

Julio · Septiembre 2001

**REVISTA**

de

# Fomento Social

## *La Política Agraria Común europea*



*Política medioambiental de la Unión  
Europea*

*Los mercados monetarios españoles*

*La planificación en las ONGD*

*Centroamérica ante la globalización*

---

# REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

---

Nº 223 – VOLUMEN 56

---

JULIO–SEPTIEMBRE 2001

---

---

**RESÚMENES / ABSTRACTS** ..... 337

---

## EDITORIAL

---

– *La Política Agraria Común europea en un mundo globalizado* ..... 343

---

## ESTUDIOS

---

– Luis AMADOR HIDALGO: *El VI Programa de Medio Ambiente en el contexto de la política medioambiental de la Unión Europea: una síntesis* ..... 369

– M<sup>a</sup> del Carmen LÓPEZ MARTÍN: *Los mercados monetarios españoles. Evolución y perspectivas* ..... 399

– M<sup>a</sup> José MONTERO SIMÓ: *La planificación en las ONGD* ..... 433

---

## NOTAS

---

– Gert ROSENTHAL: *Centroamérica ante la globalización e integración* .....461

---

## CRÓNICAS

---

– Pedro CALDENTEY, Vicente GONZÁLEZ, José J. ROMERO: *Una crónica sobre las relaciones universitarias hispano-marroquíes: dos encuentros cordobeses (octubre–noviembre 2001)* .....475

---

## DOCUMENTOS

---

– *La Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua* .....485

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

– *Recensiones*..... 499

– *Reseñas*..... 513

---

SUMARIO

---



*Revista de Fomento Social*, 56 (2001), 337-342

## RESÚMENES-ABSTRACTS Nº 223

### EDITORIAL

#### *Consejo de Redacción*

#### **La Política Agraria Común europea en un mundo globalizado**

En este artículo editorial se hace una reflexión sobre la responsabilidad de los países europeos, miembros del reducido círculo de los ricos del Norte, en relación con la política agraria común (PAC); se trata de un tema polémico que los países europeos no tienen resuelto hacia dentro y que provoca importantes consecuencias negativas hacia fuera, en particular hacia los países menos desarrollados, como se pone de manifiesto en la agenda de la Organización Mundial del Comercio. Tras describir los orígenes, la evolución y la crisis de la PAC, se analizan brevemente las propuestas de reforma existentes y las diversas estrategias posibles ante los cambios planteados o en curso. El editorial adopta, con matices, una actitud crítica con la actual PAC, y enumera una serie de once estrategias concretas tendentes a transformar dicha política en una dirección de mayor justicia a escala internacional y de mayor equilibrio y menores efectos negativos en el interior de la propia Unión Europea.

#### *Editorial Board*

#### *European Common Agricultural Policies in a Globalised World*

*In this editorial we will reflect on the responsibility of European countries,*

*members of the restricted circle of the rich Northern people, regarding the Common Agrarian Policy (CAP); this is a controversial subject, which has not been solved by European countries internally, and has important negative consequences externally, particularly for the more underdeveloped countries, as is demonstrated by the Agenda of the World Commerce Organisation. After describing the origins, evolution and crisis of the CAP, a brief analysis is made of existing reform proposals and the different possible strategies with regard to the changes proposed or under way. This editorial adopts a critical attitude, qualified on certain points, towards the present CAP, and presents a series of eleven specific strategies aimed at a transformation of the Policy in the sense of greater justice on an international scale, with improved balance and fewer negative effects within the European Union itself.*

#### ESTUDIOS/PAPERS

*Luis AMADOR HIDALGO*

#### **El VI Programa de Medio Ambiente en el contexto de la política medioambiental de la Unión Europea: una síntesis**

En el año 2001 la Comisión Europea ha adoptado una propuesta sobre el nuevo programa de acción en materia de medio ambiente que tiene una duración de 10 años. Se trata de un documento estratégico trascendental, dado que en el mismo se concretan las áreas de actuación prioritaria en este ámbito, así como también algunas de las políticas y medidas que está previsto aplicar y que deben aportar soluciones innovadoras para dar una respuesta adecuada a los retos medioambientales que se presentan ante nosotros.

*VI Programme on Environment in the context of the European Union environmental policy: synthesis*

*In 2001 the European Commission has adopted a proposal regarding the new programme of action in questions of the environment, with a duration of 10 years. This is a tremendously important strategic document, as it specifies areas for priority action in this field, as well as some of the policies and measures whose application is planned; these should provide innovative solutions which can lead to a suitable response to the environmental challenges which face us.*

---

*M<sup>a</sup> Carmen LÓPEZ MARTÍN*

### **Los mercados monetarios españoles. Evolución y perspectivas**

Los mercados monetarios son uno de los componentes más importantes de la actividad económica y financiera de cualquier país debido a las funciones que desempeñan. En este artículo, tras repasar brevemente dichas funciones, se analizan los aspectos más importantes de la evolución de estos mercados en España desde sus inicios (a mediados de la década de los setenta) hasta la actualidad, tras la incorporación española a la Unión Monetaria. Posteriormente, se comentan cuáles pueden ser las pautas que marquen su comportamiento en el futuro más próximo.

*Spanish Monetary Markets. Evolution and Prospects*

*Monetary markets are one of the most important components of the economic and financial activity of any country because of the role they play. In this article, a brief run through of these roles is followed by an analysis of the most important aspects of the development of these markets in Spain since its commencement (in the mid-seventies) up until the present, following the incorporation of Spain into the monetary Union. Lastly, is a commentary on what the guidelines are that could establish its behaviour in the near future.*

*M<sup>a</sup> José MONTERO SIMÓ*

### **La planificación en las ONGD**

Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) realizan, sin lugar a dudas, una encomiable labor social. Su trabajo se plasma en una doble vertiente: Norte y Sur. La consecución de los objetivos de las ONGD requiere el establecimiento de satisfactorias relaciones de intercambio con los ciudadanos del Norte por un lado, y con los del Sur, por el otro. Para ello, es necesario optimizar los recursos de los que dispone la ONGD. En esta línea, el presente artículo sugiere una vía para mejorar el desempeño de su labor en el Norte. Se plantea la necesidad de desarrollar un proceso de planificación estratégica, sustentado por la filosofía de intercambio del Marketing.

*Planning for NGDOs*

*It goes without saying that Non Governmental Development Organisations carry out praiseworthy social action. Their work manifests itself in a twin direction: North and South. In order for the NGDOs to be able to reach their*

*objectives, it is necessary to establish satisfactory relationships of exchange with the inhabitants of the North on the one hand, and with those of the South on the other. In order to do this, the resources that the NGOs have at their disposal must be optimised. In this line, the present article suggests a way to improve their working performance in the North. We express the need for the development of a process of strategic planning, supported by the philosophy of Marketing exchange.*

#### NOTAS / NOTES

*Gert ROSENTHAL*

#### **Centroamérica ante la globalización e integración**

Se trata de una ponencia presentada por el autor, uno de los mayores expertos en la economía y la integración centroamericana, en el marco de la “Conferencia regional sobre la integración y el desarrollo de Centroamérica en el siglo XXI” que tuvo lugar en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en Tegucigalpa en julio de 2001. Tras denunciar el síndrome general constatable en el proceso de integración centroamericano, consistente en una brecha creciente entre la retórica y la realidad, el autor enumera cuatro fenómenos que explican esa brecha: la difícil y compleja transición política de esos países; su gradual adaptación a la economía global; la falta de un apoyo político más decidido a las instituciones de la integración centroamericana; los estímulos o impulsos que llegan del exterior hoy tienden a ser mayores. A continuación se aportan seis propuestas concretas tendentes a ligar el desarrollo de cada país con el proceso de integración.

#### *Central America Facing Globalisation and Integration*

*This is a lecture given by the author, one of the most important experts in economy and integration in Central America, at the “Regional Conference on Integration and Development of Central America in the XXI century” (Conferencia regional sobre la integración y el desarrollo de Centroamérica en el siglo XXI) which took place at the Central American Bank for Economic Integration (Banco Centroamericano de Integración Económica [BCIE]) in Tegucigalpa in July, 2001. After denouncing the general syndrome evident in the process of Central American integration, consisting of an increasing*

---

*division between words and deeds, the author named four facts that explain this split: the difficult and complex political transition of the countries concerned; their gradual adaptation to global economy; the lack of more decisive political support for the institutions for Central American integration; the encouragement or boosts that arrive from the outside world today tend to be greater. Then six concrete proposals are given pointing towards binding the development of each country to its process of integration.*

#### DOCUMENTOS / DOCUMENTS

##### **Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua**

Recientemente han tenido lugar elecciones generales en Nicaragua, con el triunfo del candidato del Partido Liberal Enrique Bolaños. En ese contexto, poco antes de las elecciones, en el mes de septiembre de 2001, se presentó en Managua el libro “Bases para un plan de desarrollo rural de Nicaragua”, editado por la Universidad Centroamericana (UCA) de Managua con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, trabajo que constituye uno de los resultados de un largo proceso de reflexión y debate (llamado “Iniciativa para el desarrollo rural de Nicaragua”) en el que ha participado activamente, entre otros, un equipo de ETEA. Presentamos a continuación un resumen de dicho libro y del propio proceso. En el texto se explica con detalle todo el proceso, sus objetivos y participantes, la génesis del documento más largo del que aquí aparece un resumen, y las tareas pendientes, con la vista puesta en una mejora de las condiciones de vida de las gentes de ese país centroamericano del que nos sentimos muy cercanos por muchos motivos.

##### *Initiative for Rural Development in Nicaragua*

*In the General Elections recently held in Nicaragua, the victory went to the Liberal Party candidate Enrique Bolaños. In this context, shortly before the elections, in September 2001, a book was presented in Managua: “Bases para un plan de desarrollo rural de Nicaragua” (Basis for a Rural Development Plan for Nicaragua), edited by the UCA (University of Central America) of Managua with the support of the Spanish Agency for International Co-operation (Agencia Española de Cooperación Internacional). This study represents one of the results of a long process of reflection and debate, called “Initiative for Rural Develop-*

*ment in Nicaragua” (Iniciativa para el desarrollo rural de Nicaragua) in which, together with others, a team from ETEA has actively participated. A summary of the book and the process itself follows. In the text the whole process is explained in detail, its aims and its participants, the birth of the longest document which is summarised here, and the work still pending, with our sights placed on improving living conditions for the people of this Central American country we feel so close to for so many reasons.*



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 343-367

# La Política Agraria Común europea en un mundo globalizado<sup>1</sup>

---

**Consejo de Redacción**

---

*“Entonces el Corazón del Cielo les echó un vaho sobre los ojos, los cuales se empañaron como cuando se sopla sobre la luna de un espejo. Sus ojos se velaron y sólo pudieron ver lo que estaba cerca, sólo eso era claro para ellos. Así fue destruida su sabiduría...”<sup>2</sup>*

*Dos son las razones inmediatas que nos llevan a tratar el presente tema en este artículo editorial. Por una parte, los cambios –relativamente pequeños– ocurridos en la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea (UE) con*

---

<sup>1</sup> Para la elaboración de este texto hemos partido de un documento más largo elaborado por el equipo de ETEA por encargo de Intermón Oxfam, en el marco de la preparación de una campaña de Oxfam Internacional encaminada a promover la introducción de criterios de justicia en las relaciones comerciales internacionales, en particular en materia de productos agrarios. Dicho texto largo será próximamente publicado en coedición por ETEA, Desclé de Brouwer e Intermón Oxfam.

<sup>2</sup> *El Popol Vuh. Las antiguas historias del Quiché*. Traducidas del texto original con introducción y notas de ADRIÁN RECINOS. Ed. Universitaria Centroamericana (EDUCA). Colección Aula. Centroamérica, 1971 p. 102-103.

*motivo de la aprobación de la Agenda 2000 en la Cumbre europea de Berlín de julio de 1999, con el horizonte de un sexenio, se acercan a la mitad de su recorrido, y es el momento para proceder a lo que se suele conocer en el argot comunitario como una mid-term review, o revisión a mitad de su periodo de vigencia. Esto por lo que respecto al ámbito interior de la propia UE.*

*Por otro lado, de cara al exterior, si las circunstancias especiales derivadas de los trágicos atentados del 11 de septiembre no lo impiden, cuando este número esté en imprenta, del 9 al 13 de noviembre de 2001, se celebra en Doha (Qatar) la 4ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio; como se explica más adelante, pase lo que pase con y en esta Conferencia, uno de los temas “estrella” en general de la agenda de la OMC tiene mucho que ver con las políticas proteccionistas de la agricultura de los países de la OCDE, muy en particular de la UE.*

*Pero, más allá de esos motivos coyunturales, en último término lo que pretendemos en este editorial es reflexionar sobre la responsabilidad de los países europeos, miembros del reducido círculo de los ricos del Norte, en un tema que no tenemos resuelto hacia dentro y que provoca importantes negativas consecuencias hacia fuera, en particular hacia los países menos desarrollados.*

## **1. Los orígenes de la PAC: “en el principio no fue el mercado”**

*La PAC europea no nace con una pretensión exportadora o expansionista. En sus orígenes está la necesidad de garantizar el precario abastecimiento alimenticio de la Europa de los años 50; de alguna manera fue una concesión alemana a la generosidad política con la que Francia lideró la creación primero de la CECA y luego de la CEE y el Euratom con el país que había sido su tradicional enemigo. A principios de la década de los años 60 era auténticamente revolucionaria una política de solidaridad intersectorial e internacional como la PAC, como lo fue ya entrados los años 70 la política regional europea orientada a corregir los desequilibrios en el nivel de desarrollo entre las distintas regiones europeas.*

*En efecto, no se puede olvidar que los objetivos previstos para la PAC en el famoso artículo 39 del Tratado de Roma, instrumentados tras la posterior conferencia de Stresa con toda una serie de reglamentos, eran los siguientes: incrementar la productividad agrícola; garantizar a la población agrícola un nivel de vida equitativo; estabilizar los mercados agrarios; garantizar la seguridad de los abastecimientos; asegurar a los consumidores suministros a*

precios razonables. Más adelante volveremos sobre estos objetivos de la PAC.

