posteriori.

En la mesa redonda "Deuda por desarrollo y la nueva etapa de la cooperación española", participó Joaquín Rivas, Director de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, Eulalia Ortiz, representante del Ministerio de Economía, Pedro Caldentey, vicepresidente de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación y Belén Torres, directora del programa de TV Canal Sur 2. La mesa estuvo moderada por Pablo Pombo, representante de FIDE Andalucía.

Joaquín Rivas hizo una amplia exposición sobre la cooperación andaluza y su nueva etapa tras la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional. Eulalia Ortiz, del Ministerio de Economía, explicó el programa de canje de Deuda que este ministerio ya lleva años ejecutando. Pedro Caldentey, habló sobre las tendencias de la cooperación al desarrollo en el

momento actual y planteó algunos interrogantes sobre la eficacia de la ayuda. Finalmente, Belén Torres expuso la necesidad de la difusión de la cooperación al desarrollo a toda la sociedad a través de los medios de comunicación. Como ejemplo exitoso habló del programa Solidarios, ampliamente seguido en la Comunidad Andaluza.

A cargo del profesor Luciano Berrocal estuvo la conferencia “Globalización, Deuda y Desarrollo: la alternativa necesaria” en la que defendió la necesidad que los países en desarrollo tienen de insertarse en la economía mundial. Para que esto sea posible han de quitarse la losa que supone la deuda externa.

Tras el comida, Javier Viudez habló sobre la “Deuda por Desarrollo y los fondos de cooperación bilateral”, en ella dejó constancia de su desacuerdo con la exposición de la representante del Ministerio de Economía en la mesa redonda de la mañana. Según Viudez, en el programa de canje de deuda del Ministerio de Economía no existe un acuerdo entre ambos países para un programa de desarrollo, al contrario las acciones a emprender son decididas, en exclusiva, por la parte española.

En la mesa redonda “Deuda por Desarrollo y el papel de las ONG” participaron Enrique del Olmo, de Agencia Española para la Cooperación Internacional; Antonio C. Zurita, del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional; Federico Romero, de Centro de Iniciativas para la Cooperación – Batá; Nicolás de Alba, de la Coordinadora Andaluza de ONGD y Luis del Castillo, de FUSAI – El Salvador.

Luis del Castillo aplaudió la iniciativa de Deuda por Desarrollo como paso previo a la incorporación de los países del sur a la economía global. Federico Romero destacó la denuncia como el principal papel de las ONG para desvelar la injusticia que supone la deuda externa para los países del sur. Antonio C. Zurita abogó por la acción desde la multilateralidad, con participación de los agentes locales para el logro de la condonación de la deuda. Enrique del Olmo dio la visión de la AECl con respecto a la iniciativa “Deuda por Desarrollo”.

En el acto de clausura los organizadores dieron las gracias a todos los participantes por sus aportaciones e hicieron una alta valoración de las ideas y críticas a la iniciativa que se proponía.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 333-336

Del alivio de la deuda externa a la reducción de la pobreza: el caso de Honduras

José J. ROMERO RODRÍGUEZ S. J.

Durante una reciente estancia en Honduras, hemos tenido ocasión de participar en una de las 17 Jornadas regionales Informativas de Actualización de la Estrategia para la reducción de la pobreza (ERP) de Honduras. Dicha reunión tuvo lugar el 6 de agosto de 2005 en Santa Rosa de Copán, capital del departamento de dicho nombre y cabecera de la región occidental de Honduras.

En este año 2005 se han sumado el proceso en marcha de la iniciativa del alivio de la deuda de los países pobres altamente endeudados del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (países conocidos por sus siglas inglesas HIPC: Highly Indebted Poor Countries), a las decisiones del G-8 en su reunión de Julio de 2005 y a las condonaciones otorgadas por el llamado Club de París (que reúne a acreedores privados). En el caso de Honduras, ello lleva consigo la reducción de más de la mitad del total de su deuda viva

al año 2005, que ascendía a algo más de 5.000 millones de dólares (lo que representa alrededor del 90% del PIB del país). El saldo de la deuda quedaría en unos 2.138 millones de dólares. Naturalmente, el ahorro no se produce en un solo año, pues se trata de reembolsos que el país habría de ir realizando en un periodo largo de tiempo.

Para acceder a la condonación, Honduras ha debido satisfacer los criterios de elegibilidad de los países HIPC (diciembre de 1999), alcanzar el llamado “punto de decisión” en junio de 2000 y el “punto de culminación” en marzo de 2005. El criterio decisivo consiste en que el Valor Presente Neto de la Deuda externa sea superior al 250% de los ingresos fiscales; en el caso de Honduras dicho valor era del 320%. Además necesitaba la “confianza” de los países y las instituciones multinacionales (FMI y BM) acreedoras con respecto a los siguientes requisitos básicos:

- La existencia de una ERP debidamente concertada con sus desarrollos legislativos pertinentes.
- El montaje de un sistema de seguimiento de la ERP (SIERP).
- Una reforma del sistema de Seguridad Social.
- El compromiso con el mejoramiento de los servicios básicos de salud, educación y de los indicadores sociales.
- El cumplimiento del acuerdo con el FMI.
- El fortalecimiento del sector financiero.

No es éste el lugar para reseñar las críticas que se han hecho a este alivio de la deuda, unas más razonables que otras, dicho sea de paso; nuestro objetivo es informar sencillamente a los lectores interesados sobre el proceso concreto que dicha condonación pone en marcha en el país más afectado de toda América Latina en términos relativos.

La condonación de la deuda lleva consigo el compromiso formal y efectivo del país beneficiado de invertir dichos fondos en proyectos prioritarios enmarcados en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) previamente elaborada por el país y aprobada por los organismos internacionales acreedores. Para la aplicación de esos fondos, el gobierno de Honduras se ha tenido que dotar de una serie de instrumentos legales y procedimentales que determinan con precisión los procedimientos, mecanismos y formas institucionales que se arbitrarán para cumplir los compromisos vinculados al alivio. En efecto, el país cuenta –básicamente– con una ERP, con una Ley

para la gestión de la reducción de la pobreza, con una Ley del Fondo para la reducción de la pobreza (FRP), con un reglamento que constituye el Consejo Consultivo de la ERP, formado por representantes del gobierno central, de las municipalidades y de la sociedad civil, con la presencia como observadores de representantes de la Comunidad Internacional. El Consejo Consultivo asesora al Gabinete social (formado por los ministros del gobierno implicados) para el establecimiento de la elegibilidad de los programas y proyectos a ser financiados con recursos del FRP.

Precisamente el proceso al que pudimos asistir consiste en la convocatoria por parte de dicho Consejo Consultivo de debates abiertos en todas las cabeceras departamentales (17 en total) para definir las prioridades de asignación del ahorro neto que se produce en los presupuestos nacionales al liberarse las cantidades previamente destinadas al pago del servicio de la deuda. Para hacerse una idea de lo que representan esos volúmenes, dichas cantidades están entre los 165 y los 170 millones de dólares anuales durante los próximos cuatro años. Se trata, sin duda, de cantidades importantes, pero tampoco tan decisivas; así, por ejemplo, los montos anuales aportados por la cooperación internacional en los últimos diez años ascienden a unos 300 millones de dólares anuales¹.

Los proyectos priorizados habrán de estar focalizados en áreas de bienestar social, y distribuidos según una serie de criterios que tienen que ver con: la orientación hacia las metas de dicha Estrategia en el ámbito de la consecución de los Objetivos del Milenio; el nivel de pobreza del municipio considerado (precisamente en el occidente del país se encuentran la mayoría de los municipios hondureños con menor Índice de Desarrollo Humano según la metodología del PNUD); el número de beneficiarios de la acción. Por su parte, los criterios sectoriales dan prioridad a los indicadores siguientes: generación de empleo, satisfacción de necesidades básicas, educación, salud, agua y saneamiento y gestión de riesgos.

Un proceso de esta importancia y de este monto económico, relativamente importante, tiene el peligro de suscitar expectativas excesivas en la población y de ser manipulado con fines políticos y partidistas. Ciertamente no fue esa la impresión que sacamos al escuchar en Santa Rosa la larga intervención del ministro de Trabajo, Germán Leitzelar, comisionado del Gobierno para la

¹ Véase, por ejemplo, el *Informe Estratégico Nacional – Honduras, 2002–2006* de la COMISIÓN EUROPEA.

ejecución de la ERP. Sea de ello lo que fuera, sin embargo, albergamos dudas acerca de la capacidad del ejecutivo para proceder a la definición, evaluación y ejecución del número de proyectos necesarios con el fin de que los fondos liberados se apliquen de forma efectiva según los criterios indicados.

Por otro lado, en el encuentro al que asistimos se manifestó claramente la tensión dialéctica entre la dinámica propositiva de las organizaciones de la llamada sociedad civil (ONGs y movimientos ciudadanos de todos los ámbitos) y las propias agendas de los gobiernos central y, sobre todo, municipales; cada una de esas instancias cuenta normalmente con sus propios planes estratégicos y sus carteras de proyectos priorizados, y cada una de ellas reivindica su legitimidad como representante de los ciudadanos afectados, en particular los más pobres. Será preciso un esfuerzo notable de concertación para que esta posible discrepancia, en principio no necesariamente negativa, no paralice el proceso y que cada quien base sus propuestas en su real y efectiva legitimidad y representatividad.

Si, además, todo el proceso comienza precisamente en un año electoral (en noviembre se celebran elecciones generales, que se presentan muy reñidas), no es tarea fácil la que espera al gobierno y a la sociedad de Honduras. En todo caso, seguiremos con atención el proceso y les deseamos todo el éxito posible en la ejecución del plan.

Los lectores interesados encontrarán más información al respecto en la página Web del sistema de información de la ERP de Honduras: www.sierp.hn



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 337-348

Impacto y eficacia de la cooperación internacional en Centroamérica 29 de junio de 2005

*Ana HERNÁNDEZ ROMÁN*¹

El día 29 de junio de 2005 se celebró en Casa de América (Madrid) la jornada *Impacto y eficacia de la cooperación internacional en Centroamérica*, organizada por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación y que contó con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la financiación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, derivados de la Declaración del Milenio aprobada en septiembre de 2000 por los Jefes de Estado y de Go-

¹ Profesora de ETEA. Coordinadora del Área de Investigación y Formación de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

bierno y altas autoridades de 189 países, compromete a los países a luchar más firmemente para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer.

El cumplimiento de estos objetivos exige, claramente, la intensificación y aumento de los niveles actuales de la ayuda al desarrollo. Pero, paradójicamente, nos encontramos en un momento en el que los recursos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) están disminuyendo o se encuentran estancados y en el que los obstáculos que los países ricos ponen a su aumento son cada vez mayores.

Dada esta situación, el debate sobre la eficacia de la ayuda resulta crucial: si no se está dispuesto a aumentar los fondos, habrá que intentar, al menos, mejorar su rendimiento.

Esta preocupación creciente por la eficacia del actual sistema internacional de ayuda al desarrollo se ha venido expresando en diversos foros y debates y, muy especialmente, en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo² (marzo 2005) en la que se recogen los siguientes compromisos de la cooperación internacional: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y mutua responsabilidad.

En este contexto internacional, y dada la actual coyuntura española en la que desde el gobierno español continuamente se vienen haciendo referencias al incremento de la AOD con el fin de dar cumplimiento a los compromisos de Monterrey, resultó especialmente interesante la celebración de esta jornada, cuyo objetivo general fue valorar el impacto y eficacia de la cooperación internacional en el mundo, en general, y en Centroamérica, en particular, por ser ésta una región preferente para la cooperación española.

Se pretendía, además, con esta jornada: analizar los determinantes de la calidad y eficacia de la cooperación ligados a las prácticas de los agentes gubernamentales y no gubernamentales de la cooperación internacional, así como de los gobiernos y agentes locales; detectar los mecanismos de complementariedad, sectorización, participación y evaluación ligadas a las buenas prácticas de la cooperación en Centroamérica y valorar la hipótesis del escenario regional centroamericano como entorno más favorable para una cooperación más eficaz y con mayor impacto.

² Este documento puede descargarse en la dirección de Internet: <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

Otro objetivo de la jornada fue la presentación, por parte de la Subdirección General de Cooperación con México, América Central y Caribe de la AECl, del Programa Regional de Cooperación con Centroamérica y sus desarrollos sectoriales específicos, pues, pese a los avances que se han producido en los dos últimos años, el Programa es poco conocido en el entorno de la cooperación española.

La inauguración de las jornadas corrió a cargo de **Pedro Caldentey**, Director del Instituto Español de Estudios Centroamericanos, de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, el cual, tras realizar una breve presentación de la labor que realiza la Fundación ETEA y explicar la metodología de trabajo de la jornada, cedió la palabra a Manuel de la Iglesia-Caruncho, Jefe de Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

En su intervención, **Manuel de la Iglesia-Caruncho** destacó, en primer lugar, que la elección en la jornada de Centroamérica para analizar el impacto y eficacia de la cooperación es especialmente interesante por tres razones: el importante número de agentes de la cooperación internacional que intervienen en la zona, lo que hace precisa la coordinación entre todos ellos; la gran cantidad de fondos que la región ha recibido de la cooperación internacional y que aumentará en los próximos años; y el hecho de que, al ser una región formada por países con diferentes niveles de desarrollo, permite hacer comparaciones sobre el impacto y eficacia de la cooperación en diferentes entornos y países. En segundo lugar, destacó, la importancia que tienen los análisis de eficacia de la cooperación, en general, dado que no se han logrado los objetivos esperados de desarrollo de los países en los que la cooperación ha actuado. No obstante, puesto que en el desarrollo de cualquier país intervienen numerosos factores, resulta muy difícil aislar el impacto provocado por la cooperación.

Intervino a continuación **Carmen Rodríguez Arteaga**, de la Subdirección General de Cooperación con México, América Central y Caribe de la AECl, que presentó el Programa Regional de Cooperación con Centroamérica. Este programa que fue diseñado en 2002 por la AECl contempla ocho líneas de actuación: fortalecimiento institucional, salud, educación, desarrollo sostenible, prevención de desastres, turismo y pesca. La primera línea que se puso en marcha fue la de *fortalecimiento institucional* ya que en aquel momento se estaba lanzando un programa de gobernabilidad para toda Iberoamérica. Las líneas de *salud y educación* han recogido el trabajo que con gran valor añadido

ya venía realizando en algunos países, sobre todo en materia de educación. La línea de *desarrollo sostenible* se encuentra actualmente dividida en dos sublíneas: el plan de apoyo a los productores de café y una línea específica para Centroamérica dentro del Programa Araucaria. Las líneas de *turismo*, *microempresa* y *pesca* son líneas vinculadas a la generación de recursos económicos con efecto multiplicador.

En la elaboración del programa regional de cada línea se han utilizado dos modelos diferentes. En líneas en las que ya había en marcha proyectos piloto importantes en algún país, como la de fortalecimiento institucional, educación y turismo, se comenzó realizando diagnósticos en el terreno, que después fueron validados en talleres participativos con todas las contrapartes locales, a nivel regional; a continuación se elaboraron las matrices de planificación de los programas regionales que eran presentadas a las autoridades locales, para que, en función de sus prioridades, se elaboraran los programas nacionales. En cambio, en las líneas de pesca, desarrollo sostenible y café, en las que había ya proyectos nacionales muy consolidados en la zona, con líneas de trabajo muy similares entre ellos, se elaboró el programa regional de cada línea buscando la confluencia con los programas nacionales ya establecidos.

Carmen Rodríguez explicó, también, cada una de las líneas del programa regional y el grado de desarrollo actual en el que se encuentran. Las líneas más desarrolladas son las de fortalecimiento institucional, educación, salud, desarrollo sostenible y turismo; la línea de prevención de desastres se encuentra en la fase de validación del diagnóstico previo; en la línea de pesca se está trabajando en la reformulación de los proyectos bilaterales que ya venían funcionando, con el fin de que tengan una cobertura regional; en la línea de microempresa aún no ha avanzado nada.

La Dirección General de Cooperación con Iberoamérica ha apostado fuertemente por el Programa Regional de Cooperación con Centroamérica, al que se destinan fondos crecientes en detrimento de los programas bilaterales. En el año 2005 los fondos destinados a este programa rondan los cinco millones de euros.

A continuación dieron comienzo las mesas redondas. La metodología de trabajo de las mesas fue: exposición de ponencias (dos o tres, según la mesa), comentarios a las exposiciones, previamente pactados por parte de dos invitados, y coloquio.

La primera mesa redonda que llevaba por título *La cooperación internacional en Centroamérica desde la perspectiva de los actores locales* fue moderada por **José Juan Romero Rodríguez**, profesor de ETEA y colaborador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. En esta mesa participaron Glenda Gallardo (Economista Principal del PNUD–Honduras y Secretaria de Estado de Cooperación del Gobierno de Honduras en el período 1998–2002) y Silvio Prado (Representante en Nicaragua de la Red de Poder Local de Centroamérica).

Honduras es un país que ha recibido y recibe una gran cantidad de recursos de la cooperación internacional. De acuerdo con las cifras expuestas por **Glenda Gallardo**, la deuda externa de este país, catalogada como cooperación, ascendía a 2.798 millones de dólares en 1990 y a 5.208 en 2004. Especialmente importante ha sido la cuantía de fondos recibidos por Honduras en los últimos cuatro últimos años (más de 3 mil millones de dólares), como consecuencia de dos elementos relevantes. Por un lado, a raíz de la devastación del país provocada por el huracán Mitch (que supuso pérdidas superiores a los 5 mil millones de dólares), se puso en marcha en Honduras el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN). En apoyo de este plan, se acordó en la conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), celebrada en Estocolmo en mayo de 1999, que la comunidad internacional debería destinar a la reconstrucción del país algo más de 2.700 millones de dólares. Por otro lado, en el año 2000, Honduras impulsa su Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), vinculada a la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) del FMI, a través de la cual el país ha accedido en el período 2000–04 a un alivio de su deuda externa por un importe de 251,5 millones de dólares.

Aunque cabría esperar que este importante flujo de fondos hubiera tenido un gran impacto sobre los indicadores de desarrollo del país, no ha sido así. Si se analiza la evolución de las principales macromagnitudes de Honduras en el período 2000–04, se observa que el PIB real no ha ido creciendo de manera sostenida en este período; la tasa de pobreza se ha mantenido prácticamente en los mismos niveles (un 64% de la población es pobre); la tasa de pobreza extrema, aunque levemente, sí ha disminuido (pasa de un 47,4% en 2001 a un 44,6% en 2004); ha aumentado el déficit de la balanza por cuenta corriente, la inversión en 2004 se mantiene en el mismo nivel que en 2000; ha disminuido el ahorro nacional y el déficit público se ha incrementado. Por otro lado, en lo que se refiere al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), según el Informe sobre las Metas del Milenio, elaborado en 2003, es

poco probable que Honduras sea capaz de cumplir con los objetivos relativos a reducción de la pobreza extrema y del hambre, reducción de la tasa de mortalidad infantil, lucha contra el VIH/SIDA y política ambiental sostenible. Finalmente, en lo relativo al cumplimiento de las metas recogidas en la ERP, se observa que en 2004, una de las metas que sí se lograron alcanzar fue la del crecimiento del PIB real, pero no se alcanzaron las metas previstas en cuanto a reducción de la pobreza y de la pobreza extrema, ni de la tasa de cobertura en los dos primeros ciclos de educación básica.

Glenda Gallardo se preguntaba si realmente estos indicadores nos pueden servir para medir la eficacia de la cooperación o habría que utilizar otros.

No obstante y más allá de los indicadores puros, se puede afirmar que la cooperación ha permitido: impulsar procesos de fortalecimiento y reforma institucional, abrir y consolidar espacios de diálogo (en Honduras, por ejemplo, el denominado G16)³, fortalecer las capacidades nacionales, construir mecanismos de seguimiento (donde aún hay que avanzar más) y dar respuesta a situaciones nacionales complejas.

Finalmente, los desafíos a los que se enfrenta la cooperación, se pueden concretar en aumentar la atención a criterios y prioridades nacionales, la coordinación entre donantes, el seguimiento de los resultados de la cooperación y la apropiación por parte de actores locales para que los procesos sean sostenibles.

Silvio Prado centró su exposición en los que, según él, son los retos de la cooperación internacional desde la esfera política. La cooperación internacional, desde el punto de vista político, ha contribuido en Centroamérica al fortalecimiento de las instituciones estatales de los países de la región, a la modernización de sus administraciones públicas, a la aplicación de nuevos instrumentos y herramientas, a la reforma de los marcos legislativos y de las políticas nacionales de desarrollo y a la construcción de nuevos actores sociales. Todas estas reformas políticas han introducido cambios muy importantes en los patrones de gobierno de estos países que, por un lado, han pasado a tener un Estado multinivel (nacional, departamental y municipal) y, por otro, cambios que han impulsado procesos de creación de redes políticas (consejos sectoriales, comités departamentales y municipales de desarrollo). Todo esto ha hecho que el acto de gobernar sea vuelva más complejo.

³ En la dirección de Internet, <http://www.cooperantes.gob.hn/g16.html> se puede acceder a información sobre este grupo (objetivos, países y organismos que lo conforman, etc.).

En medio de estos procesos de reforma, el desastre del huracán Mitch, tuvo efectos importantes en cuanto al sistema de la administración pública. Quedó clara la inviabilidad de la gestión de desastres desde los gobiernos centrales, lo que provocó un reforzamiento de los municipios, que se convirtieron en un espacio de debate y planificación del desarrollo local. A estos cambios se suman la integración de las plataformas civiles, la constitución de espacios mixtos como los consejos nacionales de planificación económica y social, con especial importancia en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Por último, el desastre del Mitch sirvió para que se introdujera en la agenda política la modernización de los Estados y la reconstrucción de estos países.

La Conferencia de Estocolmo, también fue importante por tres motivos: promovió la actuación a través de redes de políticas en las que estaban involucrados gobiernos nacionales, sociedades civiles tanto nacionales como internacionales y cooperación internacional; impulsó en los países receptores de ayuda una serie de reformas legislativas de ampliación del marco democrático, debido a que los desembolsos de fondos quedaron vinculados a la realización de dichas reformas; por último, estableció un nivel supranacional para la formulación de las políticas nacionales de la región centroamericana, constituido por el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, que después pasaría a ser un grupo consultivo por cada país.

Silvio Prado explicó que para construir un nivel de gobernanza supranacional desde la cooperación internacional, es preciso que ésta se posicione como un verdadero socio del desarrollo y la democratización de Centroamérica. Para jugar este papel se debería recuperar la experiencia de lo que han sido los grupos consultivos.

La exposición terminó con la siguiente pregunta: ¿puede la Secretaría General Iberoamericana, desde su nuevo perfil, contribuir a este papel de coordinación regional?

Los comentaristas de esta primera mesa redonda fueron **Emilio Rabasco** (Director Adjunto del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)) y **Víctor Fernández** (Técnico de Cooperación del Ayuntamiento de Córdoba). Ambos comentaron las ponencias desde su experiencia de trabajo en evaluación de proyectos de desarrollo financiados por la cooperación descentralizada.

Después del coloquio, al que siguió un pequeño descanso dio comienzo la segunda mesa redonda que llevaba por título *La cooperación internacional*

en Centroamérica desde la perspectiva de los agentes externos. La mesa fue moderada por **Vicente González Cano**, profesor de ETEA y Coordinador del Área de Investigación y Formación de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. En esta mesa participó Jordi Forcén, Responsable de Operaciones de la ONGD ACSUR–Las Segovias. Estaba prevista también la intervención de Antonio Carlos Zurita Director–Gerente del FAMSI, que por cuestiones de salud no pudo asistir.

Jordi Forcén comenzó retomando la idea que surgió en la anterior mesa redonda sobre el poco impacto que parece tener la cooperación en la lucha contra la pobreza en los países beneficiarios de ayuda.

ACSUR–Las Segovias es una ONGD que participa en proyectos de desarrollo fundamentalmente en la región centroamericana y muy especialmente en Nicaragua, desde hace casi 20 años. A pesar de su enorme compromiso con la región, y teniendo en cuenta que es una organización con escasos recursos propios, a la que le resulta difícil trabajar más allá del clásico planteamiento de proyectos, con las ventajas e inconvenientes que ello conlleva, no se ha planteado que sus actuaciones pudieran llegar a tener un impacto claro en los indicadores macroeconómicos de los países en los que trabajan. Tienen claro que en el proceso de desarrollo de estos países intervienen muchos y complejos factores y que su labor se encuentra muy limitada, si bien puede provocar impactos en el terreno a nivel microeconómico y de la población beneficiaria de sus proyectos.

Jordi Forcén explicó las diferentes líneas de trabajo de ACSUR–Las Segovias: fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil, apoyo a los procesos de desarrollo rural, fomento de la participación política y fomento del equilibrio interterritorial.

ACSUR es una ONGD que trabaja solamente con organizaciones locales y consideran fundamental elegir bien estas organizaciones, dado que son ellas las que multiplican los impactos de los proyectos de desarrollo que se llevan cabo y las que dan la sostenibilidad a estos proyectos.

Los comentaristas de esta mesa fueron **M^a Luz Ortega**, profesora de ETEA y colaboradora de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, cuya intervención trató sobre las estrategias de colaboración, complementariedad y calidad en la cooperación, y **Enrique del Olmo**, Vocal asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que habló de las nuevas convocatorias de cooperación de la AECL.

Con el debate que siguió a la intervención de los comentaristas concluyó la sesión de la mañana de la jornada.

Por la tarde tuvo lugar la tercera y última mesa redonda cuyo título era *El entorno regional como marco para promover la eficacia de la cooperación internacional* y que fue moderada por **Pablo Pombo**, colaborador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. En esta mesa participaron Enrique Sáenz, Manager de la Cooperación Regional de la Delegación de la Comisión Europea para América Central y Pedro Caldentey, que como se indicó al principio es profesor de ETEA y Director del Instituto Español de Estudios Centroamericanos, de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Aunque también estaba prevista la intervención de Rafael Garranzo, Subdirector General de Cooperación con México, América Central y Caribe (AECI), éste no pudo asistir.

Enrique Sáenz dividió su ponencia en dos partes: una parte en la que describió lo fundamental de la estrategia de cooperación regional con Centroamérica de la Comisión Europea y otra parte en la que valoró esta estrategia.

La estrategia europea de cooperación con Centroamérica que se está ejecutando actualmente comprende el período 2002–2006 y tiene un monto asignado de 65 millones de euros. Su objetivo principal es el apoyo de la integración centroamericana y más concretamente de los esfuerzos encaminados al establecimiento de la unión aduanera centroamericana. Este eje central tiene tres pivotes: el apoyo a la reforma y modernización de la institucionalidad regional (entendida como el conjunto del sistema de integración centroamericana), el apoyo a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración y el apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas. Tanto el eje central como los otros tres se concretan en sendos proyectos todos los cuales están en marcha, salvo el de políticas comunes que no comenzará a aplicarse hasta finales de este año.

Según la opinión personal de Enrique Sáenz, de la aplicación de esta estrategia se pueden sacar las siguientes lecciones o experiencias:

1. La cooperación no opera aislada de su contexto, por lo que no puede evaluarse en abstracto.
2. En el caso de la cooperación regional con Centroamérica, el principal condicionante es la dinámica de la integración subregional, por lo que los obstáculos y las potencialidades se encuentran vinculadas a dicha dinámica.

3. La cooperación regional en apoyo a la integración es pertinente, al menos hasta la etapa actual, tiene una eficiencia limitada, una eficacia y un impacto que se podrán ver en la etapa final y una sostenibilidad dudosa, aunque se está trabajando en ella.

También, en su opinión, los principales condicionantes de la cooperación regional con Centroamérica son los siguientes:

1. En los últimos años, Centroamérica ha presentado ocho agendas regionales y ninguna de ellas, hasta ahora, cuenta con un consenso lo suficientemente amplio o profundo como para movilizar o comprometer a los gobiernos y a las distintas fuerzas económicas, políticas y sociales. El problema que se le plantea a la cooperación es saber en qué agenda de prioridades ha de enmarcar su actuación.
2. La institucionalidad centroamericana que debería ser el actor o la contraparte natural para las iniciativas regionales atraviesa graves dificultades, lo que plantea el dilema de si se deben apoyar o no instituciones con credibilidad deficiente o con eficacia dudosa. La Comisión Europea optó por apoyar la reforma y modernización de estas instituciones para que puedan contribuir de manera efectiva a la dinámica del proceso de integración.
3. Se suele decir que existe un problema de voluntad política de los gobiernos o estados centroamericanos para impulsar la integración, pero esto no es totalmente cierto. Existen obstáculos reales muy importantes que frenan el proceso de integración, en la superación de los cuales la cooperación puede jugar un papel fundamental.
4. Existe otro problema importante que es quién jugará en Centroamérica el papel jugado por los Fondos de Cohesión europeos en la corrección de desigualdades en el proceso de integración.

A pesar de los obstáculos anteriores la integración centroamericana, al menos la comercial, está progresando.

Enrique Sáenz finalizó su exposición indicando que la cooperación con Centroamérica será exitosa siempre que la integración sea asimismo exitosa, que debe adoptar una estrategia de largo plazo dado que la integración es un proceso de largo plazo y que debe considerar las realidades del proceso y no las declaraciones de intenciones.

Pedro Caldentey en su exposición parte de la hipótesis de que la inte-

gración regional es un marco más apropiado para combatir los problemas estructurales del desarrollo en Centroamérica que las estrategias dominantes en las últimas décadas en torno a acuerdos de libre comercio, apoyadas en modelos centrados en mercados externos, en la exportación y con más debilidad en la construcción de mercados internos, que si bien facilitan la inserción de los países centroamericanos en la economía mundial, ofrecen menos respuestas a los problemas estructurales de la región que la integración regional. En este sentido, la integración es también un marco positivo para la cooperación.

Pedro Caldentey identifica los siguientes factores críticos de la integración centroamericana:

1. El proceso de integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario. Si bien existe un marco institucional y de tratados de integración, al estilo europeo, no existen políticas comunes.
2. Las agendas nacionales y la agenda regional no consiguen articularse; las instituciones y los procesos que éstas desarrollan pueden constituir el elemento articulador de los intereses regionales, de los nacionales y de los de la sociedad civil.
3. El problema principal es que la dinámica de la integración regional está desvinculada de los procesos y de los actores estratégicos en la región, y no está respaldada por mecanismos institucionalizados de toma de decisiones.
4. Aunque en la solución del problema de la integración la reforma institucional es un elemento clave, es más importante, si cabe, la mejora del proceso de toma de decisiones y su aplicación efectiva mediante el reforzamiento de las capacidades institucionales y la implicación de la sociedad civil.