Destacamos de nuevo el hecho de que en sus orígenes la PAC no tenía la menor intención de introducir las producciones agrarias de los países de la CEE en los mercados internacionales. El objetivo programático del Tratado de Roma consistía en garantizar a los agricultores (cuyo protagonismo en el medio rural de aquel entonces era indiscutido) **un nivel de vida digno**; de alguna manera se establecía así la base filosófica de la protección que, a nuestro entender, trascendía las coordenadas de espacio y tiempo en que se formuló, convirtiéndose en una de las justificaciones más sólidas de la protección rural.

El sistema seguido era muy simple. Para los grandes sectores de la agricultura comunitaria (la de los países fundadores: cereales, aceite de oliva, azúcar y productos ganaderos), se aplicó una férrea protección en frontera, un régimen de precios elevados y un sistema de intervención y de almacenamiento eficaz. En aquellos sectores agrarios en que la comunidad primitiva era deficitaria (oleaginosas, tabaco, algodón, carne de ovino) se procedió a una liberalización de importaciones compaginándola con ayudas directas a productores comunitarios. Por último en los sectores de frutas, hortalizas y vino, el sistema seguido se basaba en un precio mínimo de importación (precio de referencia, para los productos procedentes de terceros países) acompañado de unos peculiares sistemas de eliminación de excedentes (destilaciones y retiradas).

## 2. La crisis de la PAC: una política víctima de su propio éxito

Víctima de su propio éxito, a partir de finales de los años 70, y sobre todo en los 80, la PAC generó una serie de efectos perversos internos (cuantiosos excedentes, elevado coste financiero, desigual distribución entre zonas y países y entre agricultores, efectos medioambientales negativos etc.) y externos (presiones sobre los mercados internacionales debido a las abundantes exportaciones subvencionadas de ciertos productos y a las fuertes restricciones a las importaciones agrarias). A mitad de la década de los 80 todo esto coincide con un grave desencuentro entre los entonces 12 países miembros con relación a la financiación de los gastos agrarios, con una disidencia británica permanente y beligerante, ya que el Reino Unido se negaba a financiar este tipo de políticas que iban en contra de su tradicional sistema basado en los "deficiency payments". Estos últimos consistían en ayudas directas a los agricultores y precios bajos a los productos; el mercado se abastecía gracias las cuantiosas importaciones de alimentos procedentes de los países de la antigua Commonwealth.

*El final de la década de los 80 coincide con la apertura de la Ronda Uruguay que introduce por primera vez el debate agrícola en el seno del GATT<sup>3</sup>. En la dialéctica negociadora, la CEE se convierte en el bloque más atacado, merced a la alianza entre Estados Unidos (que mantenía el contencioso desde hacía años) y el grupo de Cairns que logró aglutinar a una buena parte de los países exportadores perjudicados por las medidas proteccionistas europeas. Coincide este “ataque” externo en toda regla contra la PAC, con el replanteamiento interno, cuyo punto álgido puede situarse en el famoso Informe Mac Sharry y su propuesta de reforma de 1992. La propuesta fue muy mal recibida por los agricultores europeos en general, y franceses en particular, ya que el potente lobby agrario veía por primera vez en peligro su situación privilegiada.*

*Si algo queda claro después de los acuerdos de Marrakesh (con los que concluyó la Ronda Uruguay) es que la política agraria europea había “perdido la batalla” de la opinión pública mundial y que se encontraba fuertemente deslegitimada en particular ante los países menos desarrollados, perjudicados por el proteccionismo europeo; ello no puede hacer ignorar la hipocresía de otras áreas o países ricos exportadores –como Estados Unidos o Canadá– que encontrarán en la UE el chivo expiatorio, como si sus propias políticas (y no sólo agrarias!) fueran especialmente solidarias.*

### **3. La reforma de la PAC: del productivismo al ruralismo**

*Simultáneamente se asiste en el propio seno de la UE a lo que podríamos llamar el despertar del paradigma ruralista: se trata de una corriente de pensamiento, muy potente en particular paradójicamente en Francia, pero también en otros países influenciados por la “ola verde” de los movimientos ecologistas, especialmente Alemania y otros países de la Europa rica continental.*

*El énfasis por la calidad de los alimentos y de la vida en general, la creciente preocupación por la protección del medio ambiente (no olvidemos que la Cumbre de Río tiene lugar al comienzo de la década de los 90), el redescubrimiento de la multifuncionalidad de la agricultura y del territorio rural, y la aparición de políticas alternativas de desarrollo rural no enfocadas a la intensificación productiva agraria (cuyo exponente paradigmático serían los*

---

<sup>3</sup> Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC).

*programas LEADER<sup>4</sup>) abren una brecha en la hasta ahora prácticamente monolítica política productivista europea. Las nuevas tendencias responden también al deseo de los agricultores y de los habitantes del medio rural de permanecer en su medio de origen y de vida sin sufrir merma por ello en su calidad de vida, ni sufrir agravios comparativos en su grado de desarrollo con respecto a los habitantes de las ciudades.*

*¿Hacia dónde se dirige esta evolución? Las sucesivas oleadas reformistas de la PAC europea, aunque muy lentamente y con fuertes inercias económicas e institucionales, están implicando cambios profundos, aunque todavía insuficientes. Ante estos cambios, son muchas las posturas que se pueden adoptar, pero sintentizando se pueden resumir en tres.*

#### **4. Tres estrategias ante los cambios de la PAC<sup>5</sup>**

##### **a) La estrategia del status quo**

*Esta postura quedó reflejada en los acuerdos de Berlín de julio de 1999, materializados en la famosa Agenda 2000. Este importante documento, cuyo horizonte se prevé hasta el año 2006, incluye numerosas modificaciones en el funcionamiento de los distintos aspectos de la Unión. Respecto al mundo rural, la Agenda 2000 introdujo lo que nosotros llamamos la reforma de la reforma de la PAC.*

*En cuanto al mundo rural la Agenda contiene dos pilares básicos: el sector agrario y el desarrollo rural. Hemos de señalar que la Agenda 2000 supone una continuidad en la evolución de dos aspectos que marcaron la ya vieja reforma de la PAC de 1992: a) la nueva concepción de la PAC de los años ochenta (contención de los gastos agrarios, ajuste presupuestario, protección del medio ambiente, desarrollo del mundo rural, etc.) y b) los compromisos internacionales en el seno de la entonces GATT y hoy OMC. En resumen, la agenda 2000*

<sup>4</sup> Como es sabido, LEADER viene de las iniciales de "Liaison entre activités de développement rural", y es una Iniciativa comunitaria, relativamente exitosa, consistente en la promoción de actividades multisectoriales de desarrollo endógeno –no directamente agropecuarias– en las zonas rurales europeas.

<sup>5</sup> En este apartado seguimos la excelente sistematización de JACQUES BERTHELOT.– "Un autre modèle pour l'agriculture. L'urgente réforme des politiques européennes". *Le Monde Diplomatique*, avril 2001, pp. 4–5.

*continúa con la progresiva desprotección interna de los agricultores en lo que respecta a los mecanismos de intervención (precios de garantía y compra y almacenamiento de productos excedentarios) e incrementa las ayudas directas a los agricultores, desligándolas de la cantidad producida. Por otra parte, la reducción de precios a la intervención de los principales productos permitirá un acercamiento de los precios internos a los mundiales, lo que en parte permitirá igualmente un aumento de las importaciones de productos del resto del mundo a la UE al reducirse las barreras arancelarias a niveles muy pequeños.*

*Por todo ello puede afirmarse que, en líneas generales, la reforma de la reforma es continuista (“más de lo mismo”), es básicamente la postura oficial y no rompe con la política agraria existente, en sintonía con lo que ha sido la forma de hacer política dentro de la UE: un paso hacia adelante, aunque sea pequeño, es avanzar, aunque quizás para tamaño viaje no hagan falta estas alforjas.*

*¿Quiénes son sus **defensores**? Constituye, de alguna manera, la estrategia negociadora de la Comisión Europea ante la OMC y es la postura predominante entre los sindicatos agrarios mayoritarios, representativos de la franja de agricultores más modernos y dinámicos y con explotaciones de mayor dimensión. También de algunas empresas del complejo agroindustrial, generalmente organizadas en forma de oligopolios multinacionales.*

*Los **principios y medidas básicas** de esta postura se orientan a preservar el modelo agrícola europeo manteniendo la “vocación exportadora” (con producciones agroganaderas cada vez más competitivas) y la “multifuncionalidad” (orientación del medio rural a la producción de bienes y servicios no agrarios, funciones que pueden y deben ser retribuidas con ayudas públicas). Se aceptaría cambiar algunas de las medidas adoptadas en Berlín por la Agenda 2000 con el fin de “vender” la reforma ante la OMC (por ejemplo reduciendo más de lo previsto las barreras a las importaciones y las subvenciones a las exportaciones, así como las ayudas todavía ligadas de alguna manera a las cantidades producidas). Se mantendrían, sin embargo, las ayudas directas parcialmente ligadas a la producción, ya que a pesar de no calcularse en función de las cantidades producidas, el sistema prevé que la dimensión de la explotación será el criterio básico de distribución.*

*Esta postura tiene algunas **consecuencias o dificultades** considerables en el mismo interior de la UE. De alguna manera implica dos facetas que son parcialmente contradictorias: “vocación exportadora” (ser más productivos en cantidad y competitivos en calidad de producciones agroganaderas) y “multi-*

*funcionalidad” (retribuir por otras funciones distintas de la producción agropecuaria) ya que la intensificación es difícilmente amistosa con el medio natural y la riqueza paisajística. No deja de ser, por tanto, un modelo productivista, eso sí, con una “pizca” de agricultura razonada y adornada por la multifuncionalidad para reducir los efectos perversos de la antigua PAC. Una dificultad añadida es que estos cambios disgustan a los sindicatos mayoritarios que los consideran demasiado revolucionarios, ya que son contrarios a sus intereses productivistas. Por otro lado, en esta postura no se presta atención a las consecuencias negativas del mantenimiento del status quo en los países del Sur: continúan las exportaciones con dumping también hacia el Sur y se siguen poniendo impedimentos a las importaciones de dichos países. En los documentos negociadores de la Comisión Europea ante la OMC no hemos encontrado la menor alusión a este problema, lo que resulta particularmente significativo.*

#### b) La estrategia del “mundial-ecologismo”

*Esta es la postura **defendida** por Estados Unidos, y respaldada por el grupo de países llamado de Cairns<sup>6</sup>, así como por algunas empresas agroalimentarias. También comparten esta visión: la Oficina Europea de Uniones de Consumidores y, paradójicamente, algunos partidos “verdes” y algunas ONG, que están más cerca de esta postura de lo que parecen confesar, con contradicciones internas importantes.*

*Esta estrategia se basa en los siguientes **principios o medidas**: eliminación rápida de toda protección exterior e interior a los productos agropecuarios; concesión de ayudas desligadas totalmente de la producción para retribuir lo que se ha venido en llamar “amenidades”, es decir, servicios rurales tipo turismo rural, producción de paisaje, defensa del medioambiente, etc.; crítica al productivismo intensivo y a la concentración de las ayudas en los más grandes agricultores; control estricto de la contaminación producida por las prácticas agrícolas intensivas y remuneración de las funciones medioambientales de la agricultura “limpia”; alineación de los precios internos de los productos agrarios con los precios mundiales para acabar así con los problemas de la UE en la OMC.*

<sup>6</sup> Se trata de un grupo de países exportadores agrarios cuyo nombre proviene de la ciudad australiana de Cairns. Lo fundan en 1986 catorce países: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Filipinas, Nueva Zelanda, Tailandia, y Uruguay. Hoy está formado por 15 países. Tras su fundación han entrado la Unión Sudafricana y Paraguay y ha salido Hungría.