Pedro Caldentey finalizó su ponencia indicando que hay un factor al que en la región se le concede una especial importancia y que podríamos denominar la clave del liderazgo. La región necesita de gobernantes y funcionarios con capacidad de liderazgo en lo regional y con vocación integracionista. Ningún mecanismo institucional puede sustituir el empuje de los liderazgos con mirada de largo plazo

Comentaron las ponencias presentadas en esta mesa redonda **Xavier Palau** miembro de la ONGD Intermón-Oxfam y **Ricardo Cardona Alvarenga** de

la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Cada uno de ellos centró su intervención en la cooperación desde sus respectivos ámbitos de trabajo.

Tras el debate que siguió a esta mesa redonda se dio por concluida la jornada.

Entre el público asistente había miembros de ONGD (ACSUR–Las Segovias, Intermón–Oxfam, Entreculturas, CIC–Batá, ISCOD y PROYDE, entre otras), representantes de la cooperación centralizada (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, AECD) y de la descentralizada (Ayuntamiento de Córdoba, FAMSI, Escuela Andaluza de Salud Pública, Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía), miembros de la universidad (Universidad de Huelva, Cátedra Alfonso Martín Escudero de la Universidad Politécnica de Madrid), representantes de la integración regional centroamericana (SEGIB) y de las embajadas centroamericanas.

En la actualidad se encuentra abierto un proceso de evaluación de la jornada con el objetivo de dar continuidad a esta iniciativa y, fundamentalmente, para que la experiencia pueda ayudar a *augmentar el impacto y eficacia* de futuros encuentros.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 349-352

En Gleneagles, 1 de julio de 2005
**A los gobernantes de los
países del G8**

Secretariado Social de la Compañía de Jesús

Sres. primeros ministros y presidentes,

Somos un grupo de jesuitas de diferentes procedencias que, por nuestro trabajo, vocación y opción, acompañamos a numerosos grupos de personas de todo el mundo que viven en la pobreza, privados de sus derechos humanos más elementales.

Queremos aprovechar la ocasión que nos brinda su reunión en Escocia para dirigirnos a ustedes, sumando así nuestra voz al clamor de tantos ciudadanos movilizados hoy por todo el mundo, y haciendo nuestra humilde contribución a la masiva petición de que adopten las medidas necesarias para que, de una vez por todas, la pobreza en la que vive una gran parte de la Humanidad pase a la historia. Entendemos que así somos fieles a nuestra misión de promover la justicia que exige la fe que profesamos.

DOCUMENTO

Conocemos de primera mano las consecuencias de la pobreza por nuestro contacto con aquellos que sufren sus efectos. La pobreza supone, básicamente, la privación de libertad. Provoca la muerte prematura, el analfabetismo, la enfermedad, la incapacidad para participar y hacerse oír en la esfera pública, el desamparo ante la arbitrariedad de los gobernantes, la violencia, la huida hacia otras tierras. Nace y se agrava con la discriminación de género. Supone no tener acceso a servicios y bienes elementales como la salud, el agua o un entorno físico seguro. Implica la privación de la capacidad de ir eligiendo la vida que nos hace más felices. Como dice nuestro Padre General, “la pobreza siempre ha supuesto desgaste y humillación, y también, dificultad para el señorío de sí mismo y del ejercicio de la solidaridad”¹. En definitiva, la pobreza deshumaniza y vulnera la dignidad que a cada persona corresponde por ser creados a imagen de Dios.

También sabemos que la pobreza no es ajena –más bien al contrario– al inicuo sistema de distribución global de los recursos y a los modos de producir, consumir y relacionarnos con la naturaleza extendidos entre los beneficiarios de dicho sistema. Como nos recuerda Juan Pablo II, “los mayores problemas económicos de nuestro tiempo no dependen de la falta de recursos, sino del hecho de que las actuales estructuras económicas, sociales y culturales tienen dificultades en asumir las exigencias de un auténtico progreso”².

Por lo anterior, porque es un estricto deber de justicia y verdad impedir que queden sin satisfacer las necesidades humanas fundamentales, y porque hoy más que nunca sabemos que es posible acabar con la pobreza, les instamos a que desde su posición privilegiada impulsen medidas para:

- Aumentar y mejorar la calidad de la ayuda internacional al desarrollo, como expresión del destino universal de los bienes, de la redistribución internacional de la riqueza y del derecho al desarrollo de los pueblos
- Dar una solución definitiva y justa al problema de la deuda externa, que tantos países ya han pagado sobradamente y que drena los recursos necesarios para el desarrollo de las personas, porque “en muchos casos, estos países son forzados a recortar sus gastos para necesidades vitales, como la alimentación, la salud y la educación, para satisfacer sus deudas con las agencias financieras internacionales y con los bancos.

¹ PETER-HANS KOLVENBACH, (1998), *La opción por los pobres y la superación de la pobreza*. Caracas, UCAB.

² JUAN PABLO II, (2000), *Mensaje del Día Mundial de la Paz*, p. 14.

Esto significa que muchas personas están condenadas a condiciones de vida que son una afrenta a la dignidad humana”³.

- Promover un sistema de comercio internacional centrado en el desarrollo humano, teniendo en cuenta que una economía de intercambio no puede seguir descansando sobre la sola ley de la libre concurrencia, pues “el libre intercambio sólo es equitativo si está sometido a las exigencias de la justicia social”⁴.
- Avanzar hacia unas instituciones internacionales que favorezcan el desarrollo de los pueblos, garanticen su voz y representatividad y favorezcan la redistribución de los recursos globales. Nos unimos así al llamado que ya realizó Pablo VI al decir que “se ha de tener la fortaleza de ánimo necesaria para revisar las relaciones actuales entre las naciones, ya se trate de la distribución internacional de la producción, de la estructura del comercio, del control de los beneficios o de la ordenación del sistema monetario”⁵.
- Impulsar en sus países modelos de desarrollo solidarios y sostenibles, porque la “civilización del consumo”⁶ no es la respuesta a las aspiraciones y potencialidades humanas, no nos hace ser más plenamente humanos, atenta contra el equilibrio ecológico del planeta y no puede dar cabida a los pobres, porque “no es posible elevar los pueblos pobres adonde están los desarrollados. Si superar la pobreza significara eso, no sería posible superar la pobreza”⁷.

Con estas medidas empezaremos a caminar hacia “un orden mundial basado en la genuina solidaridad, donde todos puedan ocupar el puesto al que tienen derecho en el banquete del Reino”⁸ y donde las personas pobres no sean un problema, sino sujetos y protagonistas de un futuro nuevo y más humano para todo el mundo.

Ustedes, junto con el resto de gobernantes mundiales, se han compro-

³ JUAN PABLO II, *Ecclesia in Asia*, 40.

⁴ PABLO VI, *Populorum Progressio*, n. 59.

⁵ PABLO VI, *Octogésima Adveniens*, n. 43.

⁶ JUAN PABLO II, *Sollicitudo Rei Socialis*, 28.

⁷ PETER-HANS KOLVENBACH, op. cit.

⁸ COMPAÑÍA DE JESÚS, *Congregación General XXXIV*. D.3, p.17.

metido en reiteradas ocasiones a caminar por esa senda. Desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992), hasta la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo (2002); desde la Cumbre de Desarrollo Social, en Copenhague (1995), hasta la Cumbre del Milenio, en Nueva York (2000), son muchos los compromisos que aún están por cumplir.

Ya es tiempo de cumplir la palabra empeñada, como se lo están exigiendo sus propios ciudadanos. Están en juego los derechos básicos de mucha gente y, con ellos, la dignidad de todo el género humano.

Fernando FRANCO S. J., Secretario para la Justicia Social de la Compañía de Jesús;

Andreas GÖSELE S. J., Coordinador del Apostolado Social en Europa Central;

Antoine BERILENGAR S. J., Coordinador del Apostolado Social en África y Madagascar;

Javier ARELLANO YANGUAS S. J., Coordinador del Apostolado Social en Europa Merdional;

Jim STORMES S. J., Coordinador del Apostolado Social e Internacional de la Conferencia Jesuita de USA;

Jorge Julio MEJÍA S. J., Coordinador del Apostolado Social en América Latina;

Rafael MORENO S. J., Asistente Coordinador del Apostolado Social en América Latina;

Paulo Sergio VAILLANT S. J., Coordinador del Apostolado Social en Brasil;

Antoine KERHUEL S. J., En nombre del Apostolado Social de Europa Occidental;

Jakub CEBULA S. J., Coordinador del Apostolado Social en Europa del Este;

Paul DASS S. J., Coordinador del Apostolado Social en Asia-Oceanía;

Joe XAVIER S. J., Secretario de los Jesuitas en la Acción Social (JESA) de Asia Meridional.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 353-379

RECENSIONES

DERECHO COMPARADO

AJA, E. Y DÍEZ, L., Coord. (2005), *La regulación de la inmigración en Europa*, Barcelona, Colección de Estudios Sociales, núm. 17, Obra Social de la Fundación "la Caixa", 313 págs.

Se trata de una obra de Derecho comparado sobre el tema referido en el título. Los autores (Kay Hailbronner, Philippe de Bruycker, François Julián-Lafarrière, Paulo Bonetti, Satvinder S. Juss, Giorgio Malinverni, Pablo Santaolaya, Andreu Olesti) son todos prestigiosos profesores en sus propios países y en el ámbito europeo. El libro consta de una Introducción sobre el fenómeno de la inmigración y su acotación al terreno del Derecho, un estudio de la normativa jurídica de cada uno de los países, y un capítulo final dedicado a la Unión Europea. Los países estudiados son: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Reino Unido, Suiza y España.

Ya resulta iluminador el concepto de inmigración que nos proporciona el mismo Prólogo del libro, escrito por el Director de la Obra Social de "la Caixa", José F. de Conrado y Villalonga: "La inmigración, entendida como desplazamiento de población trabajadora desde un país en desarrollo y con escaso trabajo a otros países más desarrollados que necesitan mano de obra". Queda claro, desde el principio, que la inmigración analizada en el libro es la económico-social. Y también es interesante la valoración que se hace de la misma: "constituye un fenómeno social universal, de efectos positivos para todos en cuanto beneficia a los dos polos de la inmigración, el país de origen y el país de destino".

La Introducción, escrita por los Coordinadores, sitúa la inmigración europea en el contexto general de la emigración, existente en todas las latitudes del planeta y todas las épocas históricas, pero con características distintas: periodo histórico, causas que la generan, etc.

BIBLIOGRAFÍA

Muy distinta es la emigración que formó los Estados Unidos de América y la que se produce ahora en Europa.

En Europa se han producido, en el siglo XX, dos oleadas de inmigraciones. Una primera, con destino a Alemania, Francia, Bélgica, Reino Unido, Holanda... y procedente de los países periféricos de la propia Europa: Italia, Grecia, España, Portugal y Yugoslavia, aunque también de Marruecos y Turquía y, en el caso de Inglaterra, desde la India, y en el de Francia, del Caribe y África. Se produce desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta los años 1973–1974, en que se corta radicalmente por la “guerra del petróleo” y la crisis económica. La segunda oleada se produce en las décadas de los 80 y 90 y se continúa, hasta el momento, en los primeros años del S. XXI. Lo más significativo de la misma es que los antiguos países periféricos de Europa se convierten en países receptores y que la procedencia se extiende a los países de la antigua Europa del Este y a algunos países latinoamericanos y africanos.

Los motivos que impulsan los movimientos migratorios hacia Europa se han extendido, multiplicado y diversificado en los últimos años –por causas que genéricamente se aluden con el fenómeno de la globalización– y las diferencias entre los países receptores se han difuminado. Una nota diversificada, sin embargo, la primera y segunda oleada: la intención de retorno al país de origen, en la primera, y la vocación de permanencia en el país de llegada, en la segunda.

Diferencia aparente y semejanza de fondo. A primera vista, parecen existir

grandes diferencias entre la regulación de la inmigración en los países del centro y los del sur y entre todos estos y los países nórdicos. Sin embargo, cuando la inmigración alcanza el porcentaje del 8%–10%, que es la media en la mayoría de los países europeos, aunque menor en los países nórdicos, los rasgos esenciales y la regulación de la inmigración no son tan diferentes. Las diferencias fundamentales se refieren a la existencia o no de contingentes, al volumen de inmigración en situación irregular, a la participación o no en el sistema de Schengen.

Al analizar con atención las líneas fundamentales de las normas de inmigración de los distintos Estados europeos, se observa una orientación general común: su pieza básica es la obtención del permiso de trabajo, que lleva aparejada la del permiso de residencia, a partir de la contratación en el país de origen. La gran diferencia entre los trabajadores nacionales y extranjeros está en que éstos últimos no pueden trabajar sin permiso de trabajo, que se gestiona en el país de origen, lo que genera el círculo vicioso de la inmigración irregular. Tanto en este supuesto como en la reagrupación familiar, la concesión del visado en el país de origen es el principal medio de control de la inmigración.

Otra característica común es la intervención en la contratación del criterio de preferencia a favor del desempleado nacional o del comunitario, o del extranjero con permiso. Dentro del sistema de contratación en origen, la mayor diferencia está en la existencia o ausencia de un contingente o cuota anual de trabajadores inmigrantes.

La normativa, en casi todos los países, se parece también en las condiciones exigidas para la concesión del permiso de residencia: primero temporal, seguido de renovaciones y, generalmente a los cinco años, permanente o indefinido. Es también común la vinculación del permiso de residencia permanente a la existencia de medios de vida suficientes (en Francia y Alemania, la obtención de tal permiso está también condicionada al conocimiento de la lengua y de su sistema legal).

En el ámbito de las infracciones y sanciones, los objetivos generales de la política sancionadora son bastante comunes: la expulsión se vincula a la infracción de las normas de extranjería y, en la mayoría de países, la expulsión se configura como pena alternativa o adicional a la comisión de determinados delitos. Aunque existan diferencias (en Francia, la expulsión se reserva a las infracciones de orden público, en algunos países existen modalidades menores que gradúan las sanciones, también varía la duración en centros de detención que aseguren la expulsión, la existencia de la figura devolución-retorno para responder a la entrada ilegal, etc.), muchas de ellas son más bien nominales y tienen una repercusión más teórica que práctica.

Existen, finalmente, diferencias superiores entre los Estados, pero son más fácticas (políticas, sociales...) que jurídicas. La principal sería la existencia o no de una vía general para la llegada como trabajador extranjero, que en algunos países no existe, y en caso de haberla si funciona o no mediante la técnica del contingente. Más reales y significativas son las diferencias entre los primeros

países receptores y los segundos en cuanto al volumen de extranjeros en situación irregular y su conexión con la economía sumergida. Esa situación explica la existencia o no de regularizaciones extraordinarias y masivas, que muestran el fracaso de la legislación y generan nuevos problemas.

Debilidad constitucional de los derechos de los inmigrantes. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento que define los valores democráticos aplicables a los grandes sectores sociales y vincula a todos los poderes públicos para lograr su cumplimiento. Ahora bien, las constituciones vigentes apenas se refieren a la inmigración. Esa debilidad deja un espacio excesivo al legislador ordinario y al gobierno, permitiendo que la legislación sobre la inmigración se convierta en objeto de lucha electoral y partidista. La ausencia de normas constitucionales ha conducido a la intervención de los tribunales constitucionales para reducir las limitaciones de los derechos de los extranjeros realizadas en países como España, Francia, Alemania, Italia o Bélgica. Aunque se reconozcan los derechos esenciales de la persona, se rechaza la igualdad en la extensión de otros derechos fundamentales y se deja a la voluntad de los parlamentos y gobiernos los derechos de los inmigrantes que requieren la puesta en marcha de políticas públicas específicas.

Los derechos laborales de los extranjeros en situación regular son los mismos que tienen los trabajadores nacionales en todos los Estados (estudiados). En casi todos los Estados, la política se orienta hacia la equiparación en terrenos como la educación, la sanidad, las ayudas para la vivienda, etc. Incluso se abre

una fase de reconocimiento de derechos mínimos a los inmigrantes en situación irregular (atención médica elemental, educación de los niños, etc.).

La dimensión de las diferencias y su efecto discriminatorio depende más de la tradición cultural y la cultura democrática que de la configuración legal. En muchos países es frecuente el cambio de normas y su provisionalidad, la abundancia de disposiciones ambiguas que dejan un amplio margen de apreciación a los funcionarios, o se trata de disposiciones, órdenes e instrucciones de mínimo rango, o hay un retraso sistemático en la resolución de los expedientes administrativos. Todo ello repercute en la inseguridad jurídica y precariedad de los trabajadores extranjeros y sus familias. Estos aspectos merecen una crítica muy seria, porque contradicen el principio de legalidad, esencial al Estado democrático. No puede haber parámetros distintos para la actividad del funcionario cuando se dirige a un trabajador nacional o a un extranjero, ni puede haber un concepto diferente de arbitrariedad para uno y para otro, sin que padezca la democracia.

En cuanto a los derechos políticos, aunque se trata de una evolución lenta y desigual, la tendencia es hacia la igualdad. Pero sigue siendo abismal la diferencia respecto al derecho de sufragio. La mayoría de los países estudiados niega el derecho de voto a los extranjeros, tanto en su vertiente activa como pasiva, en todo tipo de elecciones. En los años sesenta se abrió el primer reconocimiento al sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales, pero la esperanza de que el derecho de voto se extendería a las generales se ha visto

truncada. EL Consejo de Europa aprobó el 5 de febrero de 1992 un convenio sobre participación de los extranjeros en la vida pública local, que proponía reconocer el derecho de sufragio en el ámbito local después de cinco años de residencia regular. El convenio entró en vigor en 1997, tras la aprobación de cuatro Estados miembros, pero sólo unos pocos, de los más de cuarenta que lo integran, lo han ratificado (Suecia, Dinamarca, Islandia, Noruega y Países Bajos), prácticamente los mismos que habían reconocido el derecho al voto con anterioridad. Algunos pequeños avances se observan últimamente en Suiza y Bélgica. En la primera, aunque no se reconocen a los extranjeros derechos políticos en el ámbito federal, los cantones pueden reconocer estos derechos en los comicios locales, y así efectivamente lo han hecho tres cantones. En Bélgica, el derecho al voto está garantizado recientemente, siempre que los extranjeros cumplan dos condiciones: comprometerse a respetar la Constitución, las leyes belgas y el Convenio Europeo de Derechos Humanos y tener residencia establecida de manera ininterrumpida durante los cinco años anteriores.

La Constitución europea como perspectiva. La política de inmigración no formaba parte de las competencias originarias de la CEE, ni siquiera, en el principio, de la UE. La tendencia a una política común de inmigración se ha desarrollado a través de otros elementos de decisión comunitaria y la colaboración entre gobiernos de algunos Estados: la libre circulación de personas, el Acuerdo de Schengen, el Tratado de Ámsterdam. Este último, sobre todo, establecía un

plazo (que ha cumplido en Mayo de 2004) para la adopción, entre otras, de medidas relativas a garantizar la ausencia de controles en las fronteras internas y el establecimiento de normas comunes sobre entrada por las fronteras externas, estancias de periodos superiores a los tres meses y modelo común de visado, para conseguir un espacio de libertad, seguridad y justicia. Aunque se han aprobado algunas normas generales, el procedimiento normativo por unanimidad, la conversión de la norma en un mínimo común normativo al preexistente en los Estados y el carácter consultivo de la intervención del Parlamento europeo, se ha tratado más de conjugar los intereses en juego de los ministros del Interior y de una negociación entre Estados que de estrategias generales.

En el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea, aunque continúan las ambigüedades, hay un cambio importante en el procedimiento normativo: será el legislativo ordinario, con decisión por mayoría cualificada en el Consejo y la codecisión con el Parlamento europeo. Se comunitariza plenamente la normativa y gran parte de las políticas de inmigración, salvo la fijación eventual del contingente que cada Estado desee mantener. Al mismo tiempo que se formulan estos objetivos ambiciosos, el proyecto de Tratado Constitucional no dice casi nada de los derechos ni del estatuto jurídico de los trabajadores provenientes de terceros países y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión ignora su existencia. La nueva Constitución europea sólo se refiere a la inmigración como competencia y políticas públicas, pero apenas la contempla en los derechos y libertades

y ni siquiera en las orientaciones de los principios rectores.

Las referencias son mínimas: “condiciones laborales equivalentes”(15.3), protección frente a expulsiones colectivas, que quedan prohibidas, y frente a la devolución, expulsión o extraditación que signifique riesgo de pena de muerte, tortura o trato inhumano (19), posibilidad de dirigirse al Defensor del Pueblo y de ejercer el derecho de petición (43 y 44) y posibilita la concesión de libertad de circulación y residencia para los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro (45.5). El estatuto jurídico de los inmigrantes de terceros países, y en concreto el reconocimiento de sus derechos, tendrá que transitar respecto a la Constitución el largo camino recorrido respecto a las Constituciones de los Estados: comparación con los nacionales para ser tratados, primero, como personas, después como trabajadores y parte de las clases populares y quizá, al final, como ciudadanos.

Capítulos dedicados a cada país. El Volumen dedica un capítulo a cada uno de los países estudiados. Siguiendo un esquema semejante, el lector puede encontrar elementos comparativos sobre la primera entrada, los mecanismos para la obtención de permiso de trabajo y residencia, las graduaciones del permiso de residencia, las infracciones y las sanciones impuestas. También los derechos y la participación política que en cada país se conceden. Sería prolijo resumir aquí el contenido del capítulo dedicado a cada país. Quienes no dispongan de demasiado tiempo, pueden conformarse con los resúmenes que sobre el país se realizan al final de cada estudio.

El capítulo dedicado a la Unión Europea elabora una buena síntesis de la regulación de la inmigración que afecta a todos los Estados miembros, centrándose en el régimen general de extranjería que se está configurando en la Unión Europea, esencialmente referido a la migración económica de carácter asalariado, y a los instrumentos más relevantes diseñados para controlar la inmigración irregular.

El estudio hace un recorrido por la “admisión de los nacionales de terceros estados” (no residentes en un Estado miembro, residentes en un Estado miembro), y “la reagrupación familiar”. De los no residentes en un Estado miembro, analiza los requisitos de la admisión para acceder y ejercer una actividad económica por cuenta ajena, la expedición, duración y renovación del permiso de residencia, el contenido jurídico: los derechos del nacional del tercer Estado admitido. De los residentes en un Estado miembro, analiza el concepto de residente de larga duración, el contenido jurídico del estatuto de residente de larga duración –el derecho de residencia en otro Estado miembro, los derechos de residentes de larga duración–, la pérdida del estatuto de residente de larga duración.

Respecto a la reagrupación familiar, analiza la determinación de las nociones de reagrupante y de su familia, las condiciones para ejercer la reagrupación familiar, el contenido jurídico de los derechos concedidos a los beneficiarios de reagrupación familiar y las sanciones: la denegación de la entrada y la pérdida del derecho de residencia.

En cuanto a los instrumentos de

control de la inmigración irregular, se analizan en ese capítulo final las siguientes circunstancias: La represión de la entrada, circulación y estancia irregulares –para lo que es necesaria la armonización de las nociones de ayuda a la entrada, circulación y estancia irregulares; la determinación de las sanciones aplicables; el caso específico de las sanciones a transportistas; la situación del nacional del tercer Estado objeto de tráfico ilícito–. Igualmente, se analiza la cooperación de los Estados miembros en la expulsión de los nacionales de terceros Estados: reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión y la asistencia entre los Estados miembros.

El capítulo finaliza con una serie de consideraciones y reflexiones finales, que resumimos a continuación:

1ª. El carácter marcadamente facultativo que tiene el régimen jurídico establecido en la normativa adoptada por la Unión Europea. Puede afirmarse que la normativa de la Unión Europea se aprueba con la intención de dar cabida, o cobijo, a los diferentes regímenes de extranjería ya vigentes en los Estados miembros. Sin embargo, parecen observarse determinadas tendencias unificadoras en la regulación adoptada y en la pendiente de adopción.

2ª. Los derechos que de debieran reconocer a los residentes de larga duración recuerdan a los contemplados para los nacionales de los Estados miembros en el ámbito de la libre circulación de personas; sin embargo, será difícil que la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sea aplicable a los residentes de larga

duración. El contenido de los conceptos de orden público y seguridad pública se ha visto afectado por la influencia de los atentados del 11 de septiembre y se tiende a incrementar la capacidad discrecional de los Estados para apreciar estos comportamientos.

3ª. En cuanto al derecho a la reagrupación familiar, el texto final de la Directiva, a pesar de tener carácter vinculante, se asemeja en su contenido a una Resolución del Consejo, jurídicamente no vinculante, sobre armonización de políticas nacionales relativas a la reunificación familiar.

4ª. El control de la inmigración irregular, a pesar de la abundante regulación de que ha sido objeto, adolece de falta de aproximación al fenómeno y de fragmentación. Ello supone, por un lado, medidas de endurecimiento, pero, por otro, cierta laxitud. Por ejemplo, el empleo de irregulares no se incluye específicamente en las conductas tipificadas, ni en las circunstancias agravantes, a pesar de que las mismas instancias comunitarias consideran que el empleo de irregulares es una práctica que incita a la inmigración irregular. Igualmente, el tratamiento de la responsabilidad de los transportistas (sobre todo en el caso en que trasladan a solicitantes de asilo o la obligación de los transportistas de hacerse cargo de la persona trasladada) ha sido objeto de serias críticas.

En nuestra opinión, el volumen supone una aportación muy positiva y valiosa para el conocimiento de la situación de la regulación de la inmigración en Europa. Las informaciones relativas a los países estudiados, permiten la respuesta a preguntas habituales a la hora de abordar

el fenómeno migratorio: ¿Qué se hace en otros países? ¿Cómo han resuelto este tema los países con más experiencia en la inmigración? ¿Tiene la Unión Europea una política y una regulación común de la inmigración? Precisamente, la respuesta a esas preguntas, deja al lector ante un panorama poco alentador: en ciertos temas, cada país de la Unión Europea hace lo que quiere, puede o sabe hacer. La experiencia de otros países se refiere a un tipo de inmigración que hace a esa experiencia no del todo aprovechable para la situación actual. Y, lo más grave, la Unión Europea no ha establecido hasta el momento una política común y coordinada ante la inmigración. Como en otros muchos temas, el respeto a la tradición y al modo de proceder de cada Estado miembro –mucho más en el caso de Estados no miembros– permite que las Resoluciones, no vinculantes, e incluso las Directivas, vinculantes, adolezcan en esta materia de tal generalidad que permiten a cada Estado miembro seguir haciendo lo que crea más conveniente. Sin embargo, la necesidad de una política común y de una coordinación de todas las medidas relativas al fenómeno migratorio es cada vez más sentida.

Si el carácter informativo, aunque no sólo, del Volumen es su mayor aportación, en ella misma encontramos una cierta debilidad. Precisamente la diversidad de situaciones, que no son, como los autores de la Introducción señalan, tan diferentes en el fondo, hubiera hecho más necesario el atenerse en esa información a parámetros comparables. Hubiera sido deseable la confección de una tabla comparativa. Pero ello hubiera exigido un esquema de desarrollo de la información sobre

cada país, más homogéneo (es cierto que hay cierta homogeneidad y que los temas tratados son semejantes en todos los estudios y la perspectiva jurídica es la común). Pero, por ejemplo, no de todos los países estudiados se da una información cuantitativa y referida a la misma fecha del número de inmigrantes, quizá incluso su división entre comunitarios y no comunitarios, su proporción respecto a la población total y los países de origen en cada caso. Tampoco, y es sólo otro ejemplo, los requisitos para la adquisición de la nacionalidad del país receptor no están explícitos en todos los estudios. Por supuesto, y esta ausencia es más explicable, tampoco se hace una estimación de la población inmigrante irregular en cada uno de los países.

Pese a esas pequeñas ausencias, que tal vez no sean sino deseos de un lector, el contenido del Volumen, repetimos, es de gran utilidad, no sólo por la información, sino por la visión crítica y la formulación de propuestas constructivas que contiene. Animamos vivamente a su lectura, no sólo a los técnicos del Derecho, sino a todas las personas interesadas, desde múltiples perspectivas, por el fenómeno de la inmigración.

Rafael Yuste

CASTELLS, J.M., HURTADO, J. MARGENAT, J.M. (Eds.) (2005), *De la dictadura a la democracia. La acción de los cristianos en España (1939-1975)*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 532 págs.

Este libro recoge los trabajos presentados al Primer Congreso de la Dictadura a la Democracia “Los cristianos en la lucha por la democracia. España/ Sevilla 1939-1975”, celebrado en Sevilla en Marzo de 1999, por iniciativa del Área de Cultura del Ayuntamiento de Sevilla y el Centro Pedro Arrupe de la Compañía de Jesús. El riesgo de este tipo de ediciones es incluir trabajos muy heterogéneos y a veces claramente alejados del tema del congreso, no es el caso de este libro; una buena selección de los participantes y, suponemos, una acertada disciplina de los temas aceptados han llevado a un original que cubre casi en su totalidad el análisis de la “acción de los cristianos”.

Los editores han sido José M^a Castells, José Hurtado y J.M. Margenat; este último es el responsable de la “Introducción”; especialista de la historia de esta época ha dibujado el marco histórico en el que se desarrollaron las “acciones” de aquellos católicos que pudiéramos incluir en la “izquierda”.

Los que hemos vivido aquella época, somos conscientes que grupos relevantes de cristianos tuvieron un papel importante, no sólo en la oposición intelectual al régimen, sino también en las actividades, clandestinas claro está, de oposición que facilitaron más tarde la transición a la democracia. Acostumbrados a subrayar el apoyo de

la Iglesia al nacional-catolicismo y su vinculación con el franquismo, muchas personas no valoran o no conocen este papel de algunas organizaciones católicas. Por ello, nos parece que este libro puede ayudar a compensar, en cierta medida, esta injusticia. En palabras de Margenat “Este libro quiere contribuir a desvelar la necesidad de recuperar el diálogo entre todas las fuerzas sociales, políticas y culturales de progreso con los movimientos, asociaciones y comunidades cristianas, incluidas sus configuraciones institucionales más estables”(pág.18); nos tememos, sin embargo, que en este momento “las cosas no van por ese camino”; muchos pensadores, comentaristas, etc., al menos de los que “suenan”, tienen posturas críticas acerca de la Iglesia, de los cristianos ..., sin matices, que establecen una fractura entre grupos de españoles, y que deja a los cristianos en la marginalidad. Quizás, más adelante veamos que el “péndulo” nos lleva a una nueva realidad, ¡ya veremos!