*Los efectos o consecuencias principales de esta estrategia son los siguientes: se consagra la tendencia a la superespecialización, sólo serán productivas y competitivas unas miles de explotaciones ultratecnificadas y de dimensiones enormes; se trata de una postura que despierta poco entusiasmo en los sindicatos agrarios europeos mayoritarios ya que reduce a la mayoría de los agricultores al papel de productores de las citadas “amenidades” lejos de su tradicional oficio de abastecedores de alimentos para la población; los defensores de esta estrategia se contradicen al pretender que sea a la vez una política más “agroalimentaria”, y más “rural” o “ruralista”: su principal error es la pretensión dogmática de alinear los precios internos con los mundiales (que son normalmente, no lo olvidemos, precios de excedentes, de saldos).*

*Además se siguen de esta postura dos corolarios muy discutibles: el problema de la incertidumbre en los precios se resolverá con contratos de futuro y con seguros contra los riesgos derivados de la total liberalización; y, en segundo lugar, que sería posible asegurar una renta suficiente a los agricultores con una ayuda personal y condicionada a los beneficios medioambientales producidos por cada uno.*

*Por otro lado, en esta postura se pretende retribuir también a los no agricultores: “paisaje sin campesinos” (paysage sans paysans). Se trata, en suma de una postura hiper-liberal, que pretende eliminar toda tentativa de controlar la producción: nada de cuota ni de controles; para eso está el mercado.*

*De cara a los países del Sur, esta estrategia tiene entre otros el inconveniente –coincide en esto con la primera postura de defensa del status quo– de no preocuparse prácticamente nada de los efectos externos de la nueva PAC preconizada; se adivina, por otra parte, que las exportaciones a bajo precio de productos agrarios de los países del Sur sólo beneficiarán a las multinacionales agroalimentarias; es de temer, como consecuencia, que disminuya la producción total de alimentos en los países en vías de desarrollo (PVD). La iniciativa EBA<sup>7</sup> (“Todo salvo armas”) si no es asimétrica (o sea, si no protege a las naciones más pobres de la invasión de las importaciones procedentes de los países ricos) resultaría una cínica forma de ganarse el voto de los PVD en las negociaciones de la OMC, ya que la UE exige en concreto a este grupo de países que abran sus fronteras a todos los productos europeos (no sólo agrarios) de*

---

<sup>7</sup> “Everything but arms”, iniciativa loable, aunque incompleta, conducente a liberar de toda traba aduanera directa o indirecta a las exportaciones de los 49 países más atrasados (menos avanzados o PMA) del planeta con excepción de las armas.

*exportación. Además, las exportaciones de los productos tropicales del Sur hacia la UE se harán al precio mundial que, en algún caso como el azúcar, es inferior incluso al coste de producción.*

c) La estrategia campesino-ciudadana

*Los **defensores** de esta postura son la Coordinadora campesina europea (encabezada por el conocido agricultor francés José Bové, cara visible agraria del movimiento antiglobalización europeo), las asociaciones ambientalistas, ciertas ONG de solidaridad internacional, algunos partidos verdes y algunas asociaciones de consumidores más sensibles a los problemas del Sur.*

*Esta estrategia se basa en los siguientes **principios o medidas**: ante todo, reconocimiento del derecho de cada país (o grupo de países, v.g. la UE) a la soberanía alimentaria y a la autosuficiencia en alimentos básicos. Con el Foro Mundial de La Habana de 2001 sobre el tema, entendemos por soberanía alimentaria “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”.*

*Además, se propugna la defensa a ultranza de la multifuncionalidad y la necesaria sostenibilidad ambiental de un mundo rural que sólo tendrá futuro si es multisectorial; protección frente a las importaciones con barreras de entrada tipo *prélèvements*<sup>8</sup>. Nótese que la propuesta de esta tercera estrategia admite estos *prélèvements* (hoy “condenados”) por la OMC que propugna una total transformación en aranceles de las protecciones residuales, tanto en países europeos, bajo ciertas condiciones, como sobre todo en el Sur.*

*Asimismo, se defiende una política conducente a ligar la ganadería al suelo (con el uso de pastos), disminuyendo drásticamente la dependencia de los alimentos compuestos concentrados (causa en último término de accidentes tan graves como la conocida “enfermedad de las vacas locas”). Otras propuestas*

<sup>8</sup> También llamadas “exacciones reguladoras”: son unos aranceles peculiares, puesto que no se calculan sobre el valor de la mercancía importada (*ad valorem*), sino como diferencia entre el precio mundial y el que se considera justo a la entrada en el país importador.

*son: frenar el crecimiento de la dimensión de las explotaciones, y establecer algún tipo de precio de intervención (o de garantía), con la consiguiente constitución de stocks de seguridad, para salvaguardar la producción de los agricultores menos favorecidos.*

*Algunos efectos o consecuencias de esta postura, claramente heterodoxa, serían los siguientes: rompe con la “funcionarización” creciente de los agricultores europeos, hoy por hoy totalmente dependientes de la burocracia y del “papeleo” para cobrar sus subvenciones; pretende que el precio de referencia para el agricultor sea el interior, no el internacional, más remunerador que el segundo; y no tiene especiales inconvenientes, ...al menos para una visión crítica y en cierto modo utópica como la aquí expresada.*

\* \* \*

*Nuestra postura se encuentra más cerca de esta última estrategia que de las anteriores, aunque somos conscientes de la dificultad de conseguir su aceptación dentro de la propia UE y fuera de ella en el marco de la OMC. Es obvio que por ahora las cosas no van por aquí, y, desde luego, el tema de la pobreza de los países del Sur no entra en la agenda de la reforma de la PAC; nos tememos que la postura que aquí defendemos difícilmente será asumida, en concreto, por los negociadores de la Comisión Europea. Sin embargo, en el deseo de “dar qué pensar” a nuestros lectores y de crear conciencia sobre los aspectos implicados, de forma sistemática, intentamos resumir los elementos de nuestra propuesta en el apartado siguiente.*

## **5. Una propuesta: 11 estrategias para una nueva política agraria y rural en un mundo globalizado**

*A la luz de las anteriores consideraciones, proponemos una batería de once estrategias que no pretenden ser ni exhaustivas ni perfectamente sistemáticas; acompañamos el texto con algunos recuadros que permiten ilustrar algunas de las estrategias enunciadas.*

***Estrategia 1.*** – ***Es preciso promover reformas profundas en las políticas agrarias de la UE*** (y de otros países del Norte, como los Estados Unidos) que vayan en la línea de: a) renunciar por completo a las exportaciones agrarias subvencionadas; b) renunciar a un modelo básicamente exportador, de productos agrarios; c) eliminar las barreras de todo tipo (a excepción de las inevitables: sanitarias, etc.) a los productos agropecuarios brutos y elaborados del Sur,

*sin exigir a cambio un desarme similar en el Sur para los productos procedentes del Norte; d) reforzar el segundo pilar de la PAC –el paradigma ruralista– y todas las medidas conducentes a fortalecer una agricultura más preocupada por la calidad de los alimentos que por la cantidad, etc. Dicho con otras palabras, nos sumamos a la campaña de otros colectivos políticos, profesionales, ciudadanos, ONG, etc. que van en la línea de una nueva PAC que supera una mera política de status quo<sup>9</sup>. Interesa, por tanto, subrayar que **las reformas de la PAC, en medio de numerosas ambigüedades, contradicciones y resistencias, van en esta dirección, pero se quedan cortas; es menester ir mucho más allá<sup>10</sup>.***

### RECUADRO 1

#### La opinión de Oxfam Internacional

##### Propuestas de política para reformar el acuerdo sobre agricultura de la OMC (Resumen)

- ✓ Deberían eliminarse el *dumping* –subvenciones– y el uso de todas las formas de apoyo a la exportación.
- ✓ La UE y los EEUU deberían rediseñar las políticas de apoyo interno de forma que promuevan efectivamente objetivos sociales y ambientales, sin que tengan impactos negativos en los productores de los países en desarrollo.
- ✓ Las reglas de la OMC no deben socavar el derecho de los países en desarrollo a implementar políticas agrarias nacionales que promuevan el derecho a la alimentación y a un modo de vida sostenible. Esto se podría conseguir incorporando una “Caja del Desarrollo” que permitiría ampliar los tipos de intervenciones que los países en desarrollo podrían aplicar.
- ✓ Los gobiernos de los países en desarrollo deben diseñar e implemen-

<sup>9</sup> La primera de las políticas enunciadas y analizadas en el epígrafe anterior.

<sup>10</sup> Aquí no podemos sino mostrar nuestro acuerdo con la totalidad de los postulados de Oxfam (Recuadro 1) así como los incluidos en el decálogo de Los Verdes en el Parlamento Europeo (Recuadro 2), y prácticamente todas propuestas de Coordinación Campesina y Vía Campesina. Véase también la estrategia 9 sobre las alianzas necesarias.

tar políticas de comercio agrario y de desarrollo rural a favor de los pobres, que promuevan la seguridad alimentaria y modos de vida sostenible.

- ✓ Los países desarrollados deberían facilitar el acceso a sus mercados de las exportaciones agrarias de los países en desarrollo mediante la reducción sustancial de los aranceles generales, la eliminación de las tarifas escalonadas<sup>11</sup>, y la reducción de las barreras no arancelarias.
- ✓ Los países en desarrollo deberían quedar exentos de las obligaciones mínimas de acceso a mercados de la OMC, especialmente para las materias primas alimenticias, así como disfrutar de cierta flexibilidad para alcanzar la seguridad alimentaria.
- ✓ Los principales países exportadores de productos agrarios deberían establecer un fondo para ayudar a los países en desarrollo importadores de alimentos con el fin de que puedan abordar el pago de sus importaciones alimenticias y financiar programas para incrementar la productividad agrícola.
- ✓ Los gobiernos deberían comenzar a aplicar un mayor control del papel de las empresas multinacionales en el comercio internacional de productos agrarios.<sup>12</sup>
- ✓ Los países productores y consumidores deberían investigar, financiar e implementar esquemas conducentes a manejar la oferta y los stocks de materias primas con el objetivo de estabilizar los precios, donde ello sea posible.

***Estrategia 2.- La denuncia de los efectos negativos que las políticas agrarias proteccionistas de los países ricos, en particular de la UE, tienen en la producción agraria y en las condiciones de vida del medio rural de los países menos desarrollados, no debe hacer creer que es en el mercado mundial***

<sup>11</sup> Se refiere a la práctica de imponer aranceles cada vez más fuertes conforme mayor es el grado de elaboración de los productos tropicales exportados por los países en desarrollo a los países desarrollados; obviamente, los aranceles escalonados tienen por objetivo fomentar el desarrollo de las industrias transformadoras en el Norte y frenarlo en el Sur.

<sup>12</sup> UNCTAD sería la organización mejor situada para asumir el rol de control de las actividades de las multinacionales agroalimentarias.

**de bienes alimenticios donde se juega principalmente el futuro de las agriculturas del Sur.** Los estudios y la evidencia empírica disponible demuestran que ello no es así: con ser importantes dichos efectos, sólo explican en un porcentaje relativamente reducido la situación de deterioro de las zonas rurales de grandes áreas de dichos países empobrecidos. Un futuro mejor para las agriculturas y el mundo rural del Sur pasa ante todo por el incremento de las capacidades de consumo locales y regionales, es decir, por la disminución de la pobreza, lo que lleva consigo otras condiciones previas de todo tipo (macroeconómicas, como el saneamiento financiero y desaparición de la deuda externa; de buen gobierno, con el reforzamiento de la institucionalidad local y el incremento del capital social; de justicia social, con la disminución de las gigantescas desigualdades internas; de lucha directa contra la pobreza, con el establecimiento de redes de seguridad social y de cobertura de las necesidades básicas mínimas etc. etc.). (Véase recuadro 3)

## RECUADRO 2

### 10 propuestas para una nueva PAC

(Propuestas de “Los Verdes” en el Parlamento Europeo, 7 de febrero de 2001–Resumen)

“...Es preciso que la PAC deje de oponer calidad y precio, protección del entorno y rentabilidad, competencia y garantía de rentas. En lugar de subvencionar la producción, la destrucción y la exportación de excedentes, la nueva PAC debe colocar en primer plano de las preocupaciones políticas la calidad de los productos alimenticios, la preservación de los recursos naturales, así como el desarrollo de la economía rural. La calidad de los productos agrícolas debe ser juzgada en el contexto de su campo de acción y teniendo en cuenta más allá los efectos secundarios de su proceso de producción.” Estas son, telegráficamente, las 10 propuestas<sup>13</sup>:

<sup>13</sup> Es un mero enunciado. Cada una de las diez propuestas consta de unos párrafos de consideraciones previas sobre la problemática considerada y de unas propuestas de medidas concretas de acción y de política. Por razones de brevedad sólo transcribimos el enunciado de las 10 propuestas, remitiendo al lector interesado al texto completo (que en la versión francesa que manejamos ocupa 7 páginas). Puede consultarse la página web de los verdes en el Parlamento Europeo: <[www.les-verts-europe.org](http://www.les-verts-europe.org)>

1. Integración del principio de precaución en la producción de bienes alimenticios.
2. Condiciones marco, ecológicas y sociales, que garanticen la calidad, necesarias para la obtención de una ayuda pública.
3. Precios agrarios y política en materia de competencia: una competencia leal en torno a la calidad.
4. Posibilidades actuales de reorientación: medidas horizontales, desarrollo rural, programas relativos al entorno agrario.
5. Distribución de medios / ampliación al Este: la crisis exige una revisión de la Agenda 2000.
6. Política encaminada a la mejora general de la calidad de los productos alimenticios y a la promoción de la agricultura biológica.
7. Control de la producción y balance proteínico: saneamiento de las tierras cultivables en lugar de barbecho.
8. Relaciones comerciales internacionales y OMC. La crisis de las vacas locas pone en cuestión el pretendido modelo agrícola europeo.
9. Control democrático y codecisión del Parlamento Europeo en la Política Agraria Común.
10. Investigación agrícola, formación, diálogo cultural entre urbanos y rurales.