El libro tiene cinco partes, la primera de ellas se titula *Un tiempo de transformaciones*. Expone un “tiempo de transformaciones en España, en toda Europa y en la Iglesia”. Recoge tres aspectos interesantes: 1º) la evolución del catolicismo a partir del Vaticano II; 2º) la influencia del pensamiento marxista en los cristianos, que tantas alternativas ha tenido en el último medio siglo; y 3º) la importancia del movimiento obrero de

origen cristiano en la oposición al régimen; ciertamente los militantes obreros fueron los que sufrieron la persecución de los gobiernos franquistas y es justo reconocer que fueron los que corrieron más riesgos; no hay que olvidar, sin embargo, que las clases medias emergentes a partir de los años sesenta tuvieron también un papel importante, aunque menos “peligroso”.

Los actores socio-políticos es el contenido de la 2ª parte. Se refiere a realidades algo más conocidas: el resurgir de los católicos, sobre todo entre el clero, en el País Vasco y en Cataluña, que dio lugar a algunas de las primeras manifestaciones de desacuerdo con el régimen. También trata de otro “caso” menos conocido, el de los protestantes españoles, tan vilipendiados en los años de la posguerra, que fueron ignorados por la población o considerados como “antiespañoles”¹(1). Se comenta asimismo la iniciativa de la revista “El Ciervo”, indicando curiosamente que fue una creación de hijos de los vencedores de la guerra. También es interesante el trabajo sobre el Frente de Liberación Popular, el Felipe, que nos plantea la posibilidad de un partido cristiano de izquierda; aunque, como es conocido, la opción posterior fue, y es, la participación de los cristianos en los partidos y en los sindicatos no confesionales.

La parte tercera está dedicada a *Los movimientos*, es decir a algunas organizaciones católicas durante este tiempo.

¹ Una anécdota en este sentido: en los años cincuenta en una parroquia del centro de Madrid, el párroco se refería a una queja de sus feligreses con motivo de que algunos protestantes acudían a sus casas a hacer propaganda. El sacerdote les indicaba que “con mucha educación pero con mucha firmeza les cerraran la puerta y llamaran a la policía para decirles que un agente subversivo había llamado a su puerta”.

Destacan la HOAC y la JOC, organizaciones obreras de la Acción Católica (AC), cuyo papel en las luchas sindicales hemos comentado anteriormente; también habría que indicar que una de sus aportaciones importantes fue el método de la “revisión de vida”. También se estudian los otros movimientos especializados de AC, la JEC (de los estudiantes), la JARC (del mundo rural) y la JIC (de las clases medias, que apenas tuvo tiempo de madurar); es interesante recordar dos aspectos: 1º) estos movimientos tuvieron un carácter juvenil, las ramas de los hombres y de las mujeres de AC iban por otro camino; 2º) al final de los años sesenta la jerarquía decidió frenar los “excesos” de estas asociaciones, como resultado de lo cual la AC perdió importancia y casi desapareció. Esta parte se completa con sendos trabajos sobre dos organizaciones de la Compañía de Jesús: la Vanguardia Obrera y las Congregaciones Marianas, lo que permite valorarlas en términos muy distintos de las opiniones peyorativas (negativas) sobre ellas que eran moneda común en algunos medios progresistas.

En la parte 4ª se analiza *La lucha democrática de los cristianos en Andalucía*. Contiene trabajos sobre unas “luchas” más cercanas, o más puntuales, que las anteriores, con una limitación, desde nuestro punto de vista: el análisis, casi exclusivo, de la capital hispalense. Al lado de la colaboración cristiana con los movimientos obreros, aparece también el papel que jugaron algunos cristianos en el nacimiento y desarrollo del Sindicato de Obreros del Campo (SOC), una organización peculiar de Andalucía. La semblanza de los cardenales Segura y Bueno Monreal, ¿tan distintos!, es una

interesante aportación al conocimiento de la Iglesia durante el franquismo.

El libro se completa con una 5ª parte sobre *Testimonios y Memoria*, que recoge los relatos en sus propias voces de muy distintas personas que fueron protagonistas, más o menos conocidos, de la época: un obispo, una abogada, una sindicalista, una universitaria y una jornalera.

La obra se abre con un escrito de una persona que participó activamente en un gobierno franquista y posteriormente en la oposición: Joaquín Ruiz Giménez y se cierra con un texto del cardenal de Sevilla Carlos Amigo.

El libro contiene además una extensa bibliografía y un índice onomástico, lo que completa una edición cuidadosa y bien presentada.

Como es lógico, es imposible recoger en algo más de 500 páginas el papel de los cristianos en la oposición al régimen de Franco, pero sin duda es una panorámica bastante completa de aquella realidad. El único reparo, relativo, que haríamos a este documento, es la ausencia, casi total, de alguna crítica de estas experiencias que como todas las obras humanas tuvieron sus luces y sus sombras. En todo caso, nuestra valoración positiva se basa en que es de justicia reconocer el trabajo, los riesgos y a veces el heroísmo de aquellas personas.

Adolfo Rodero Franganillo

DERECHO FISCAL

MONTERO SIMÓ, M., (2005), *Análisis jurídico tributario de la sociedad cooperativa*, Bilbao, Ed. Desclée De Brouwer, 362 páginas.

La autora, Profesora Titular de Derecho Tributario de la Facultad de Ciencias Empresariales (ETEA), Institución Universitaria de la Compañía de Jesús adscrita a la Universidad de Córdoba, nos ilustra en una breve *Presentación* el origen de esta monografía. Su génesis está en la tesis doctoral de la autora sobre el régimen fiscal de las cooperativas, que mereció la máxima calificación académica y fue distinguida con el Premio del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda.

La obra está precedida por un interesante *Prólogo* del Prof. Dr. Eduardo Sanz Gadea. Desde la atalaya de su amplio conocimiento y entendimiento del ordenamiento tributario en general, y del régimen tributario de las cooperativas en particular, Sanz Gadea nos anticipa algunas cuestiones y dudas medulares de este régimen. Por ejemplo, la existencia de defensores de la actuación de la cooperativa como simple gestor de sus socios y, con ella, la legitimación de las políticas de excedentes y beneficios cero; el problema de la valoración o no a precios de mercado de las relaciones económicas con los socios; y el cuestionamiento de la separación sustantiva, contable y tributaria de los resultados cooperativos y los extracooperativos. Con acierto afirma Sanz Gadea que la regulación vigente es, como mínimo,

contradictoria, pues el legislador sustantivo y el fiscal tienen ópticas diversas. La solución debe venir, como comenta con detenimiento la Prof. Dra. Montero Simó, con la reforma global del régimen tributario y su coordinación con el nuevo modelo sustantivo de sociedad cooperativa. Ni a la autora ni al prologuista escapa que esta reforma puede dar la voz de alarma en la Unión Europea, pues dependiendo de su contenido podría incurrir en ayudas económicas públicas prohibidas por falsear la libre competencia económica en el mercado único. Volveremos sobre esta cuestión.

Distribuidos en cuatro Capítulos (aunque formalmente no aparecen como tales, lo que hubiese dado más claridad al índice), la autora va desgarrando los antecedentes del actual régimen tributario de las cooperativas, las clases de cooperativa a efectos tributarios y las causas de pérdida de la condición de cooperativa fiscalmente protegida, la separación de los resultados cooperativos y los extracooperativos y la valoración de las prestaciones intercambiadas entre la cooperativa y sus socios en el marco de la actividad económica cooperativa, y los restantes elementos del régimen fiscal especial de las sociedades cooperativas. Cumplida esta tarea, echamos en falta algunos párrafos recapitulatorios, a modo de epílogo, que pongan un final estético a esta valiosa monografía. Y, *mutatis mutandis*, lo propio puede decirse de un prefacio o introducción.

La presentación del Derecho histórico y vigente sobre sociedades cooperativas arranca, como es obligado en una monografía sobre cooperativas, con una exposición panorámica de los principios

cooperativos. Mención especial merece el análisis de las distintas etapas en la evolución de la legislación cooperativa tributaria, iniciadas con el Estatuto fiscal de 1954, el de 1969, la Constitución de 1978 y la vigente Ley 20/1990, sobre el Régimen Fiscal de las Cooperativas. La autora se detiene en la expresa mención constitucional de la cooperación en el art. 129.2 CE, alcanzando como conclusión el reconocimiento constitucional de una forma de organización de la actividad empresarial ligada a otros principios y derechos constitucionalizados (p. ej., la libertad de empresa, el Estado social, los principios rectores de la política social y económica y, en forma más concreta, la participación de los socios en la gestión societaria y empresarial y en los beneficios económicos). Este reconocimiento se nutre y, al tiempo, da contenido a la función social o de interés general de la empresa y del empresario cooperativo. Y, en materia tributaria, conllevaría que el legislador ordinario debe adaptar estas normas a la singularidad del empresario cooperativo (son las actuales normas de ajuste) y, lo que supone un decidido y comprometido avance, el legislador ordinario está obligado (en cumplimiento del art. 129.2 CE) a reconocer determinado nivel de beneficios fiscales a las sociedades cooperativas. ¿Cuál sería el *quantum* de esta medida de fomento? La autora se inclina, a modo de mínimo, por el *“mantenimiento del status adquirido con la legislación anterior (a la Constitución), impidiendo que se pierdan beneficios fiscales de forma injustificada”*. La cuestión exige un análisis más detenido, habida cuenta de la mutabilidad histórica de la legislación cooperativa sustantiva (que ha evolucionado en España de un modelo

social o cooperativo, a otro funcional o economicista), de la legislación fiscal (basta retener las reformas introducidas en la Ley del Impuesto sobre Sociedades y en la Ley 20/1990) y el condicionante y la feliz oportunidad de nuestra integración en la Unión Europea (con el control efectivo de las ayudas públicas a las empresas). La propia autora resume los evocados cambios normativos.

La segunda parte de la obra está dedicada a una ordenada exposición –con la comparación del Estatuto de 1969 con la Ley 20/1990– de las clases de cooperativas a efectos tributarios, lo que le lleva a distinguir las sociedades cooperativas no protegidas, las protegidas y las especialmente protegidas; y una alambicada síntesis de la confusa regulación de las causas de pérdida de la protección fiscal que deriva de la interferencia de normas sustantivas, tributarias y administrativas. El lector echa en falta un mayor análisis crítico en las materias indicadas. El apunte no es ocioso si reparamos que, por ejemplo, la expulsión de las cooperativas de vivienda de la calificación como cooperativas especialmente protegidas –y el alcance de los beneficios fiscales inherentes a esta condición–, está en el origen de su actuación como representantes indirectos de los socios. Si no estamos equivocados, no habría necesidad, al menos en todos los casos, de este expediente y, en ocasiones, artificio técnico –admitido ampliamente por nuestra jurisprudencia– si la transmisión de la vivienda por la cooperativa al socio no estuviese sujeta a ninguna tributación. O, por apuntar otro ejemplo, la importancia práctica de las causas de pérdida de la protección fiscal.

La médula dogmática de la monografía radica en la tercera parte de la obra, bajo la rúbrica *“Elementos esenciales del régimen fiscal especial: fragmentación de la base imponible y valoración de operaciones con socios”* (págs. 159–248). A diferencia de otras tesis y monografías sobre la fiscalidad cooperativa, la autora nos anticipa que no va a seguir el orden de la Ley 20/1990 y, directamente, va a centrar su análisis en los dos aspectos esenciales del régimen tributario de las sociedades cooperativas: por un lado, las normas que regulan los resultados cooperativos y los extracooperativos (la denominada fragmentación o división de la base imponible en el Impuesto sobre Sociedades) y, por otro, las normas de valoración para la actividad económica cooperativa con los socios.

Abriéndose paso en la tupida maraña que hoy constituye nuestra legislación sustantiva –y, parcialmente, fiscal– cooperativa analiza el perímetro de los resultados cooperativos y extracooperativos, a los que alguna ley adiciona –siguiendo a la legislación contable– los resultados extraordinarios. Es obligado apuntar que no hay una mínima armonización entre los conceptos sustantivos –y, en su seno, con diferencias entre las Leyes estatal y autonómicas–, contables y fiscales de los distintos resultados. Lo que no deja en muy buen lugar nuestra técnica de legislar. Comenta, seguidamente, los distintos supuestos de admisión de la no separación contable de los resultados cooperativos y los extracooperativos, donde encontramos desde opciones legales (como la Ley vasca) hasta remisiones a la autonomía estatutaria (como en la Ley estatal y algunas autonómicas). Salvo en el País Vasco, pues

Navarra guarda silencio por ahora, las cooperativas sujetas a otras leyes que les permitan optar por la no separación contable, pueden hacerlo a costa de la pérdida de la protección fiscal. La solución es muy insatisfactoria, pero su enmienda exige, como apunta la autora con tino, una reforma global del régimen tributario cooperativo. El mismo acierto acompaña al comentario del sentido de la separación entre resultados cooperativos y extracooperativos, que conecta con la naturaleza jurídica de las relaciones entre la cooperativa y su base social en el marco de la actividad económica cooperativa, esto es, en el contexto de su actividad económica propia o típica del tipo o clase de sociedad cooperativa (p. ej., la prestación de trabajo de los socios en las cooperativas de trabajo asociado o la prestación de bienes o servicios a los socios en las de consumo). Tras exponer la tesis de la cooperativa como gestor al servicio de sus socios y la crítica a esta línea interpretativa –en otro tiempo mayoritaria–, concluye que nuestra legislación no ha acogido ni acoge –ni impone, añadimos nosotros– el modelo de gestión económica de la cooperativa como simple gestor de sus socios. Añade que no debemos partir de la calificación fiscal, sino *“determinar la realidad jurídico-económica sobre la que recae la norma tributaria, posteriormente pasara estudiar el tratamiento que le concede la misma y finalmente determinar si la calificación fiscal coincide con la primera”*.

El segundo eje del régimen tributario de las sociedades cooperativas es, en la interpretación de la autora, la valoración de las operaciones que la cooperativa realiza con sus socios. De la exégesis de su tratamiento en la normativa sus-

tantiva y en la tributaria, sobresalen estas ideas: 1^a) Parece que el legislador sustantivo ha abandonado, en términos generales, la exigencia de valoración a precios de mercado; 2^a) La Ley 20/1990 mantiene, a modo de principio general –en apariencia–, la valoración a precios de mercado; 3^a) Se han ampliado significativamente, merced a la presión del cooperativismo agrario, los supuestos de no aplicación del valor de mercado, que resulta sustituido por el precio efectivo de la operación entre la cooperativa y el socio, siempre que ese precio no genere pérdidas a la cooperativa; 4^a) Esta ampliación de las excepciones, por los motivos indicados, no es satisfactoria pues la cooperativa agraria puede fijar –o pactar con sus socios– libremente el valor de las prestaciones de su base social a la cooperativa.

Como bien interpreta la autora, la valoración de las prestaciones intercambiadas entre la cooperativa y sus socios decide la cuantía de los resultados de cada ejercicio económico y su sentido positivo o negativo. No compartimos la opinión de que la legislación sustantiva haya abandonado, al menos en su mayoría, la norma del valor de mercado. Así lo evidencian leyes tan importantes e influyentes como la Ley vasca o la Ley valenciana. Muchas –pues hay trece, por ahora– leyes autonómicas silencian esta materia, lo que permite acudir al Derecho estatal en su calidad de Derecho supletorio, y otras muchas reproducen literalmente la Ley estatal. Esta Ley utiliza la expresión “*en valoración no superior a los precios reales de liquidación*”. La interpretación sistemática de la Ley estatal, unida a los mandatos del Plan Contable para las sociedades

cooperativas promulgado en diciembre de 2003 a los que remite la Ley estatal, permiten sostener que la Ley estatal y las autonómicas que la siguen o que la tienen como Derecho supletorio exigen la valoración, no conforme al valor de mercado como antes; pero sí con arreglo a un criterio objetivo de valoración que tienen como índice de referencia máximo el valor de mercado de la prestación realizada por el socio a la cooperativa, con las matizaciones o modulaciones que para su concreción permiten las normas contables. Mientras que las prestaciones que realiza la cooperativa a los socios tendrían como límite mínimo el precio de coste o de adquisición para la sociedad cooperativa. La inteligencia de los preceptos implicados en esta exégesis dista de ser tan clara como algunos intérpretes –interesadamente– sostienen. Lo que sí es un auténtico despropósito es la solución arbitrada para el cooperativismo agrario que, de no ser por afectar a la agricultura o por la falta de armonización comunitaria en materia de tributación directa –o por su desconocimiento en la Unión Europea, o por su escasa cuantía–, a buen seguro nos plantearía problemas de compatibilidad con la normativa comunitaria sobre ayudas públicas a las empresas.

La cuarta y última parte de la monografía, bajo el título genérico “*Estudio de otros elementos del régimen fiscal especial*”, analiza con brevedad y precisión la determinación, a efectos tributarios, de los ingresos, gastos y minoraciones cooperativas, los resultados extracooperativos, la compensación de las cuotas negativas de ejercicios anteriores, la deducción por doble imposición –objeto de una acertada crítica en los supuestos

de inversiones en otras cooperativas y de distribución de las reservas reparables-, el tratamiento tributario del retorno cooperativo y los beneficios fiscales reconocidos a las sociedades cooperativas. Sobre la determinación de los distintos tipos de resultados se plantean y, cuando es posible, se solventan dudas interpretativas como, por ejemplo, la calificación tributaria de las cuotas periódicas –lo que ha sido aclarado por el comentado Plan Contable-, la gestión ordinaria de tesorería, el tratamiento tributario del Fondo de educación y promoción –asimismo aclarado, rectificando la solución anterior, por el Plan Contable-, el del Fondo de reserva obligatorio y la dotación de estos Fondos –en la Ley estatal y en muchas de las autonómicas- antes del cálculo de la cantidad a abonar por el Impuesto sobre Sociedades. Compartimos la preocupación por el destino diferenciado de los resultados no cooperativos –ya se califiquen como extracooperativos, ya se introduzca la categoría de los extraordinarios-, y la distorsión generada en el régimen fiscal por las reformas sustantivas en la dotación del Fondo de reserva obligatorio con cargo a excedentes o beneficios netos –por ejemplo, sobre la mitad de los excedentes o beneficios extracooperativos y extraordinarios-. Hubiese sido muy oportuna alguna propuesta de *lege ferenda* aprovechando el andamiaje conceptual construido; así como el análisis crítico de los nuevos rendimientos calificados por la Ley estatal –y a su imitación por muchas Leyes autonómicas- como rendimientos cooperativos y rendimientos extracooperativos, respectivamente.

Respecto a los beneficios fiscales

reconocidos por la vigente Ley 20/1990 –y su contraste con el Estatuto de 1969-, la autora arranca con firmeza cuando afirma que “*no es correcto hablar de tratamiento privilegiado*” pues existen “*motivos fundados en derecho*” que justifican su existencia, sino “*más bien de `normas especiales`*”. Lo más atractivo de este régimen especial son los beneficios en el Impuesto sobre Sociedades (el tipo de gravamen reducido para los resultados cooperativos en el supuesto de cooperativas protegidas, y la bonificación en la cuota íntegra para todos los resultados en el caso de cooperativas especialmente protegidas). La autora advierte –sin adentrarse en su solución- sobre los problemas de coordinación de estas normas con las últimas reformas en la legislación sustantiva (p. ej., con la ampliación de los resultados cooperativos o con la opción de no separación contable de resultados cooperativos y extracooperativos). Al tiempo que llama la atención –como ha hecho la doctrina tributaria- sobre la aplicación de la citada bonificación en la cuota tanto para los resultados cooperativos como para los extracooperativos. Nos permitimos apuntar que en el actual diseño de la calificación de una sociedad cooperativa como especialmente protegida a efectos fiscales pervive la añeja –y superada- política legislativa de fomento de un cooperativismo de reducidas dimensiones económicas y de escasa potencialidad económica, como fue el modelo admitido por la Ley de cooperación de 1942 y su política económica intensamente capitalista.

Mención separada merece el estudio de la naturaleza jurídica del retorno cooperativo y, por extensión, su trata-

miento tributario. En este punto la autora no sopesa con equilibrio cuál es la tesis mayoritaria en la doctrina mercantil y no indaga, directamente, en la legislación sustantiva; aunque, para su descargo, interpreta con acierto la normativa tributaria y concluye que el *“socio no tiene un derecho absoluto al retorno”*.

En su conjunto, la monografía realiza una ponderada y elogiada valoración de la doctrina jurídica –tributaria y mercantil– recaída hasta la segunda mitad de la década de los noventa del pasado siglo. La autora no se deja seducir por el fácil expediente de seguir a la que califica como doctrina mayoritaria, actitud investigadora que permite atisbar prometedores frutos en los años venideros. Anotamos en la escasa lista de aspectos mejorables las parcas referencias al Derecho comparado –si bien nuestro ordenamiento es un auténtico vivero de leyes cooperativas–, el manejo de la doctrina científica posterior a la Ley estatal de 1999 –que rectifica algunas de sus afirmaciones sobre tesis mayoritarias y minoritarias–, la incorporación del comentario al Plan Contable de las sociedades cooperativas –que aclara algunas dudas sustantivas–, y la eliminación de algunas erratas.

En fin, la obra comentada supone una excelente aportación en tres elementos esenciales del régimen fiscal de las sociedades cooperativas: la exégesis del mandato de fomento constitucional (art. 129.2 CE), la trascendencia de la separación entre resultados cooperativos y extracooperativos, y la valoración de las prestaciones intercambiadas entre la cooperativa y su base social en el marco de la actividad económica cooperativa como clave de bóveda que sustenta –o permite sustentar– un régimen económico de la sociedad cooperativa coherente con su función y con su actuación en el mercado. Queda para otra ocasión el estudio monográfico de la reforma global de la legislación tributaria cooperativa del que tan necesitado está nuestra doctrina dada la generalización –con alguna excepción en la legislación autonómica– del modelo de cooperación funcional o economicista que prima, antes que nada, los intereses económicos de los socios actuales. Como lector espero esta continuación lógica, en el plazo más cercano posible. Sin duda, el rigor y el buen sentido práctico evidenciados por la autora no defraudarán nuestra curiosidad intelectual.

Manuel Paniagua Zurera

RESEÑAS

EMPRESA

ARCENEGUI RODRIGO, J. A. (2005), *El moderno papel de la auditoría interna en el marco del gobierno corporativo: Estudio de las recomendaciones del Comité de Basilea al caso de las entidades financieras*, Madrid, Ed. Fundación de las Cajas de Ahorros, 410 págs.

La auditoría interna en las cajas de ahorros españolas es una función que no se encuentra normalizada. El Banco de España, como supervisor y regulador de la actividad bancaria, no ha proporcionado ninguna disposición para regular el papel de la auditoría interna en las entidades financieras. En este escenario, los departamentos de auditoría interna han seguido las normas de auditoría internacional a través de su adscripción al Instituto de Auditores Internos o a través de una aplicación voluntaria de estos estándares. Los requisitos para los departamentos de auditoría interna aparecen cuando el supervisor realiza inspecciones *in situ* sobre las entidades y esto suele suceder cuando un riesgo significativo no ha sido controlado o cuando existe una evidente necesidad de recursos para el correcto desarrollo de la función de auditoría interna.

El trabajo del profesor Arcenegui, defendido en 2004 como tesis doctoral, es una investigación amplia y profunda, de muy cómoda lectura, sobre el papel de la auditoría interna en los nuevos esquemas que impone el gobierno cor-

porativo y de las especialidades que supone su aplicación en el sector de las cajas de ahorros. No en vano en el trabajo se percibe un pragmatismo que en cierto modo responde a la trayectoria profesional del autor: durante varios años como auditor externo de cajas de ahorros, posteriormente, como auditor interno en una entidad del sector y, más recientemente, como interventor (máximo responsable de la información financiera preparada por una entidad bancaria), con lo que ello implica de permanente contacto con la autoridad supervisora. Como diría un castizo es “un trabajo hecho a pie de obra”. No obstante lo anterior, el autor, como buen universitario, nos muestra, sin grandes estridencias, los planos del edificio para que podamos apreciar los puntos fuertes y los débiles; para que, en definitiva, podamos extraer conclusiones sobre la eficacia del buen gobierno en las cajas de ahorros.

La bibliografía sobre el gobierno corporativo comienza a ser amplia y, sobre esas bases teóricas, se construye una investigación original por tres motivos: oportunidad, originalidad y rigor académico. En mi opinión, el objeto del trabajo es *oportuno*, ya que la bibliografía sobre la función de auditoría interna en este nuevo marco de gobierno de las entidades es escasa y porque el estudio pulsa la situación ante la adaptación a las indicaciones del Comité de Basilea (al que se puede considerar el normalizador internacional de las prácticas bancarias). Considero que el problema de investigación es *original*, porque lo

hace en un sector de actividad en el que las entidades participantes presentan una estructura de propiedad que difiere sustancialmente de las entidades lucrativas y, por ese motivo, esta investigación es un buen ejemplo de cómo el sector no lucrativo puede requerir mecanismos de implantación de los esquemas de buen gobierno diferentes a los utilizados en entidades con ánimo de lucro; esta originalidad puede resultar interesante a todos aquellos investigadores centrados en el buen gobierno de las entidades no lucrativas. En nuestra opinión, el acierto del tema reside en la posibilidad de extraer resultados sobre problemas generales (gobierno en las entidades sin ánimo de lucro), analizando un caso particular (el gobierno en las cajas de ahorros). Y tercero, es **riguroso** porque, tras una laboriosa captación de la información, el autor dispone de información del 90% de entidades del sector; además utiliza herramientas metodológicas apropiadas a una materia que está en fase de transformación. El rigor del trabajo viene avalado externamente (como nos gusta a los que nos dedicamos al mundo de la auditoría) por la concesión del premio que anualmente la Fundación de las Cajas de Ahorros concede a las mejores tesis sobre temas vinculados a estas entidades.

La obra se estructura de lo general a lo particular y esto constituye todo un acierto cuando el objetivo pretendido es que sea leído por un público más amplio que la comunidad científica dedicada a los problemas concretos objeto de la investigación. El autor comienza con una descripción para no especialistas sobre lo que son las cajas de ahorros y su relación con la autoridad superviso-

ra (el Banco de España). El capítulo 2 constituye una magnífica pieza didáctica sobre el gobierno corporativo y sus aplicaciones al sector financiero y a las cajas de ahorros. El capítulo tercero se destina a presentar los tres grandes pilares de la supervisión en las entidades financieras y su relación mutua: auditores internos, auditores externos y autoridad supervisora. El capítulo cuarto se dedica exclusivamente a la función de auditoría interna. El trabajo se remata con el trabajo empírico, realizado en 2002, y que si bien a fecha de hoy afortunadamente la foto ha evolucionado, resulta de una gran utilidad para los interesados en el sector financiero en particular y en el buen gobierno de las entidades no lucrativas en general.

Los objetivos de los primeros informes de gobierno corporativo iban destinados a revitalizar los consejos de administración como mecanismos de superación del problema de agencia entre gestores y propietarios. En definitiva, la intervención en la vida de la sociedad pretendía reducir la información asimétrica entre gestores y propietarios en la toma de decisiones. La clásica rendición de cuentas no dejaba de ser un control *ex post*, una vez acabado el ejercicio, en la confianza de que ejerciese una influencia positiva en la conducta de los gestores *ex ante*, durante el ejercicio. La mayor implicación de los órganos de gobierno en la vida social, donde están representados los propietarios, no pretende otra cosa que ejercer una supervisión permanente de los riesgos de la entidad conforme éstos se están fraguando, así como orientar hacia donde los propietarios desean que se dirija; simplemente, los mecanismos del moderno gobierno

corporativo consisten en adelantar el control *ex ante*.

Por otra parte, el gobierno corporativo ha surgido con una clara vocación autorregulatoria. Entre otras razones, porque el movimiento comienza en países del área anglosajona para prescribir las normas de funcionamiento de empresas que cotizaban en mercados amplios y en los que el mercado podía premiar o castigar a aquellas entidades que no tuvieran una estructura de gobierno adecuada. Sin embargo, en mercados más estrechos, con una concentración mayor de la propiedad, la regulación voluntaria es menos efectiva pues las compañías no dependen tanto del mercado. Es más, puede que, de adoptarse medidas de buen gobierno, se haga de manera más cosmética que efectiva. Y si finalmente hablamos de entidades que, muy tangencialmente, reciben sus recursos de los mercados de valores, por ejemplo las cajas de ahorros, la eficacia de la autorregulación podría quedar en entredicho. Esta es sin duda, la gran aportación de carácter general a la que nos hemos referido: si el mercado no presiona, la única opción es la regulación.

La construcción de un sistema útil de gobierno corporativo requiere una eficaz función de auditoría interna que apoye la función de supervisión interna e independiente sobre el equipo de gestión. Es decir, una función de auditoría interna al servicio de la entidad, a través de su colaboración con el consejo de administración y sus comités delegados (concretamente, la comisión de auditoría). Esto representa un cambio histórico en la función de auditoría interna: de ser el policía (así era concebido antes de la década de los 80), pasó por ser

el consultor de la dirección (muy de moda a finales de los 80 y los 90), a ser, actualmente, el mecanismo de control desde el que el consejo de administración supervisa a los directivos.

El profesor Arcenegui va más allá de las grandes declaraciones, indica líneas de mejora a recorrer en aras de una eficacia "real" de los órganos de supervisión interna, pone sobre el tapete los principales retos a los que se enfrenta la función de auditoría interna en el sector tras una encuesta muy amplia. Simplemente, como botón de muestra, subrayamos como dramática la elevada dependencia de la función de auditoría interna de los órganos ejecutivos a los que va a auditar: sin independencia no puede existir un control eficaz.

Asimismo, resulta interesante la argumentación de por qué la comisión de control no puede ser el comité de auditoría; la primera es un órgano de control del consejo de administración mientras que la segunda es un órgano del consejo que supervisa a la dirección. También parece razonable el argumento de la naturaleza de los miembros. Mientras que en la comisión de control no pertenecen al consejo de administración, en la comisión de auditoría sí son miembros de éste.