***Estrategia 3.- Es preciso incentivar el estudio detallado del impacto de las políticas proteccionistas de los países del Norte, en particular de la UE, sobre la agricultura, la producción agraria, y la situación del medio rural de los países pobres. Dicho impacto no es unívoco, claro y general: por eso debe ser estudiado con detalle distinguiendo países (la protección agraria del Norte no afecta por igual a todos los países), productos (hay grandes diferencias según la especialización productiva de las distintas zonas y los productos afectados –por ejemplo granos básicos o productos de exportación–, no todos susceptibles de comercio exterior) y actores (agricultores grandes vs. medianos-pequeños o campesinos–finqueros, agricultores vs. empresas de transformación y comercialización, especialmente multinacionales alimentarias) en el escenario internacional del comercio agrario.***

**RECUADRO 3****El desarrollo de los países pobres no se juega principalmente en los mercados exteriores****Relación entre barreras comerciales y nivel de desarrollo****Una referencia de Dani Rodrik<sup>14</sup>**

“¿Menores barreras comerciales producen mayores progresos económicos? Los estudios disponibles no revelan una relación sistemática entre el nivel medio de aranceles de un país y las restricciones no arancelarias y su subsiguiente tasa de crecimiento económico. Si acaso, la evidencia para los años 90 indica una relación positiva entre las tarifas y el crecimiento económico. La única relación sistemática es que los países dismantelan sus restricciones al comercio conforme van siendo más ricos. Esto explica el hecho de que los hoy países ricos, con pocas excepciones, se embarcaron en la senda del moderno crecimiento económico amparados por barreras proteccionistas, pero actualmente tienen bajas barreras comerciales.”

Esta consideración avala nuestra tesis de que un cierto grado de protección parece necesaria en las primeras fases del proceso de desarrollo económico. El cómo de esa protección es una cuestión crucial, así como el modelo de desarrollo interno que se adopte, y cuál sea la evolución de los factores concomitantes al modelo, tan importantes o más que el propio comercio exterior a la hora de hacer que un determinado país o región entre en la senda del desarrollo.

***Estrategia 4.- No hay “dos” políticas agrarias y rurales, radicalmente diferentes, una para el Norte y otra para el Sur. La coherencia en los presupuestos filosóficos y éticos conducen a formular una sola propuesta, que no admita contradicciones entre los principios animadores de dicha política que se esgrimen para el Norte y los que se esgrimen para los países del Sur, y que tampoco admita contradicciones entre los principios que inspiran las***

<sup>14</sup> Cf. DANI RODRIK.- “The developing countries’ hazardous obsession with global integration”. Hemos dispuesto del texto mimeografiado por cortesía de Andy Mold. Una versión de este artículo aparece en *Foreign Policy*, marzo/abril 2001, con el título: “Tradings in Illusions”. Dani Rodrik es profesor de la Universidad de Harvard.

*distintas políticas de los países del Norte, en particular de la UE (por ejemplo, los principios de la política europea de cooperación y los de la PAC, los principios de la política de cohesión tanto en el interior de la UE, como hacia los países del Este futuros miembros, y hacia el resto de los países menos desarrollados). El modelo que se proponga para el Norte debe ser posible también en el Sur con los matices, modulaciones y ritmos que sean necesarios; la diferencia no puede venir condicionada por la falta de presupuesto en el Sur: ése es precisamente el elemento novedoso esencial de las nuevas políticas a desarrollar<sup>15</sup>.*

***Estrategia 5.- Para promover el desarrollo de los países del Sur no basta con reforma la PAC: hacen falta más cosas...*** Las propuestas de modificación de la PAC tales como la eliminación de las restituciones a la exportación de productos agrarios, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias a los productos agrarios procedentes de los países menos desarrollados, la supresión de los aranceles escalonados a los productos tropicales transformados, etc., es ***decir los cambios imprescindibles para que las políticas europeas (y de otros países del Norte) no supongan un “ataque frontal” a los intereses de los países del Sur, siendo necesarios no son suficientes para que éstos últimos puedan acometer con éxito la lucha por su seguridad y soberanía alimentaria y para superar los graves problemas de pobreza, atraso rural y degradación ambiental y ecológica a que se ven sometidos. Es preciso defender unas políticas agrarias y rurales autónomas en los países del Sur que incluyan la protección selectiva y asimétrica de sus propias producciones agrarias (y no agrarias<sup>16</sup> ...) y la financiación de estas acciones, y las de desarrollo rural más amplias, con fondos procedentes de la cooperación internacional debidamente centralizados, organizados y controlados. (Véase Recuadro 4)***

<sup>15</sup> Véase también más arriba en el apartado 4 el modelo campesino-ciudadano de Berthelot, con el que coincidimos en gran medida.

<sup>16</sup> Es la salvedad que hay que hacer al famoso acuerdo “Everything but arms”, que mencionamos más arriba. Esta asimetría es esencial para que el modelo propuesto funcione.

#### RECUADRO 4

##### **Proteger la producción de alimentos en los países del Sur**

La historia de las políticas agrarias en los países de la OCDE (en particular: UE, EEUU, Japón, Canadá etc.) es la historia de un proteccionismo descarado para sus respectivas agriculturas. Con fórmulas diversas, todos han protegido de forma muy enérgica a sus agriculturas y a sus agricultores. Esta protección ha sido posible, naturalmente, sólo en los países ricos, aquellos que podían “permitirse el lujo” de subvencionar sus agriculturas con fondos públicos. Se puede afirmar que en política agraria “protege quien puede, no quien quiere”.

Por tanto, para garantizar la seguridad alimentaria en las regiones con problemas de abastecimiento es preciso proteger la producción y comercialización de los alimentos básicos de dichas regiones. Es éste un corolario de la experiencia europea.

¿Por qué un sistema que fue beneficioso para la primitiva CEE, que permitió la desaparición del fantasma del desabastecimiento que amenazaba al continente europeo en los lustros siguientes a la segunda guerra mundial, no habría de ser bueno para los países deficitarios, con importantes franjas de población en situación de hambre o, al menos, de infraalimentación?

Más aún, ¿por qué en los últimos años los países ricos, en particular los europeos, recomiendan a otros países la desgravación arancelaria para sus producciones agrarias y la liberalización comercial y aduanera, habiendo protegido durante décadas su agricultura precisamente con eficacísimos mecanismos de esa naturaleza?

Si hay un sistema que ha funcionado eficazmente para incentivar la producción de alimentos éste ha sido el mecanismo complejo de protección seguido en la CEE durante decenios. Existe una indudable hipocresía europea, al pretender ahora que los países en desarrollo liberalicen sus sectores productivos, incluidos los alimentos básicos. La UE sólo se ha avenido a modificar la PAC cuando no le quedaba más remedio...

¿Por qué no aplicar en los países con déficits de producción de alimentos los sistemas que tanto éxito (quizás excesivo éxito) tuvieron

en la CEE? Ya que es impensable la financiación endógena de una tal protección, ¿sería tan disparatado plantear la constitución de un fondo similar al FEOGA con recursos financieros procedentes de la cooperación internacional para proteger a su agricultura? En otras palabras, si el problema de la seguridad alimentaria es uno de los más importantes del planeta, y las soluciones arbitradas hasta la fecha no han dado resultado ¿por qué no crear un fondo solidario mundial de protección de la alimentación?<sup>17</sup>

**Estrategia 6.- No habrá una buena política agraria que no sea al mismo tiempo una buena política ruralista.** En otras palabras, lo que vale para el Norte, vale para el Sur. Es preciso **evitar el peligro de establecer una dicotomía entre las políticas necesarias en el Norte (más ruralistas, dado que los países ricos ya aseguraron hace tiempo su aprovisionamiento alimenticio) y las del Sur (más agraristas y productivistas, dado que la inseguridad alimentaria y la pobreza rural son los problemas más acuciantes y urgentes que hay que resolver).** No hay políticas agrarias de futuro que no sean rurales, y no hay políticas rurales que no incluyan políticas agrarias adaptadas a las condiciones de cada país o región. En cualquier caso, por muy urgente que sea el incremento de la producción y de la productividad en los países del Sur, ello no puede hacerse al precio de la degradación ambiental, el avance de la frontera agrícola o la intensificación a base de insumos importados.

**Estrategia 7.- Es necesario reivindicar una serie de derechos básicos que se encuentran debajo o detrás de las exigencias de cambios que se plantean a las vigentes políticas agrarias y de las nuevas políticas que se proponen.** Estos derechos podrían resumirse en tres grandes bloques: **a)** el derecho básico de los agricultores y de los habitantes del mundo rural a llevar una vida digna en su medio de origen y en su lugar de trabajo; **b)** el derecho de los países, o mejor de los grupos de países organizados en integraciones regionales, a que se aplique a su vez el principio de cohesión a su soberanía alimentaria (que es,

<sup>17</sup> Por otro lado, esto no es algo tan extraño. Lo que proponemos se parece bastante –y sería más eficaz para el desarrollo endógeno de los países pobres– al sistema STABEX que la UE aplica a los países de África, Caribe y Pacífico del Convenio de Lomé para estabilizar los precios y que se refiere sólo a los productos de exportación (con el consiguiente peligro de descuidar la producción de alimentos básicos) y que cuenta además con limitados recursos financieros.

*como vimos, más que seguridad alimentaria), lo que implica su derecho a asegurar el autoabastecimiento alimenticio en la medida de lo posible, a la vez que se preserva la actividad y la renta en el medio rural; c) el derecho de los ciudadanos en general (enfoque de la demanda) a exigir que el medio rural satisfaga una serie de funciones, antiguas y “nuevas” para garantizar a todos un desarrollo humano sostenible, derecho que irá acompañado del deber de retribuir adecuadamente esas nuevas funciones. Nótese que estos derechos no dependen del nivel de bienestar del país o del bloque considerado, por lo que deberán garantizarse, a la vez, para los países del Norte y para los países del Sur.<sup>18</sup>*

### **RECUADRO 5**

#### **¿“Derecho a exportar” o “derecho a producir”?**

#### **La opinión del GRUPO DE SEILLAC**

Un grupo de reflexión francés (el ya hoy famoso GRUPO DE SEILLAC)<sup>19</sup> ha expresado con particular honestidad y vigor la relación que existe entre la crisis agraria y rural de los países de la UE y el problema alimenticio mundial; citamos sus palabras textualmente:

“...El problema agrario es tan sólo uno de los aspectos de la crisis que sufre el mundo a finales del segundo milenio... Se trata de un problema condenado a no encontrar solución si no se aborda desde un enfoque coherente que tenga en cuenta el mundo entero en su complejidad creciente, en su unidad y su diversidad...”

...Una reflexión ampliada a la UE, al continente europeo, a los países con amplios espacios que dominan hoy el mercado, así como a los

<sup>18</sup> Véanse las pertinentes reflexiones del Grupo de Seillac al respecto en el Recuadro 5.

<sup>19</sup> En diciembre de 1992 un grupo de 20 franceses de todas las tendencias reunidos en Seillac (Francia) elaboraron un manifiesto que vio la luz en abril de 1993 y que ha tenido un eco notable, por supuesto en Francia, pero también en otros contextos europeos. Forman este grupo una serie de personalidades muy conocidas, entre las que podríamos destacar a Michel DEBATISSE, Alain DELAUNOY, Bertrand HERVIEU, Louis MALASSIS, Edgar PISANI, etc. El texto en español aparece en: EDGAR PISANI (DIR.); CHRISTIAN BLANC, PIERRE CALAME Y OTROS (1993), “Por una política europea de la sociedad y del espacio rural, de la investigación, de la producción y de las industrias agrarias”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 165, julio-septiembre, pp. 177-193.

países con espacios reducidos que se sienten preocupados por su seguridad alimentaria y por conservar sus paisajes; y también, y sobre todo, a los países del Tercer Mundo abocados, por el crecimiento demográfico y por la lenta evolución de los sistemas productivos, a la dependencia y, al mismo tiempo, al hambre, a la urbanización y a la emigración...