En definitiva, estamos ante un magnífico trabajo, donde el autor sabe llevar de 0 a 100 al lector, de una manera cómoda, con citas inteligentes al comienzo de cada capítulo y con magníficas recapitulaciones al término de los mismos. Una obra como escribía anteriormente: oportuna, original y rigurosa.

Horacio Molina Sánchez

ÈTICA

TOLEDANO, A. L. (2004), *Hacia el equilibrio de la población mundial. El equilibrio demográfico y la ética cristiana*. Madrid – Bilbao, Universidad Pontificia Comillas – Desclée de Brouwer, 440 pp.

En su origen esta obra fue una tesis doctoral en moral, elaborada por un profesor de esta disciplina en el Seminario Diocesano de Sigüenza–Gualajara. La oportunidad del tema es indudable, en un momento en que el debate sobre la evolución demográfica mundial y sobre las políticas demográficas había sido muy agudo. Este debate llegó a manifestarse de forma muy enconada en torno a la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994). La Santa Sede adoptó una postura bastante crítica en relación con ciertas posturas promovidas por el Fondo de Naciones Unidas para las Actividades de Población (FNUAP) y mayoritariamente apoyadas en la Conferencia. Este debate no contribuyó, en aquel momento, a hacerse un juicio ponderado de las posturas de una y otra parte. Por eso este libro es una buena contribución a ello, una vez que han pasado los tiempos de más dura confrontación.

El esquema que sigue el autor responde a los tres pasos de ver/juzgar/actuar. Eso le obliga a presentar, en la primera parte, una apretada síntesis de los distintos aspectos de ese complejo problema que es la evolución demográfica mundial, donde tan fácil es caer en generalizaciones injustificadas. Sin

entrar en una investigación a fondo de las fuentes (cosa que no es objeto de la tesis) se aportan datos que ayudan a situar los problemas en una perspectiva histórica y a distinguir las líneas generales del crecimiento demográfico y las específicas de cada continente. El sida no puede ser ignorado en este marco, por el efecto alarmante que está teniendo sobre la población del África subsahariana. Y también se analizan las distintas proyecciones de la población mundial, donde se pone de manifiesto lo incierto de estos cálculos, pero también la importancia que revisten para no caer en la irresponsabilidad colectiva.

Todo esa primera parte es la base para lo que constituye el núcleo central de la obra: la reflexión ética y sus aplicaciones. La reflexión ética, que ocupa toda la segunda parte, se remonta a los orígenes cristianos y recorre las grandes etapas de la historia de la Iglesia. En todo ese recorrido se presta especial atención a la valoración que se ha ido haciendo de conceptos tales como sexualidad y fecundidad, matrimonio y celibato. En la época en que comienza la Doctrina Social de la Iglesia aparecen como rasgos destacados el providencialismo, el naturalismo y la generosidad procreativa, lo que ha marcado muchos de los debates recientes. Pero es importante distinguir, y así lo hace el autor, la dimensión personal y la dimensión social del problema: porque una cosa es la planificación familiar y otra la planificación demográfica; la primera como iniciativa de las parejas, la segunda como responsabilidad de los poderes públicos. El autor pretende mostrar que en el equilibrio de estas dos dimensiones radica una postura ética adecuada.

En la tercera parte se estudia el equilibrio demográfico desde tres perspectivas: el cuidado de la casa común, la solidaridad con las generaciones futuras y las políticas demográficas. Sin embargo, es en este último punto donde las cuestiones son más espinosas y debatidas. Se hace justicia a la postura oficial de la Iglesia, reconociendo por una parte una cierta tendencia procreacionista, pero mostrando por otra que en los grandes retos demográficos lo que se ha defendido siempre es que no hay auténtica política demográfica si no va enmarcada en una adecuada política de desarrollo. Los debates recientes, que se han centrado más en las políticas antinatalistas duras y en el aborto como medio para ellas, olvidan este otro enfoque, mucho más fecundo a la larga. Aunque el autor no elude el juicio de las políticas antinatalistas más frecuentes y los instrumentos que suelen emplearse para ellas, no permite reducir a eso el problema. El equilibrio demográfico no puede eliminar la libertad de la pareja a la hora de decidir los hijos que va a tener, pero una libertad responsable no puede actuar sin una adecuada información sobre la situación demográfica del momento: porque en ética no hay verdadera libertad sin responsabilidad.

Ildefonso Camacho

HISTORIA LOCAL, CÓRDOBA

MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, M^a C. (2004), *Política y administración Provincial. La Diputación de Córdoba: 1925-1991*. Tomos I y II., Córdoba, Diputación de Córdoba, 843 págs.

La Diputación de Córdoba es una institución casi bicentenaria que va a dejar de ser una desconocida como consecuencia de la publicación del libro, fruto de la tesis doctoral, de la actual Jefa de Departamento de Archivo de la Diputación de Córdoba, M^a del Carmen Martínez Hernández,² *Política y Administración Provincial. La Diputación de Córdoba, 1925-1991*.³

Esta publicación busca dar a conocer las actuaciones llevadas a cabo durante 65 años por la Administración Provincial, desde que en 1925, a raíz del Estatuto Provincial, la Diputación pasó a ser el Ayuntamiento de los ayuntamientos para paliar, a pesar de la escasa financiación, el déficit de infraestructura viaria que es la que articula un territorio y promover el mecenazgo o la beneficencia. También destacan las actuaciones de presidentes tales como Antonio Cruz Conde preocupado especialmente por el fomento de las obras públicas, tanto para el abastecimiento de agua como para la construcción de carreteras; Joaquín

² La autora es también investigadora del Grupo de Historia Social Agraria del Plan Andaluz de Investigación

³ Se trata de la segunda tesis doctoral que se acerca al estudio de la Diputación cordobesa. Anteriormente, en 1984, la profesora de ETEA Carmen Barroso Campos presentó la tesis *La Diputación de Córdoba a través de sus presupuestos. 1900-1975*.

Gisbert interesado en sanear la Hacienda municipal o el empeño de Rafael Cabello de Alba en comunicar telefónicamente a todas las aldeas.

La obra consta de dos tomos. El Tomo I, que se compone de cuatro partes, lo conforman 15 capítulos y las conclusiones. La primera parte que lleva por título “El espacio y los hombres”, está dedicada a perfilar el contexto demográfico y económico de la provincia.

En la segunda, “La Diputación de Córdoba en el primer tercio del siglo XX”, se analiza la disputa política dentro de la atonía del contexto alfonsino, la irregularidad en la recaudación impositiva y la consiguiente escasez presupuestaria y la deficiente infraestructura de las comunicaciones. Durante la dictadura de Primo de Rivera destaca el intento de reforma administrativa, el predominio oligárquico de los diputados, el interés por el desarrollo de la construcción de carreteras y la electrificación rural. La etapa de la Segunda República se caracteriza por el nombramiento de una Comisión Gestora que pretendía acabar con el caciquismo y por la emergencia de nuevos grupos profesionales representados en la figura de los nuevos diputados.

La tercera parte, “La Diputación de Córdoba bajo el régimen de Franco”, es la que está más densamente desarrollada. El recorrido de la etapa se hace en dos tiempos: El primero que hace referencia a los diputados de los años 1936–1949, denominados gestores y el segundo que se detiene en los diputados de representación municipal y corporativa hasta 1976. Es en los años cincuenta cuando se da el giro en el régimen local

y se ponen las bases de la nueva política tecnocrática y de cooperación municipal de la mano de Rafael Cabello de Alba. La década de los sesenta brilla por las actuaciones de Antonio Cruz Conde con gran experiencia en la vida local ya que había sido alcalde de la capital cordobesa.

La cuarta parte, “La Diputación de Córdoba durante la Transición y la consolidación de la democracia: 1979–1991”, se detiene en la reforma administrativa y los intentos de reforma del régimen local así como en la procedencia de los diputados.

Las conclusiones dejan muy claro que el espíritu que anima las actuaciones de las diputaciones ha sido hacer compatible los intereses del partido hegemónico de turno (o único durante las dictaduras) con los intereses provinciales a través del gobernador civil, que siguió siendo presidente nato y la utilización sistemática del patrimonio para asentamiento de cada régimen político. Los discursos de los presidentes están en consonancia con el conjunto de ideas políticas que conforman los distintos regímenes políticos.

Entre las características que se destacan hay que señalar que aunque la Diputación no ha tenido protagonismo histórico y se considera que ejerce funciones administrativas más que políticas, sí se ha ejercido el poder desde ellas. Por otra parte, el partidismo no se ha eliminado de la cultura política provincial ya que lo que se ha hecho es pasar del caciquismo al clientelismo que da paso a una emergente clase media tal y como refleja la composición socioprofesional de los diputados.

El Tomo II contiene 10 apéndices que facilitan el conocimiento y la trayectoria de la Diputación. Su contenido se refiere a la constitución de las diputaciones, a su composición política ilustrada con gráficos que facilitan la comprensión visual de los resultados electorales; incluye mapas políticos de los distritos electorales y una sociología política de los diputados de la provincia. Así mismo, se han incluido discursos de los presidentes, cronología, procedencia y un interesante resumen biográfico de los diputados que puede facilitar el trabajo de otros investigadores.

Teresa Romero Atela

SOCIOLOGÍA RURAL

VARIOS AUTORES (2005), *Monográfico: desarrollo rural sostenible. Revista Española de Desarrollo y cooperación*. Número extraordinario. Madrid, Edita Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Universidad Complutense, 144 págs.

En un mundo donde la pobreza tiene, entre otras cosas, una mayoritaria componente rural, el desarrollo rural constituye, cada vez más, especialmente en los países en vías de desarrollo, un proceso multidimensional “que cada vez más se torna imprescindible en la lucha contra la pobreza y la consecución del desarrollo humano sostenible” (p. 119).

Este número monográfico contiene

una serie de trabajos y materiales de gran interés acerca del tema citado. Una breve reseña de los artículos que contiene da buena idea de su utilidad:

“Desarrollo rural sostenible y cooperación” (José Luis Cruz Maceín) ofrece unas breves pinceladas sobre la evolución del desarrollo rural en los últimos cincuenta años, centrándose luego en tres elementos del discurso actual sobre desarrollo rural: agricultura y seguridad alimentaria, tenencia de la tierra y acceso a los recursos naturales y capital social.

“Nuevos enfoques de la cooperación para el desarrollo rural” (José María Sumpsi y Francisco Amador) comienza con un repaso de las políticas y estrategias de desarrollo rural de las agencias y gobiernos de América Latina. Se analizan dos experiencias concretas, una en Latinoamérica (Proyecto EXPIDER del Banco Interamericano de Desarrollo) y otra en Vietnam (Proyecto DREV de INSA-E TEA-AECI).

“Propuestas de actuación para la lucha contra el hambre en Centroamérica: enfoque nacional-regional y enfoque territorial-rural” (José Luis Vivero y Enrique de Loma-Ossorio). Tras analizar la situación de la inseguridad alimentaria en Centroamérica, se abordan una serie de principios básicos y líneas directrices para cumplir el primer Objetivo del Milenio en la región centroamericana. Se parte de la experiencia de la FAO en dicha región, proponiéndose acciones tanto a nivel territorial como a nivel nacional.

“Importancia del arrendamiento agrario para la seguridad alimentaria” (Jairo Paizano). Una de las formas

de reducir la inseguridad alimentaria consiste precisamente en estudiar y discutir las potencialidades de uso de la tierra con las poblaciones locales. Este trabajo propone los sistemas de arrendamiento agrario como un medio para que las familias sin tierra o con poca accedan a ésta.

“Capital social y desarrollo rural sostenible: revisión desde el terreno” (José Luis Cruz y Gilles Casals). El concepto o paradigma del capital social adquiere creciente relevancia en la lucha contra la pobreza. El autor lo aplica a la experiencia concreta de actuación de la ONGD IPADE en un zona de Bolivia.

“La migración española y el crecimiento agrícola del valle de Constanza” (R. Dominicana) (Gonzalo Ramírez) es un estudio que sigue la pista de un proceso de emigración y colonización a cargo de 4.000 pobladores rurales españoles que emigraron a esa zona de la República Dominicana a mediados del siglo pasado. Se analizan las razones de la desigual evolución rural de las zonas de asentamiento de dichos colonos.

Completan el número una muy útil recopilación de recursos (fuentes bibliográficas de todo tipo y páginas web) (Patricia Déniz) y varias reseñas más detalladas de publicaciones relacionadas con el tema central del número.

En resumen, un monográfico que interesará mucho a cuantos trabajan en un área que es intersección entre el desarrollo rural y la cooperación al desarrollo.

José J. Romero Rodríguez

AGRICULTURA

GARCÍA DELGADO, J. L. y GARCÍA GRANDE, M^a. J. (Directores) (2005). *Política Agraria Común: balance y perspectivas*. Barcelona, Ed. La Caixa, Colección de Estudios Económicos, n^o 34, 189.

La construcción de la Unión Europea (UE) está pasando por una etapa decisiva repleta de perplejidades y de desafíos. El tormentoso y aún indefinido proceso de ratificación del proyecto de Constitución, la discusión y aprobación aún pendiente de las perspectivas financieras o presupuestos plurianuales para el periodo 2007–2013, la asimilación del paso de 15 a 25 y pronto a 27 países, los debates sobre las sucesivas ampliaciones etc.: he ahí otros tantos retos que dificultan ver claro el horizonte.

En la encrucijada de todos esos acontecimientos y condicionándolos o siendo condicionada en buena medida por todos, se encuentra la Política Agraria Común Europea (PAC), la más importante de la UE en términos económicos, una de las que más ha contribuido (si no la que más) a crear una conciencia de solidaridad intersectorial y supranacional. Si a ello se añade que se trata de una política que colisiona frontalmente con las tendencias actuales de la regulación del comercio mundial, en especial en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, y que los intereses en juego son muy importantes, tenemos todos los ingredientes necesarios de un tema de gran relevancia.

Después de la introducción elaborada

por los coordinadores (una buena síntesis del tema) seis capítulos componen el cuerpo de la obra. Siguen un orden lógico. El primero, escrito también por García Delgado y Gracia Grande, se titula “Nacimiento y desarrollo de una idea: de la conferencia de Stressa en 1958 a la reforma de Mac Sharry en 1992” y, respondiendo exactamente a su título, explica los “porqués” de la protección agraria y los elementos esenciales de la PAC tradicional en la etapa de referencia.

El capítulo segundo, obra de M^a Josefa García Grande, se titula “El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC”, analiza los sucesivos pasos que se han dado con el fin de intentar corregir los efectos negativos o perversos (internos y externos) de dicha PAC tradicional hasta llegar a la última reforma de 2003.

Sigue un interesante capítulo tercero, titulado “El desarrollo rural: segundo pilar de la PAC”, cuyos autores son José Colino Sueiros y José M. Martínez Paz. En él se explica cómo desde hace varias décadas, pero sobre todo en los últimos diez años, ha ido tomando cada vez mayor protagonismo una concepción multifuncional del espacio rural y de su población quienes, además de y más allá de la producción de alimentos, están llamados a desempeñar funciones de índole medioambiental, plurisectorial, y de ordenación del territorial. Se pasa revista, en particular, a las iniciativas comunitarias Leader que, a pesar de lo reducido de su presupuesto en términos relativos, ha permitido poner de manifiesto que puede existir otra manera de hacer las cosas en el espacio rural. Es ésta una línea que sin duda marcará el futuro de la PAC renovada.