Nunca ha habido política agraria común, sino únicamente un conjunto de normas y mecanismos sobre el sistema productivo aislado de su contexto, dirigido hacia la autosuficiencia, incapaz de evolucionar una vez alcanzada ésta. Unos mecanismos cuyo efecto ha sido, contrariamente a lo establecido en el Tratado de Roma mismo, favorecer las explotaciones, los productos y las regiones mejor dotados... Todo ha ocurrido como si, escapando de la voluntad de quienes la diseñaron, la política común se hubiera transformado progresivamente en un instrumento de preparación de la agricultura europea para el proceso de mundialización de los intercambios. En ese sentido, ha tenido éxito, ya que ha permitido a la Comunidad conquistar cuotas de mercado que nunca había tenido. Pero también la ha expuesto a las críticas de quienes consideran que la libertad de los intercambios lleva consigo la desaparición de toda intervención pública. Al ampararse en el mercado, la política agraria común no tiene argumentos frente a los que invocan éste...

...Debe afirmarse el principio de que la seguridad alimentaria no puede ser considerada un concepto global (ya que, en conjunto, el mundo produce bastante para alimentar a todos los seres humanos) sino un objetivo nacional o regional, ya que cada país o cada continente tienen el derecho y el deber de asegurarse su alimentación...

...Un sistema en el que algunos tengan el derecho de producir en exceso, impidiendo de esa forma producir a los demás, es un sistema abocado a la ruptura...

...Si se concede preferencia –hasta el punto de convertirla en exclusiva– a la función productiva de la agricultura, si lo único que se considera significativo es el rendimiento cuantitativo, ¿no corremos el riesgo de destruir paisajes, de desordenar los territorios, de crear desequilibrios que pronto serán perniciosos?

...Es preciso [entre otras cosas] d) Reanudar las negociaciones sobre el comercio internacional considerando, aparte del objetivo de desarrollo de los intercambios, los objetivos de seguridad alimentaria nacional o regional, el incremento de la capacidad productiva de los países en desarrollo y el mantenimiento del papel fundamental de la agricultura en los equilibrios internos sociológicos, económicos y ecológicos de todos los países considerados. Rechazar una distribución de los mercados que sólo beneficie a las potencias exportadoras. Llegar hasta el final de este cuestionamiento, preparando desde ahora la reducción progresiva, pero inevitable, de la capacidad exportadora de la Comunidad. Si ni el Sur ni el Este son capaces hoy de satisfacer sus necesidades agrarias, hay que proporcionarles los medios de supervivencia, fomentando al mismo tiempo el desarrollo de sus capacidades productivas.”

**Estrategia 8.- Hay que pagar en el Norte, y también en el Sur, la factura de estas políticas solidarias. Es necesario transmitir a la sociedad el mensaje de que las políticas que se reivindican no son indoloras, tienen un coste que habrá de ser asumido: a) ante todo, por parte de los agricultores y los ciudadanos de los países ricos, aplicando el principio de la progresividad, con el fin de liberar los recursos financieros necesarios para la aplicación eficiente de dichas políticas; pero también, b) por parte de las propias sociedades del Sur, que habrán de proceder a mejoras radicales tanto en la lucha contra la pobreza y en la disminución de las injustas y enormes desigualdades de renta y bienestar entre sus propios ciudadanos, cuanto en el fomento del buen gobierno (good governance) como condición sine qua non para el establecimiento de estas políticas de desarrollo agrario rural (y cualesquiera otras).**

**Estrategia 9.- Será preciso construir alianzas estratégicas estables con las fuerzas europeas que tienen programas semejantes<sup>20</sup>. Pensamos en particular en colectivos tan variados como: algunos partidos del grupo europeo**

<sup>20</sup> Partiendo del hecho de que hay diversas posturas posibles o diversas estrategias, como les llama Berthelot en su excelente trabajo en *Le Monde Diplomatique*. Obsérvese de nuevo que la postura que defendemos se acerca sin duda más a la tercera estrategia típica definida por Berthelot, pero con aportaciones propias, que la enriquecen con una mejor visión y perspectiva de las políticas agrarias del Sur.

*“Los Verdes–Alianza Libre Europea”<sup>21</sup> o el movimiento “Coordinación campesina europea” y su homólogo mundial “Vía campesina”; en en colectivos prestigiosos como el Grupo de Brujas o del más veterano Grupo de Seillac<sup>22</sup>; en asociaciones de consumidores, otras asociaciones de solidaridad internacional, así como en representantes de los poderes locales y regionales, etc. Estas políticas de alianzas deben también abrirse a los países del Sur y a los países del Este de Europa de próxima incorporación. Hay que convencer a los actores interesados de que la defensa de los intereses de los agricultores y el medio rural de los actuales y futuros miembros de la UE no puede hacerse al precio de deteriorar aún más las condiciones de vida de los rurales de los países terceros, en particular de los menos desarrollados. Casi todas las reivindicaciones de estos colectivos son asumibles, pero su gran debilidad es que no presentan una propuesta de PAC renovada que sea coherente y asumible al mismo tiempo en los países del Norte y en los países del Sur. Creemos que es preciso y es posible ir más allá de lo que casi todos dicen, e incluir en la agenda: a) **la propuesta de políticas agrarias y rurales propias de los países del Sur** (a ser posible por bloques regionales integrados, véase el caso centroamericano), lo que **implica una campaña decidida a favor del “buen gobierno”**; y b) **defender la creación de una Fondo para el desarrollo** bien dotado de recursos y con un componente esencial destinado a la protección de la seguridad y de la soberanía alimentaria en los países del Sur. Nos sumamos básicamente a la propuesta de CAFOD (prestigiosa organización católica británica de ayuda al desarrollo) de una “Box of development”. Otra parte importante de los recursos de este Fondo se destinarían a asegurar redes de seguridad mínimas para zonas y colectivos especialmente vulnerables. Sería una especie de “Estado del bienestar” multinacional, pero no a base de acciones puntuales y desintegradas en los territorios (al estilo de las acciones de emergencia a cargo de demasiados agentes no coordinados) sino pasando por órganos de coordinación nacionales y/o regionales como “Programas nacionales de desarrollo rural”.*

**Estrategia 10.– Subrayar la protección de los consumidores y del medio ambiente del Norte.** *En las negociaciones de la OMC, consideramos, en primer lugar, asumible la siguiente propuesta de los Verdes en el Parlamento Europeo: “el primer objetivo de la nueva PAC consiste hoy en asegurar las condiciones para una alimentación sana y durable de los europeos, incluidos los*

<sup>21</sup> Véase de nuevo el Recuadro 2 *supra*.

<sup>22</sup> Véase de nuevo el Recuadro 5 *supra*.

nuevos Estados miembros. La protección preventiva de los consumidores debe fijarse como cláusula de protección en las negociaciones agrícolas de la OMC, con el fin de evitar una repetición de la batalla relativa a las hormonas. Por otra parte, la UE debe revisar rápidamente su estrategia de negociación y centrar esta última sobre una política estructural y ambiental reforzada para el espacio rural". Por otro lado, **la UE debe forzar a los países ricos exportadores de alimentos a que acepten una política común** tendente a priorizar el tratamiento expuesto en la estrategia siguiente con respecto a las producciones agrarias de los países del Sur. Una posición unilateral de la UE, por muy generosa que fuera en el mejor de los casos, no serviría de nada si no va acompañada de posturas similares por parte de los grandes bloques exportadores e importadores, empezando por los EEUU.

**Estrategia 11.**– En esas mismas negociaciones de la OMC la UE debe defender la cláusula de asimetría en el tratamiento de las medidas proteccionistas de los países del Sur frente a los del Norte. Ello implica que la UE debe abogar por el **establecimiento de una auténtica Política Agraria y Rural Común para los países del Sur (PARCS)**<sup>23</sup> en el marco de un acuerdo internacional que incluiría la creación de un Fondo para el Desarrollo dotado de medios suficientes y articulado democráticamente con representación equitativa de los países o instituciones multilaterales donantes y de los propios países beneficiarios. Esta PARCS debería incluir medidas asimétricas de protección de la producción de alimentos en el Sur, con carácter transitorio pero con periodos largos, incluyendo naturalmente cláusulas que permitan que las políticas agrarias nacionales y/o regionales en su caso sean al mismo tiempo políticas que fomenten el desarrollo rural integrado de las zonas rurales del Sur; ese desarrollo rural integrado sólo será posible si, a escala nacional o regional, se ponen en funcionamiento mecanismos e instituciones de articulación que permitan integrar las acciones en el territorio en los diferentes ámbitos (salud, educación, infraestructuras, formación, redes de comercialización etc.) superando el escollo actual de las acciones dispersas y desintegradas cuando no contradictorias. Es decir, es preciso que cada país o región defina un auténtico Plan Nacional o Regional de Desarrollo Rural Sostenible<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Siglas que en francés equivaldrían al plural de "parque"...

<sup>24</sup> Al estilo del que ya viene funcionando desde hace un par de años de manera relativamente exitosa en Honduras (PRONADERS: Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible), o del que se intenta llevar a cabo en Nicaragua (véase más adelante, en este mismo número, la "Iniciativa para el desarrollo rural en Nicaragua", pp. 485–497).

## 6. Recapitulando

*Soñamos con una nueva política agraria y rural europea que, sin abandonar su misión de proteger el tejido social rural facilitando el cumplimiento de las múltiples funciones que la sociedad demanda al mundo rural, abra los ojos a las necesidades de los países en vías de desarrollo, en particular de sus campos y sus campesinos. En último término no se trata más que de volver a los orígenes, recuperando la inspiración de la primera PAC y, simultáneamente, incorporando la filosofía de las políticas estructurales tendentes a implantar de alguna manera un sistema de compensación interterritorial en beneficio de las zonas más desfavorecidas; pero ahora ya no a escala de los hoy 15, mañana 21 o 27 países miembros de la UE (lo que no es poco), sino abriendo el horizonte a las zonas más desfavorecidas del planeta, cuya escandalosa precariedad se hace insufrible en un mundo tan globalizado como el nuestro. Ello implica la desaparición de todas las barreras a las importaciones de productos agrarios procedentes de los países en vías de desarrollo, la supresión de las subvenciones a las exportaciones que perjudican a dichos países, la adopción de medidas preferentes (tipo STABEX<sup>25</sup>, EBA<sup>26</sup>, etc.) con respecto al grupo de los países menos adelantados etc.*

*Sin embargo, no es evidente que sólo la urgente radical apertura de los mercados europeos a los productos agrarios del Sur, y la deseable desaparición de las exportaciones subvencionadas, beneficien directa y principalmente a los productores pobres de la mayoría de los PVD. Pensamos que lo que fue bueno para Europa en los 50, con las debidas correcciones, puede ser bueno para los países menos desarrollados. No es ninguna utopía soñar con un Fondo Mundial de Desarrollo Rural (en el seno de o ligado a un Fondo para el Desarrollo más global), que proponemos se transforme en una de las agencias prioritarias de la acción multilateral (quizás en el seno de un Banco Mundial más democratizado), dotado de un montante aproximado de 100.000 millones de dólares anuales<sup>27</sup>, con una doble finalidad: a) la protección asimétrica (por diversas*

<sup>25</sup> En el marco de los Acuerdos de Lomé suscritos por la UE con países de África, Caribe y Pacífico, se trata de medidas tendentes a garantizar la estabilidad de los precios de las exportaciones de dichos países hacia la UE, compensando con una financiación adecuada los eventuales descensos de las cotizaciones mundiales de dichas materias primas.

<sup>26</sup> "Everything but arms"; véase *supra* nota 7.

<sup>27</sup> Por aventurar una cifra...: es algo más del doble de lo que dedica cada año sólo la UE a proteger su propia agricultura.

vías) de las producciones alimentarias de los países que padecen de inseguridad crónica en ese ámbito o que dependen de sus exportaciones agrarias en gran medida, y b) la promoción económica mediante acciones integradas en las zonas rurales, en donde la lucha directa contra la pobreza (en todas sus dimensiones) es una condición sine qua non para el despegue económico y la autosuficiencia alimentaria. En los correspondientes programas será preciso conceder una atención prioritaria al fortalecimiento institucional a escala supranacional (en bloques más integrados económicamente, como es el caso de Centroamérica, al que varias veces nos referimos en el presente texto), nacional y regional o local.

De todas maneras, no hay una receta universal para el desarrollo, ni una fórmula mágica que pueda ser aplicada de forma homogénea en situaciones tan dispares. No es poco que los países industrializados –y ante todo Europa, que pretende “exportar” un modelo integrador solidario y respetuoso de los derechos humanos– remuevan los obstáculos injustos que plantean sus actuales políticas financieras, económicas, comerciales y agrarias en particular; luego habrá que permitir a cada pueblo o país elaborar su propia agenda, ayudándoles si acaso a disponer de las condiciones adecuadas para ello. En último término, aun a riesgo de ser calificados de ingenuos, seguimos pensando que los países del Sur tienen que ser los protagonistas de su propio desarrollo. Pero además, el desarrollo no se puede importar: el convencimiento de que no hay desarrollo si éste no es endógeno implica la necesidad de respetar los ritmos, asumir los plazos largos, trabajar “con” y no sólo “por y para”. Como declaró significativamente en cierta ocasión en una visita a España el que fuera Ministro de Economía de la India:

*“El desarrollo no se puede exclusivamente importar desde fuera, aunque desde fuera se puede ayudar”*<sup>28</sup>.

*Abriamos esta presentación con un hermoso texto del Popol Vuh, el conocido relato épico de los mayas quichés; según él, cuando los dioses quieren castigar a los mortales les empañan la vista para que no puedan ver sino lo que está cerca. Ojalá la reflexión que presentamos, todo lo discutible que se quiera, ayude a levantar los ojos de la hierba; sólo así podremos otear el horizonte...*

<sup>28</sup> Manmohan Singh: antiguo Ministro de Economía de India, actualmente líder de la oposición. Entrevista en *El País-Negocios*, 2 de octubre de 1994, p. 19.





*Revista de Fomento Social*, 56 (2001), 369-398

# El VI Programa de Medio Ambiente en el contexto de la política medioambiental de la Unión Europea<sup>1</sup>: Una síntesis

---

*Luis AMADOR HIDALGO\**

---

## **Introducción**

¿Hasta dónde ha llegado la Comunidad con su legislación medioambiental? ¿Qué se ha hecho hasta el momento para proteger la fauna, la flora, la calidad de las aguas, el medio urbano? ¿Cómo se han gestionado los residuos y desechos de todo tipo generados? Las respuestas a estas preguntas, y a otras muchas, son el resultado de la preocupación mostrada por los problemas del

---

<sup>1</sup> La denominación completa del programa es: Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio ambiente. «Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos».

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA), adscrita a la Universidad de Córdoba.

medio ambiente en un área, como es la comunitaria, tan densamente poblada.

En las últimas décadas, en Europa se ha podido constatar la gravedad de los problemas medioambientales surgidos. Unas cuantas referencias bastarían para describir, aunque sea de forma aproximada, la situación. Cada año se producen casi 2.000 millones de toneladas de residuos en los Estados miembros, correspondiendo 30 millones a materiales especialmente tóxicos y peligrosos. Con relación a las emisiones de dióxido de carbono, se ha producido un aumento significativo de aquellas que tienen su origen en las economías domésticas y en los medios de transporte. Asimismo, se ha incrementado notablemente el consumo de energías contaminantes. Resulta también preocupante la contaminación creciente que sufren las aguas continentales y marinas. Muchos espacios naturales experimentan una degradación progresiva, cada vez más perceptible, presentando especial gravedad el fenómeno relacionado con la desaparición de ecosistemas naturales y de especies. La calidad de vida de la población europea, en particular en las áreas urbanas, se ve seriamente amenazada por los diferentes tipos de contaminación, la pérdida de hábitats, etc. No cabe la menor duda de que, ante esta situación de nuestro entorno natural, la protección del medio ambiente resulta uno de los retos principales y más importantes a los que se enfrenta Europa y la humanidad en su conjunto.

La política comunitaria de medio ambiente ha tenido una importante evolución desde sus inicios. En los textos constitutivos de la Comunidad Económica Europea la política medioambiental no se recogió como objetivo principal, dado que no se creía necesario implementar una política común en este ámbito. Así, las primeras acciones comunitarias en este sentido se remontan al año 1973. Con posterioridad, han sido muchas las directivas, las recomendaciones, los convenios, los reglamentos, etc., que han pasado a engrosar la amplísima normativa comunitaria. Además, y de una manera progresiva, también se procedió a complementar la legislación con la aplicación de otros instrumentos como es el caso de la etiqueta ecológica “eco-label”, la ecotasa, la creación de la Agencia Europea del Medio Ambiente, la adopción de nuevas fórmulas para financiar<sup>2</sup> la política medioambien-

---

<sup>2</sup> En este apartado hay que destacar el papel que han desempeñado figuras como las del Programa LIFE (1991), que es instrumento financiero específico de apoyo a la política comunitaria de medio ambiente, y también las de los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales, los cuales no tienen como objetivo específico el medio ambiente pero sí que pueden llegar a influir en él.

tal, etc. Un análisis pormenorizado<sup>3</sup> de la trayectoria seguida en política medioambiental, a lo largo de todos estos años, exigiría un esfuerzo y un espacio que superan, con creces, el propósito de este artículo. No obstante, sería difícil realizar una valoración del contenido de este Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea, en materia de Medio Ambiente, sin disponer de una mínima referencia sobre el marco histórico en el que se inserta. Por tal motivo, se ha creído conveniente incluir, como complemento del análisis de este nuevo programa, un resumen de la evolución que ha seguido la política medioambiental comunitaria desde sus inicios.

### **1. El medio ambiente en los Tratados**

Ciñéndonos al contexto europeo, y de manera particular al comunitario, resultaría fácil determinar hasta tres razones que han aconsejado el diseño y la aplicación de una política de medio ambiente común a todos los Estados miembros:

- \* En primer lugar, que la contaminación y el deterioro medioambiental no conoce las fronteras. La protección de los recursos naturales no podía asegurarse únicamente a través de acciones aisladas.
- \* En segundo lugar, la consecución del mercado interior supone eliminar todo tipo de obstáculos que interfieran en la libre competencia. Sin embargo, en determinados países aún existen multitud de barreras técnicas, impuestas por legislaciones más restrictivas, que impiden la entrada a sus competidores. Para lograr la armonización de la legislación medioambiental en todo el territorio comunitario se requiere un enfoque integrador, que es precisamente el que se pretende incorporar a la política comunitaria.
- \* Por último, una política común impulsa y refuerza la capacidad para solucionar los problemas medioambientales.

El Tratado de Roma no recogió ninguna referencia a la problemática medioambiental, dado que aquella fase de la construcción Europea se caracterizó por el apoyo expreso a la mejora de la competitividad y a la libre

---

<sup>3</sup> Una completa recopilación, que abarca hasta el año 1989, de las disposiciones en materia ambiental de la Comunidad, en el contexto de la integración, puede consultarse en el trabajo de M. RUIZ (1990). Para continuar con el análisis del periodo posterior, consúltense las obras de R. TAMAMES (1996) y R. TAMAMES y M. LÓPEZ (1999).

circulación de bienes y servicios. Se diseñaron instrumentos legales, orientados a la protección de los recursos naturales, pero siempre con el mismo propósito de evitar la distorsión de la libre competencia. La Cumbre de París<sup>4</sup>, que tuvo lugar a principios de la década de los setenta, es considerada por muchos como el punto de arranque de la política ambiental comunitaria. Con posterioridad, dicha política quedó ya recogida, de manera explícita, a partir de las modificaciones introducidas en el Tratado de Roma por el Acta Única Europea (entró en vigor el 1 de julio de 1987). Aquí se concebía ya la política medioambiental como uno de los objetivos claros de la comunidad en años venideros, poniéndose especial énfasis en la importancia de las acciones preventivas. Así, la totalidad del título VII del Acta se dedica a perfilar una política comunitaria medioambiental autónoma, indicando cuáles deben ser los ejes fundamentales sobre los que debe girar aquella y el régimen de distribución de competencias, así como el procedimiento arbitrado para adoptar decisiones en este ámbito. No obstante, se debe señalar que el Acta Única deja en libertad a los Estados miembros para que puedan propiciar el establecimiento de políticas medioambientales más progresistas. En general, el periodo previo a la firma del Tratado de la Unión Europea se caracterizó por la aplicación de un enfoque vertical y sectorial de los problemas medioambientales. En este intervalo de tiempo la Comunidad adoptó cerca de 200 actos legislativos, consistentes, fundamentalmente, en limitar la contaminación mediante la introducción de normas mínimas, en particular en materia de gestión de residuos y contaminación del agua y del aire. Sin embargo, la creación de este marco reglamentario no fue suficiente para evitar que continuase el deterioro del entorno natural. Y así, tuvo que ser la presión de la opinión pública la que impulsase la aplicación, a escala europea, de un enfoque concertado en todo lo relativo a la problemática medioambiental.

El 7 de febrero de 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) y en él se establece, como objetivo prioritario, promover un “*desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas (...), un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente*” (nueva redacción del artículo 2), junto con un alto nivel de empleo, protección social y solidaridad entre los Estados miembros. Como se puede comprobar, por vez

---

<sup>4</sup> En dicha Cumbre los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEE manifestaron la intención de otorgarle una atención particular a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de poner el progreso al servicio de toda la población.

primera se situaba el objetivo de preservación medioambiental al mismo nivel que el desarrollo económico y la cohesión regional. De igual manera, el artículo 3 establecía que, para alcanzar sus fines, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según los ritmos previstos en el tratado: (...) “K) *una política en el ámbito del medio ambiente*”. Por otro lado, se introduce también una Declaración (Declaración 20) relativa a la evaluación de las medidas comunitarias sobre medio ambiente. El grueso del tratamiento quedaba recogido en el Título XVI<sup>5</sup>, denominado Medio Ambiente, en concreto en los artículos 130R, 130S y 130T. Finalmente, conviene indicar que el Tratado dejaba un amplio margen de actuación a los Estados miembros para poder aplicar medidas de protección más estrictas que las definidas en la política comunitaria.

Con posterioridad, la revisión de los Tratados (Amsterdam 1997) permitió la creación de una base sólida sobre la que fundamentar la nueva política. Así, en el Tratado de la Unión Europea, tal y como ha sido modificado por el Tratado de Amsterdam, los países firmantes están decididos a promover “*el desarrollo social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible<sup>6</sup>, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente*” (preámbulo). Además, se fijan como objetivos “*promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible (...)*” (artículo 2). Por su parte, en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, tal y como ha sido modificado por el Tratado de Amsterdam, son varios los artículos (2, 6, 174, 175 y 176) en los que, de manera expresa, se alude a diversos aspectos relacionados con la cuestión medioambiental. Cabe destacar el artículo 6, en el cual se especifica que “*Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la comunidad (...)*”. Aunque ya estaba previsto en el Tratado de Maastricht, pero es tras la firma del Tratado de Amsterdam y la celebración de las Cumbres Europeas, posteriores al año 1997, cuando se tomará en consideración la interdepen-

<sup>5</sup> El antiguo Título VII del Acta Única Europea pasó a ser el Título XVI del Tratado de la Unión Europea.

<sup>6</sup> Generalmente, se asocia la expresión “desarrollo sostenible” a aquella alternativa que permite a una sociedad compatibilizar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente. El uso de dicha expresión se generalizó a partir del año 1986, cuando la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo editó su informe bajo el título *Nuestro Futuro Común*. No obstante, es un error considerar que fue en este trabajo donde se acuñó el término.

dencia entre la protección del medio ambiente y las diferentes políticas sectoriales. En este momento, la Comisión Europea considera que los esfuerzos que deben hacerse en el contexto comunitario, para una mejor integración del medio ambiente en las demás políticas de la Comunidad<sup>7</sup>, responden a los compromisos suscritos en el ámbito internacional, especialmente en relación con la Convención marco sobre los cambios climáticos de 1992, completada posteriormente por el Protocolo de Kioto firmado en 1997.

## **2. Los programas de acción plurianuales. Los cinco planes de acción de la UE: casi 30 años de política y actuación sobre el medio ambiente**

Gracias a este tipo de concepción, la política medioambiental comunitaria se conforma como autónoma y se concreta en el diseño de programas de acción plurianuales. Dichos programas, aunque no tienen poder vinculante, sí pueden considerarse como un instrumento (político) de planificación, el cual permite perfilar las líneas maestras que inspiran el diseño del marco normativo que se va a aplicar dentro del contexto medioambiental. En sentido amplio, su objetivo se centra en la promoción de una estrategia para el medio ambiente y un calendario de actuación de la Unión Europea y de sus Estados miembros durante el periodo de vigencia de los mismos. En ellos se establecen una serie de objetivos medioambientales específicos, a medio y largo plazo, y se determinan también los instrumentos necesarios para poder alcanzarlos.

A lo largo de las últimas décadas han sido diversas las circunstancias y los hechos que han impulsado a las autoridades comunitarias a decidir la adopción de tales programas. Entre otros, cabe destacar:

- a) La preocupación generalizada por el acrecentamiento de la degradación medioambiental. Ya se admite, y cada vez con menos reservas, que el medio ambiente en general y, determinados recursos naturales en particular, deben ya recibir la consideración de recursos escasos<sup>8</sup>. Por

---

<sup>7</sup> Formalmente, es en el V Programa de Acción sobre el Medio Ambiente (1993–2000) en el que aparece como prioridad (obligación) la integración del medio ambiente en el resto de políticas de la Unión Europea. Con posterioridad, otros eventos han servido para profundizar y avanzar en ese sentido. Entre ellos, conviene destacar los siguientes: Cumbre Europea de Cardiff (1988), el Consejo Europeo de Viena (1998) y el Consejo Europeo de Colonia (1999).

<sup>8</sup> Un análisis amplio y pormenorizado de esta cuestión puede encontrarse en las obras de L. M. JIMÉNEZ (1992); D. W. PEARCE y R. K. TURNER (1995) y M. JACOBS (1997).

lo tanto, cada vez se hace más necesaria una gestión adecuada y conveniente de los mismos.