El capítulo cuarto lleva por título “¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios de la PAC?” y ha sido elaborado por Josefa Vega Crespo. Se analiza con mucha claridad la desigualdad en el reparto de las ayudas por sectores, por regiones, por países, por explotaciones etc. Se ponen así de manifiesto lo que podríamos llamar las “importantes incongruencias de la PAC”, que han motivado en cierta manera las reformas aludidas en el capítulo segundo.

No podía faltar un capítulo quinto sobre “El impacto de la ampliación de la UE sobre la PAC”, escrito por Víctor Martínez Gómez, Raúl Compés López y José M^a García Álvarez Coque. Se trata de un excelente análisis de este nuevo escenario, con perspectivas preocupantes, no tanto por la irrupción de nuevos países productores agrarios, cuanto por la más que probable congelación del volumen de los presupuestos europeos en una coyuntura (la de la ampliación) que hubiera requerido un plus de generosidad por parte de los países más ricos, entre los que, por cierto, ya habría que incluir a España.

Viene por último el capítulo sexto “La PAC y las negociaciones comerciales internacionales” de Montserrat Millet Soler. En él se explica, a nuestro juicio de forma magistral a pesar de su relativa complejidad, la evolución de dichas negociaciones, las posturas de sus principales protagonistas y los entresijos de las mismas. Se explican muy bien las inevitables adaptaciones que habrá que introducir en la PAC por las más que justificadas presiones internacionales contra el proteccionismo agrario de los países más ricos.

El libro que comentamos puede ser de una gran ayuda para ver claro en la maraña intrincada de cuestiones en juego en torno a la PAC y su reforma. Ciertamente, la postura de los autores frente a los retos aludidos al comienzo es clara: los cambios en curso son inevitables y habrán de ser aún profundizados si la UE quiere adaptarse a los tiempos actuales. Una postura que compartimos y que seguramente no será del agrado de los agricultores, los principales afectados.

Quizás echamos de menos en los capítulos de este libro una mayor comprensión hacia las perplejidades y desconciertos de muchos componentes de este colectivo que, a fin de cuentas, para bien y para mal, no han hecho hasta ahora más que responder de forma coherente a una política que les ha favorecido y que ha estado cargada de implicaciones económicas, sociales y políticas. Precisamente una de las cuestiones que permanecen abiertas consiste en cómo ayudar a dichos agricultores a encajar unos cambios para los que, en su inmensa mayoría, no se encuentran preparados.

En resumen, una excelente obra de síntesis, actualizada y crítica. Muy recomendable para quienes deseen introducirse en este agitado y controvertido tema de la PAC.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005), *Análisis y perspectivas del sector primario en la Unión Europea*, Madrid, Consejo Económico y Social, Colección Informes, 87 págs.

Como es sabido, el Consejo Económico y Social pretende contribuir con estos informes al debate y a la reflexión sobre cuestiones de trascendencia social y económica. Así, por ejemplo, en 2004 publicó sendos análisis sobre: "Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española", "La inmigración y el mercado de trabajo en España", "La temporalidad en el empleo en el sector público". El informe que presentamos es el segundo del año 2005, habiendo dedicado el primero al tema "Desequilibrios ocupacionales y políticas de empleo".

Este informe incluye ante todo un panorama general del sector primario (agricultura y pesca) en la Unión Europea, que constituye una excelente síntesis tanto de la estructura agraria de los países miembros como de las políticas comunitarias, así como de las polémicas negociaciones agrícolas en el seno del GATT y de la Organización Mundial del Comercio durante los últimos 10 o 12 años.

A continuación, en el capítulo segundo, se analizan las principales producciones españolas, ofreciéndose una panorámica descriptiva del sector.

El último capítulo, sin duda el más interesante a nuestro juicio, se dedica a analizar los escenarios de futuro y a enunciar algunas propuestas.

Para la confección de estos dictámenes, el CES aprovecha las comparencias de personas expertas en la materia. En el caso que nos ocupa, se realizaron 12 comparencias de expertos que representaban al amplio abanico de instituciones e intereses implicados en la materia.

En el marco de los profundos cambios en curso en la Política Agraria Comunitaria, este documento es una buena y breve ayuda para personas no especialistas en la materia.

José J. Romero Rodríguez

Serie Gestión empresarial

Directora: **Pilar Tirado**

1. *EL RETO DEL EQUILIBRIO. Una guía práctica para decidir cómo emplear su tiempo*, por J. ANTONIO ARIZA..... 15 €
2. *MANUAL DE CONTABILIDAD FINANCIERA*, por MAGDALENA CORDOBÉS, HORACIO MOLINA Y JUAN M^a MUÑOZ..... 20 €
5. *GESTIÓN DE COSTES Y MEJORA CONTINUA. Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades (ABC-ABM)*, por PILAR TIRADO VALENCIA..... 13 €
6. *MANUAL DE AUDITORIA FINANCIERA*, por JOSÉ ANTONIO ARCEÑEGUI RODRIGO, ISABEL GÓMEZ RODRÍGUEZ Y HORACIO MOLINA SÁNCHEZ 21 €
7. *TRABAJAR EN EQUIPO: TALENTO Y TALANTE. Técnicas de dinámica de grupos*, por JOSÉ LUIS TRECHERA HERREROS 13 €
8. *CASOS DE CONTABILIDAD FINANCIERA. Referencia a la normativa internacional*, por MAGDALENA CORDOBÉS Y J. M. MUÑOZ (Coord.) 23 €
10. *EL MARKETING EN LAS ONGD. La gestión del cambio social*, por M. JOSÉ MONTERO 15 €
11. *PREPARACIÓN Y ANÁLISIS DE ESTADOS FINANCIEROS*, por L. GODOY (Coord.), L. MOLINA Y H. MOLINA 20 €
16. *RIESGO, RENTABILIDAD Y EFICIENCIA DE CARTERAS DE VALORES*, por FUENSANTA GALÁN 15,05 €
18. *EXTRACCIÓN DE CONOCIMIENTO DE BASES DE DATOS. Una aplicación para la calidad en centros universitarios*, por JESÚS DUARTE MERELO 14 €

Serie Economía y Sociedad

Director: **Ildefonso Camacho**

3. *LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA. Un análisis crítico*, por JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ (Coord.) 15 €
4. *LOS BENEFICIOS FISCALES DE LA IGLESIA CATÓLICA. Negociación, fundamento y alcance*, por JULIO JIMÉNEZ ESCOBAR 17 €
9. *EJERCICIOS DE MICROECONOMÍA*, por MANUEL DELGADO, ANA HERNÁNDEZ Y LUIS AMADOR 23 €
12. *DESARROLLO RURAL EN NICARAGUA. Del consenso en los principios a una propuesta para la acción*, por J. J. ROMERO Y G. FERRERO (eds.)..... 14 €
13. *FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. Cuestión de principios*, por ARACELI DE LOS RÍOS BERGILLOS 16 €
14. *COMO GOTA DE AGUA. La Psicología aplicada a las organizaciones*, por JOSÉ L. TRECHERA HERREROS 17 €
15. *EL SISTEMA DE GARANTÍAS RECÍPROCAS EN ANDALUCÍA. Un análisis del modelo y propuesta de futuro*, por EDUARDO J. VILLASECA MOLINA..... 15,20 €
17. *ANÁLISIS JURÍDICO TRIBUTARIO DE LA SOCIEDAD COOPERATIVA*, por MARTA MONTERO SIMÓ 20 €

EDITA: **Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA.**

PEDIDOS: **Desclée de Brouwer**

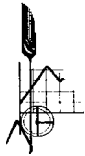
Lérida, 7, bajo. 28020 MADRID. ☎ 915 708 759. Fax: 915 708 580

DISTRIBUIDOR EN ANDALUCÍA: **Emaús Libros, S.L.**

Río Tinto, 11. 29010 MÁLAGA. ☎ 952 613 739. Fax: 952 304 827

Publicaciones ETEA

Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA. ☎ 957 222 100. Fax: 952 222 182



RELACIÓN DE TÍTULOS PUBLICADOS

Publicaciones ETEA

	PVP. I.V.A. incluido
Agricultura	
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*)	7,36
P. CALDENTEY ALBERT, Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario	10,61
P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ y J. J. ROMERO RODRÍGUEZ (Dir.), Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para la agricultura andaluza (*)	10,42
A. TITOS MORENO y OTROS, Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88)	9,62
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas	11,12
V. GONZÁLEZ CANO, Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas	12,00
P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ, La demanda del aceite de oliva en España y la política agraria de la Unión Europea□	11,42
Contabilidad	
F. J. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad (*)	7,06
VARIOS, Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada (*)	4,71
M. VALERO PULIDO, Contabilidad de Sociedades	7,90
F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras	10,22
M. CORDOBÉS MADUENO; J. M ^a MUÑOZ TOMÁS; M. RUIZ LOZANO y P. TIRADO, Contabilidad de costes: casos y soluciones .□	11,42
Derechos humanos	
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos Humanos. Una reflexión interdisciplinar	9,02
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado de bienestar	9,62
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Neoliberalismo, libertad y liberación	9,62
Economía General	
VARIOS, Sociedad y economía en los años 90. Reflexión de la Revista de Fomento Social	9,92
A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, Un modelo Macroeconómico del Equilibrio Global (2 ^a Ed.)	6,01
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht (2 ^a Ed.) □	10,92
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la Unión Europea. Más allá del euro	12,02
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, P. CALDENTEY y M ^a LUZ ORTEGA CARPIO, La UE en la hora del Tratado de Amsterdam: una perspectiva española (CD)	3,91
C. BARROSO CAMPOS; M. C. LÓPEZ MARTÍN; P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ; A. DE LOS RÍOS BERJILLOS y A. RODERO FRANGANILLO, Ejercicios de macroeconomía (Coeditado con Algaída Editores) (*)	13,22
M. DELGADO ÁLVAREZ; A. HERNÁNDEZ ROMÁN; L. AMADOR HIDALGO; V. GONZÁLEZ CANO; J. M. MARTÍN LOZANO y M ^a LUZ ORTEGA CARPIO, Ejercicios de microeconomía: Cuestiones y problemas (*) ..	12,02
Economía regional. Economía andaluza	
L. GODOY LÓPEZ, Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno	16,61
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales	12,44
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*)	7,36
S. MILLÁN LARA y J. J. RODRÍGUEZ ALCAIDE, Modelos decisionales en la planificación de zonas urbanas. Una aplicación a los terrenos liberados por RENFE en la ciudad de Córdoba (Coeditado con la Universidad de Córdoba)	6,01
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas	11,12
Economía social	
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica	4,72
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma?	8,50
F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras	10,22
M. L. ORTEGA CARPIO, Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica (Coeditado con IEPALA editorial)	15,63

Empresa

VARIOS, La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963–1988) (*)	
G. RUL-LÁN BUADES, Administración de recursos humanos (3ª Ed.)	7,21
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Análisis de las organizaciones. Fundamentos diseño y aplicaciones (2ª Ed.) (*)	11,42
A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejerc. (2ª Ed.) (*)	5,02
L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola	10,22
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Ética y negocios. Casos para el análisis ético (Coeditado con Algaida Editores)	12,62
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Arquitectura de los sistemas organizativos + CD de ejercicios	15,63

Matemáticas e Informática

C. HERVÁS MARTÍNEZ, Problemas de Combinatoria y Probabilidad (*)	2,94
J. M. CARIDAD OCE RÍN, T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos (*)	5,32
J. M. CARIDAD OCE RÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal (*)	2,94
F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, Superficies maximales en el espacio de Lorentz– Minkowski	5,32
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales	12,44
L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola	10,22
A. PASCUAL GAÑÁN, Curso teórico–práctico de matemáticas financieras (coeditado con Algaida Editores)	13,22
A. PASCUAL GAÑÁN, Matemáticas financieras. Ejercicios y problemas resueltos y propuestos	10,22

Sicología y Sociología

A. LÓPEZ CABALLERO, Dolor y Mito. Psicología del comportamiento religioso (*)	5,89
A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejerc. (2ª Ed.) (*)	5,02
J. L. TRECHERA HERREROS, El trastorno narcisista de la personalidad: concepto, medida y cambio	10,82

Sindicatos

G. RUL-LÁN BUADES, Poder Sindical y Democracia	5,32
G. RUL-LÁN BUADES, Origen Político de los Sindicatos	9,14
G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la Unión Europea	8,50
G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la UE (Vol II) (Austria, Finlandia y Suecia)	6,61

(*) Agotado

PEDIDOS A:

Publicaciones ETEA. Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004–CÓRDOBA. ☎ 957 22 21 00

Mundi–Prensa Libros, S.A. Castelló, 37. 28001–MADRID. ☎ Oficinas 91 436 37 02. ☎ Librería 91 436 37 00

BOLETÍN DE PEDIDO

Enviar a: ETEA. *PUBLICACIONES ETEA*
 Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004–CÓRDOBA (ESPAÑA)
 ☎ 957 22 21 00 – Fax 957 22 21 01

Nombre y apellidos _____ D.N.I. _____

Calle _____ Cód. Postal _____

Población _____ Provincia _____

SOLICITA EL ENVÍO DE LAS SIGUIENTES OBRAS:

<u>Ejemplares</u>	<u>Autor y título</u>	<u>Euros</u>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Forma de pago: Cheque bancario a nombre de ETEA Reembolso

Revista de Fomento Social
BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Apellidos _____
Nombre _____
Empresa/institución _____
N.I.F. _____

Dirección _____
Población _____
Código postal _____ Provincia _____
País / Estado _____

Teléfono/s _____ / _____ ; _____ / _____
Fax _____ / _____ Correo elect. _____

Deseo suscribirme por un año

- a partir de _____
 a partir de enero de 2005
 a partir del próximo número

Precio de la suscripción anual (2005): 34 euros

Número de ejemplares: _____

Forma de pago

Giro postal nº _____ a INSA-ETEA.
Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Cheque a nombre de INSA-ETEA

Banco _____ Ciudad _____

BANCO SUCURSAL DC NÚMERO DE CUENTA

Domiciliación bancaria: Rellene boletín adjunto.

_____, a _____ de _____ de 200 ____.

(firmado:)

Recorte esta hoja y envíela a
Revista de Fomento Social
Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Nosotros nos ocuparemos de la tramitación bancaria.

Sr. Director

Banco/ Caja de ahorros _____
Sucursal _____
Población _____
Provincia _____

Muy Señor mío:

Le ruego se sirva cargar, hasta nueva orden, a la cuenta corriente, indicada en este boletín, que tengo abierta en esa entidad, el recibo que le presente INSA-ETEA de Córdoba por la suscripción a la Revista de Fomento Social.

CCC

BANCO SUCURSAL DC NÚMERO DE CUENTA

Atentamente,

_____, a _____ de _____ de 200 ____.

(firmado:)

Personas a las que puede interesar Revista de Fomento Social. Recorte este cupón, dándonos a conocer, sin ningún compromiso por su parte, nombres de personas a quienes pudiera interesar recibir o conocer nuestra revista, y envíelo a Revista de Fomento Social. Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Apellidos y nombre _____
Dirección _____
Población _____ Código postal _____
Provincia / País / Estado _____

Apellidos y nombre _____
Dirección _____
Población _____ Código postal _____
Provincia / País / Estado _____

Apellidos y nombre _____
Dirección _____
Población _____ Código postal _____
Provincia / País / Estado _____