- b) Los numerosos episodios transfronterizos, de diversa naturaleza, que han provocado graves daños en el entorno natural.
- c) El reconocimiento de la posibilidad de que el mayor crecimiento económico, dentro del marco comunitario, pueda provocar un empeoramiento progresivo de las condiciones del medio ambiente.
- d) La asunción de que una política comunitaria integrada, relativa al medio ambiente, resulta necesaria para asegurar que el establecimiento de estándares nacionales no crea barreras que obstaculicen el tránsito comercial.
- e) El aumento de la confianza que se tiene en la efectividad de una acción conjunta de los Estados miembros.
- f) El reconocimiento de que la protección medioambiental se ha convertido en un elemento de suma importancia a la hora de cumplir con el alto compromiso que supone la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos comunitarios.

Desde el año 1972, y hasta el momento presente, han sido seis los programas que se han desarrollado<sup>9</sup>. A continuación, se procederá a comentar brevemente los aspectos más importantes, relativos a los cinco primeros programas, como paso previo a una descripción pormenorizada del sexto, que quedará reservada para el punto 3.

### *Primer Programa de Acción (1973–1977)*

Como elementos relevantes a destacar se encuentran los siguientes: se reconocía que las condiciones del medio y la calidad de vida debían ser considerados como componentes esenciales del desarrollo social. Además,

<sup>9</sup> El 24 de enero de 2001 se produjo, por parte de la Comisión, tanto la comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» –VI Programa de medio ambiente–; como la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente para 2001–2010.

se propuso el principio de prevención como método de control ambiental, otorgándosele gran importancia a las políticas agrarias en relación con el mantenimiento de los ecosistemas, y se planteó la necesidad de incorporar una gestión racional y adecuada de todos los recursos naturales. Aparte, se fijaron como objetivos específicos los siguientes:

- 1) Prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, suprimir la contaminación y sus efectos.
- 2) Mantener un equilibrio ecológico satisfactorio, protegiendo la biosfera y evitando la explotación abusiva de los recursos y del medio natural.
- 3) Orientar el desarrollo en función de las exigencias de calidad de vida y de la mejora de las condiciones de trabajo, tomando en consideración, de manera muy especial, los aspectos medioambientales en la ordenación de las estructuras y del territorio.
- 4) Buscar soluciones a los problemas medioambientales, en cooperación con los Estados no miembros, y en el marco de los organismos y los tratados internacionales.

Este programa estableció tres líneas de acción para posibilitar la consecución de los objetivos prefijados: aquella orientada a la reducción de la contaminación y los daños, la encaminada a propiciar la mejora de las condiciones de vida y, por último, la referida a la coordinación de acciones a escala internacional.

#### *Segundo Programa de Acción (1978-1982)*

Representó una continuación del anterior y en él se prestó especial atención a la creación de mecanismos para prevenir episodios de contaminación en aguas continentales, en aguas marinas y de la atmósfera; la ordenación del espacio y gestión de residuos. También se reafirma, en este programa, la voluntad comunitaria de cooperación en el contexto internacional, en particular con los países menos desarrollados.

#### *Tercer Programa de Acción (1983-1987)*

En este documento quedó reflejado cómo, cada vez, se concedía una mayor importancia a la evaluación de las consecuencias derivadas de nuevas alteraciones producidas sobre el medio natural. Ello supuso, de manera

clara, un paso decidido en la evolución hacia un enfoque preventivo, partiendo de planteamientos previos que contemplaban la adopción de uno meramente corrector. Además, se asume ya la necesidad de conectar la política medioambiental con el resto de políticas sectoriales comunitarias (agricultura, energía, industria, transporte, etc.).

Se consideró que era preciso que las acciones comunitarias y nacionales se encaminasen a:

- 1) Mejorar la estrategia que permitiese tratar los episodios de contaminación en sus diferentes modalidades.
- 2) Asegurar una gestión integrada de regiones, especialmente sensibles, debido a su importancia ambiental o a su atractivo para el desarrollo.
- 3) En el medio ambiente agrícola, aumentar los efectos positivos de las medidas económicas y disminuir los negativos.

Finalmente, se intenta lograr una integración de los criterios ecológicos en la política de cooperación con el tercer mundo. En este sentido, se establecieron algunos objetivos prioritarios como la conservación de los bosques tropicales, la lucha contra la desertificación, la gestión adecuada de aguas, el uso de energías compatibles con el medio natural y la potenciación de aquellas actividades relacionadas con la educación y la información medioambiental.

#### *Cuarto Programa de Acción (1988-1992)*

Resulta que este es el primer programa en el que España participa de manera activa, tanto en su elaboración como en su aprobación, y como miembro de pleno derecho.

En este caso, sin llegar a abandonar los enfoques que incorporaban los programas anteriores, se propuso que la protección del medio ambiente pasase a considerarse como un elemento esencial de la política social y, en particular, de la política económica. Por tanto, a partir de este momento, es perceptible la influencia que la política medioambiental va a ejercer sobre el resto de políticas sectoriales.

Por último, conviene resaltar dos hechos relevantes que se derivan de la puesta en práctica de este programa. Por un lado, la exigencia del cumplimiento del ya famoso principio de "*quien contamina paga*" y, por otro, la

generalización de la obligación de efectuar evaluaciones de impacto medioambiental a la hora de realizar actividades diversas.

*Quinto Programa de Acción: “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro” (1993–2000)*

A pesar de que fue importante el avance conseguido, hasta ese momento, en materia medioambiental, tras la aplicación de los cuatro programas anteriores se consideró necesario implantar una política más ambiciosa. Aparte del propio Tratado de Maastricht, que ya establecía como objetivo la promoción del desarrollo sostenible, existían otra serie de razones que apuntaban a la necesidad de avanzar en el sentido ya mencionado:

- a) Los informes manejados por las autoridades comunitarias ponían de manifiesto la persistencia de un lento, pero inexorable, proceso de deterioro medioambiental.
- b) Ante tal situación, todas las medidas que se habían adoptado, hasta el año 1991, se mostraban como insuficientes dado que no se habían concebido para afrontar las consecuencias de un crecimiento económico cada vez más agresivo.
- c) En este mismo momento ya se comenzaba a tomar conciencia de las graves consecuencias que se podían derivar de problemáticas, a escala mundial, como la deforestación, el cambio climático o la crisis energética. Además, en Europa preocupaban también, y mucho, aquellas cuestiones relacionadas con la evolución política y económica de los países de Europa central y oriental.

Por otro lado, en el año 1992 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) de Río. Las soluciones a los problemas medioambientales, propuestas en este foro, también sirvieron para inspirar y orientar las nuevas responsabilidades y compromisos comunitarios en el escenario internacional.

Quizá, la aportación más destacada de este programa fuese la asunción, sin reservas, de que la gestión realizada hasta el momento de toda la problemática medioambiental había sido deficiente. Además, se admitió que los graves daños ecológicos sufridos eran el resultado de toda un cúmulo de abusos, los cuales tuvieron su origen en las prácticas “productivistas” de las empresas y en los hábitos de consumo “depredadores” que, de manera

habitual, eran puestos en práctica por la mayoría de la población. Por todo ello, y con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible<sup>10</sup> en el marco comunitario, se hacía preciso:

- 1) Recordar que las reservas de materias primas son finitas y que los procesos de producción, el uso y el consumo han de gestionarse fomentando la utilización y el reciclado a fin de evitar el despilfarro y el derroche.
- 2) Reconocer que la generación y el consumo de energía han de racionalizarse, tanto en el ámbito empresarial como en el correspondiente al consumo familiar.
- 3) Aceptar que han de cambiarse las pautas de comportamiento y de consumo de la sociedad, las de todos los ciudadanos, para evitar así el consumo excesivo de recursos naturales.

Por lo tanto, resultaba necesario introducir una nueva estrategia medioambiental que hiciera posible el que los diferentes agentes (empresas<sup>11</sup>, poder público y consumidores) compartiesen la responsabilidad en las problemáticas<sup>12</sup> relativas al medio ambiente. Dicha estrategia se apoyaba sobre el cumplimiento de algunos principios que debían inspirar las decisiones políticas:

<sup>10</sup> Según la concepción que en el marco de este programa se hace del desarrollo sostenible, éste se caracteriza por:

- Mantener la calidad de vida (en conjunto).
- Garantizar el acceso continuo a los recursos naturales.
- Evitar que perduren los daños al medio ambiente.

Se admitía que el desarrollo sostenible no podía alcanzarse únicamente mediante la aplicación de la política medioambiental, sino que requería el compromiso de todos los responsables políticos, incluidos los de medio ambiente, de todo el espectro de políticas comunitarias, buscando siempre el equilibrio entre objetivos medioambientales, sociales y económicos.

<sup>11</sup> Fueron cinco los sectores considerados, y calificados como estratégicos, cuando se estableció el objetivo de integración de la problemática medioambiental en el resto de políticas comunitarias: industria, energía, transporte, agricultura y turismo.

<sup>12</sup> Se declararon como líneas de actuación preferentes aquellas que tenían que ver con las siguientes áreas: el cambio climático, la acidificación (contaminación por lluvia ácida) de bosques y aguas superficiales, la calidad del aire, la conservación del medio ambiente urbano, el tratamiento de las zonas costeras, la gestión de los residuos, la gestión del agua y la protección de la naturaleza y la biodiversidad.

- a) Principio de prevención o acción preventiva.
- b) Principio de “*quien contamina paga*”.
- c) Principio de solidaridad compartida.

El objetivo de la sostenibilidad requería el que se aplicasen toda una serie e instrumentos, tanto de carácter general como políticos: la legislación que posibilitase el establecimiento de estándares ambientales; los instrumentos económicos que incentivasen la producción y la utilización de productos y procesos respetuosos con el medio ambiente; medidas transversales que apoyasen las políticas de formación, información y educación medioambiental; medidas que permitiesen el apoyo financiero (fondos) de los proyectos; la fijación correcta de los precios; la investigación científica y desarrollo tecnológico; y la mejora de la información sobre el medio ambiente.

En 1996 la Comisión Europea publicó un informe en el que se hacía una evaluación del grado de ejecución de este quinto programa. En el mismo se concluía que se habían conseguido avances en cuestiones relacionadas con la emisión de sustancias tóxicas (metales pesados, dióxido de sulfuro, etc.), la mejora en la calidad de las aguas de superficie, la contaminación atmosférica transfronteriza, la mejora de la protección de la naturaleza, el tratamiento de los residuos y algunas otras cuestiones de interés. En noviembre del año 2000 la Comisión Europea presentó un nuevo informe en el que ya se efectuaba un análisis global de los resultados obtenidos<sup>13</sup>, hasta ese momento, de la aplicación del V Programa. Este documento, junto con otros informes sobre indicadores para medir la integración de la dimensión medioambiental<sup>14</sup> en el resto de políticas comunitarias, sirvieron como material de base

---

<sup>13</sup> Es necesario precisar que no se ha podido realizar una evaluación a fondo de los resultados obtenidos a partir de la implementación del V Programa. La falta de un proceso de evaluación posterior, estructurado y sistemático, la escasez de mecanismos de supervisión y de indicadores apropiados no ha permitido valorar, suficientemente, la eficacia de las diversas medidas políticas comunitarias en materia medioambiental.

<sup>14</sup> Un primer documento de trabajo de la Comisión, cuyo título es “From Cardiff to Helsinki and beyond. Report to the European Council on integrating environmental concerns and sustainable development into Community policies [SEC(99)1941]”, representa la aportación de la Comisión Europea (Consejo Europeo de Helsinki) a la evaluación global de la evolución seguida por las estrategias de integración medioambiental y de desarrollo sostenible dentro de las diversas políticas comunitarias. El segundo documento de trabajo de la Comisión, “Report on Environment and Integration Indicators to Helsinki Summit [SEC(99)1942]”, es la respuesta a la necesidad, planteada en los Consejos Europeos de Cardiff (junio 1998) y Viena (diciembre 1998), de contar con una serie de indicadores que sirviesen para evaluar la

para la preparación del VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, el cual será analizado en el punto siguiente.

### **3. Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente. “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”**

El nuevo programa estratégico, concebido para el próximo decenio, tiene por objeto fijar las prioridades, los objetivos generales y las acciones de la futura política ambiental comunitaria, relacionándolos con el desarrollo sostenible, la dependencia entre progreso económico y calidad medioambiental, el fenómeno de la mundialización y el proceso de ampliación de la Unión Europea.

Este último proyecto medioambiental es el resultado de:

- a) Por un lado, el proceso de evaluación global de la aplicación del V Programa de medio ambiente. Dicha evaluación, realizada por la Comisión a petición del Parlamento Europeo y del Consejo, se complementó con un informe remitido por la Agencia Europea de Medio Ambiente<sup>15</sup> en el que se precisaba que se habían realizado progresos en la consecución de los objetivos prefijados, pero que aún quedaba bastante por hacer.
- b) Por otro, la ejecución de un programa amplio de consultas externas a los interesados de los Estados miembros. Se celebraron 12 seminarios organizados por las autoridades nacionales; un seminario con representantes de la industria y las empresas; reuniones y contactos con diferentes organizaciones no gubernamentales y se recibieron observaciones de organismos regionales y personas concretas. Por último, se invitó también a los países que habían solicitado su entrada en la Unión Europea a que presentaran sus puntos de vista sobre las prioridades del Programa de Acción, de manera que se cubriera el periodo posterior a las primeras adhesiones.

---

aplicación de las estrategias de integración medioambiental en algunas políticas sectoriales (industria, transporte, agricultura, pesca, etc.) que tienen especial incidencia en el medio ambiente.

<sup>15</sup> El título de este informe es: “El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI”.

El 24 de enero de 2001 la Comisaria de Medio Ambiente, Margot Wallström, presentó<sup>16</sup> la propuesta de la Comisión Europea sobre el nuevo programa medioambiental para los próximos diez años<sup>17</sup>. El Consejo Europeo de Ministros de Medio Ambiente (30 de marzo de 2001), celebrado en Bruselas, fijó los principios del programa y estableció sus prioridades. En mayo de este mismo año, la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Comité Económico y Social emitió también un dictamen sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo en relación al establecimiento de este nuevo programa. Por último, en la sesión N° 2355 del Consejo (junio 2001) se alcanzó un acuerdo unánime sobre una posición común relativa a este nuevo documento, el cual será remitido otra vez al Parlamento para una segunda lectura con arreglo al procedimiento de codecisión.

### *3.1. El VI Programa en el contexto general*

La población mundial va a continuar aumentando en el futuro. Además, el ritmo al que crecen las economías de muchos países, junto con un nivel de aspiración más elevado en cuanto al grado de bienestar que los ciudadanos desean alcanzar, tanto en países desarrollados como subdesarrollados, hacen que se ejerza una presión generalizada, cada vez más fuerte y perniciosa, sobre las capacidades del planeta tanto para suministrar los recursos que necesitamos como para asimilar las emisiones y vertidos de sustancias contaminantes que realizamos (a tierra, a la atmósfera o a las aguas de ríos, lagos y mares). Hay previsiones que apuntan en los próximos años hacia un empeoramiento de las condiciones que ya caracterizan a muchos de estos problemas. Por lo tanto, ahora más que nunca, resultará de vital importancia que se consiga disociar crecimiento económico y aumento de la degradación ambiental. Por desgracia, se debe valorar negativamente el mantenimiento, o incluso el agravamiento, que han experimentado problemas específicos acuciantes, como son el calentamiento del planeta, la pérdida de biodiversidad o el agotamiento y la degradación progresiva de los recursos naturales,

<sup>16</sup> Formalmente, la presentación la constituían una comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones; y una propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, la cual ha de ser discutida por dichos órganos y aprobada a través del procedimiento de codecisión.

<sup>17</sup> Se propone para el nuevo programa un calendario de diez años, pues se considera el plazo mínimo para la preparación de nuevas acciones y medidas; su transposición y aplicación; la consecución de un efecto global significativo; y para poder evaluar su efectividad.

tanto renovables como no renovables. Además, demanda una especial atención la problemática medioambiental de los países en vías de desarrollo, dadas las particularidades, las paradojas y las sutilezas que presenta.

Ante tal panorámica, la sociedad mundial, y en particular la de los países ricos, deberá esforzarse por incrementar el “rendimiento ecológico” de la actividad económica que desarrolla, es decir, producir los bienes y servicios que necesita empleando menos recursos y generando menos contaminación. La preservación del medio ambiente, para su uso y disfrute, resulta esencial si se desea alcanzar un alto nivel de calidad de vida a largo plazo. Por ello, cada día se han de exigir niveles de protección medioambiental más elevados.

### *3.2. El VI Programa en el contexto comunitario*

El proceso de evaluación global, al que fue sometido el V Programa de Medio Ambiente comunitario, presentó un cuadro ambiguo sobre la eficacia de la política medioambiental de la Unión Europea hasta ese momento. En dicho informe se indicaba que, a pesar de los más de 25 años de política ambiental comunitaria, la calidad general del medio ambiente en la Unión Europea no se estaba recuperando de manera perceptible. A pesar de haber logrado progresos reales en algunas áreas<sup>18</sup>, sin embargo la situación empeoraba en otras<sup>19</sup>, llegándose incluso a declarar como no viable (soste-

---

<sup>18</sup> Se habían producido recortes significativos en la emisión de sustancias que deterioran la capa de ozono; en las emisiones de gases que provocan la lluvia ácida; y en los vertidos de fósforo a los ríos. Además, desde el año 1990, las emisiones contaminantes a la atmósfera, excepto en el caso del CO<sub>2</sub>, habían mostrado una disociación real con relación al crecimiento experimentado por el PIB.

<sup>19</sup> El consumo de la energía en la Unión europea (1995–2010) va a aumentar un 15%. Con un mayor número de hogares, más movilidad y más medios de transporte, la previsión apunta hacia un incremento del 30% en el desplazamiento de pasajeros y de un 50% en el caso de las mercancías. Todo ello provocará que aumenten las emisiones de dióxido de carbono, el principal gas que causa el efecto invernadero. Por otro lado, el empleo de energías renovables aumenta de manera poco significativa. Es muy poco probable que, para el año 2010, se haya conseguido incrementar su empleo un 12% considerando los niveles actuales. En cuanto a la evolución del turismo, se constata un rápido crecimiento de los volúmenes, lo cual dará lugar a un aumento de la demanda de transporte y de energía. Esto último, unido a la creciente dispersión urbana, va a plantear serios problemas de gestión en zonas rurales y otras áreas sensibles como las costeras. La producción anual de sustancias químicas sigue una tendencia creciente, al igual que las emisiones y vertidos de algunos metales pesados

nible), en el futuro, el status actual de algunos sectores como el del transporte, el turismo, la energía o la agricultura. Si no se adoptan medidas adicionales, el medio ambiente de la Unión Europea continuará sometido a una presión excesiva y empeorará.

Con relación a una serie de problemas concretos, los avances logrados no se consideraron ni suficientes ni satisfactorios. Así, causan honda preocupación las tendencias previstas en lo que se refiere a las fuentes difusas de contaminación (de las aguas subterráneas, el suelo y las zonas costeras); el aumento de la producción de residuos y las problemáticas asociadas de eliminación de éstos; el continuo crecimiento del consumo de recursos naturales de todo tipo; la degradación de los suelos; y los problemas específicos que presenta el medio ambiente urbano. Un comentario particular mereció la deficiente aplicación que, por parte de los Estados miembros, se había hecho de las Directrices comunitarias en materia de medio ambiente y la escasa identificación de las partes interesadas con los objetivos medioambientales prefijados. También se indicaba que las políticas ambientales, por sí solas, no podían proporcionar el desarrollo sostenible fijado como objetivo por el Tratado de Amsterdam. Por lo tanto, los sectores económicos debían ser reorientados, asumiendo cada uno su parte alicuota de responsabilidad medioambiental.

Por último, en la próxima década la Unión Europea va a incorporar a nuevos países y a estrechar las relaciones con otros<sup>20</sup>. La ampliación de 15 a 28 países o más va a suponer, desde el punto de vista medioambiental, el que se cuente con nuevos espacios naturales, con una biodiversidad más rica y con mayores disponibilidades de recursos de todo tipo. Pero esta amplia-

---

(cadmio, cobre, etc.) y de algunas sustancias químicas peligrosas que proceden de la industria y de la agricultura. El progreso que experimenta la integración medioambiental, tanto en la toma de decisiones como en las políticas sectoriales, es real pero excesivamente lento. Finalmente, se ha de resaltar la subsistencia de incertidumbres notables sobre lo que ocurrirá en algunos campos, bien por la escasez de datos o bien por la imposibilidad de anticipar la evolución futura de los mismos.

<sup>20</sup> Se reconoce que del fenómeno de la mundialización se derivan consecuencias ambientales de primera magnitud y que ello exige, por tanto, el que la escala de operaciones se amplíe a un escenario mucho más amplio, reforzándose además la gestión internacional sobre el medio natural. También se aboga por una mayor implicación comunitaria en la resolución de los problemas medioambientales que presentan una dimensión supranacional, asumiendo que es necesario integrar el medio ambiente en los contenidos de las políticas exteriores de la Unión Europea.

ción va a exigir también el que se afronten nuevos retos y problemas, va a imponer una mayor cuota de responsabilidad a todos los agentes implicados y a aumentar el grado de complejidad en la gestión del medio ambiente comunitario. En esta misma línea, los principales problemas que se van a plantear, aparte de aquellos que se deriven de la aplicación efectiva de la legislación comunitaria por parte de todos los países miembros, tendrán que ver con la consideración futura que se haga del medio ambiente tanto en la política económica como en la social.

En definitiva, la situación del medio ambiente en la Unión Europea y el progreso hacia la sostenibilidad no son satisfactorios y pueden incluso deteriorarse antes de que se puedan alcanzar unas condiciones adecuadas que posibiliten su mejora. No obstante, hay señales positivas, aunque todavía débiles, que indican que el cambio de tendencia es factible.

### *3.3. La naturaleza del VI Programa de medio ambiente*

Resulta evidente que la situación que se ha descrito con relación a los dos contextos anteriores ha influido, de manera considerable, en la elección de la orientación estratégica a implementar en este VI Programa. En él, se señala cuáles son los problemas medioambientales que han de solucionarse con urgencia: el cambio climático; la sobreexplotación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables; la pérdida de biodiversidad; y la acumulación de sustancias tóxicas en el medio natural. Se establecen los objetivos y las metas medioambientales<sup>21</sup> que han de alcanzarse, describiendo la forma en que se han de emplear los instrumentos<sup>22</sup> de la política comunitaria medioambiental para posibilitar la superación de la situación actual. En este sentido, cabe resaltar, una vez más, la gran importancia que se le ha concedido al propósito de integrar los requerimientos que impone la protección del medio ambiente en otras políticas y estrategias comunitarias. Además, se ha puesto especial cuidado en conseguir el máximo grado

---

<sup>21</sup> La determinación de las medidas y los objetivos no sólo se realiza para el contexto comunitario, sino que también abarca a los ámbitos nacionales, regionales, locales e, incluso, se particularizan para el caso de determinados sectores económicos.

<sup>22</sup> A lo largo del texto del programa se alude a la aplicación de una variada gama de instrumentos económicos, jurídicos, de participación, de fomento de la investigación e, incluso, algunos de carácter transversal para reforzar la integración del medio ambiente en otras políticas comunitarias.

posible de armonización y aproximación de legislaciones para garantizar el funcionamiento del mercado interior.

A pesar de que en bastantes países se dispone ya de una base normativa amplia sobre medio ambiente, la cual ha permitido que se impulse la innovación empresarial, tanto tecnológica como de gestión, y estimulado el crecimiento, la competitividad, la rentabilidad y la creación de empleo, en adelante toda esta legislación comunitaria ganará protagonismo y continuará siendo un pilar básico sobre el que fundamentar las actuaciones, constituyendo una prioridad estratégica para el futuro la resolución de las graves deficiencias observadas en su aplicación hasta el momento. A partir de la aprobación de este nuevo programa, la Comisión aumentará la presión sobre los Estados miembros y dará mayor divulgación a los casos de incumplimiento.

El programa se someterá a revisión en el año 2005, procediendo a modificarlo y actualizarlo, si ello resultase necesario, a la vista de la evolución que muestre el estado del medio ambiente. La supervisión de los avances, hasta alcanzar los objetivos prefijados, requerirá la disposición de un sistema de información efectivo. Asimismo, habrá que comprobar el grado de incorporación de la legislación comunitaria al Derecho nacional, así como el nivel de aplicación y la eficacia de las medidas que pasan a formar parte de la política ambiental de la Unión Europea. Por desgracia, el sistema de información y los datos actuales disponibles sólo permiten realizar una aproximación, no muy precisa, al estado en el que se encuentra el medio ambiente, proporcionando además un cuadro incompleto de la transposición y aplicación de la legislación medioambiental comunitaria. La Comisión pretende desarrollar una estrategia de evaluación sistemática para supervisar evoluciones futuras, exigiéndose para ello la disposición de datos suficientes<sup>23</sup> que permitan realizar un diagnóstico exacto y fiable de cada situación analizada.

### *3.4. Las áreas prioritarias<sup>24</sup>*

Las conclusiones que se obtuvieron a partir del proceso de evaluación global del V Programa, junto con el informe de la Agencia Europea de Medio

---

<sup>23</sup> En todo el proceso de captación y procesamiento de la información suministrada por los Estados miembros, ya realizan una labor importante tanto la Agencia Europea de Medio Ambiente como la Eurostat.

<sup>24</sup> En el documento se realiza una descripción, amplia y pormenorizada, de la problemática

Ambiente, relativo a la situación y perspectivas futuras del medio ambiente de la Comunidad, han servido para proponer nuevas actuaciones o reorientar la estrategia en una serie de campos declarados como de acción preferente: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente y salud y, por último, uso sostenible de los recursos naturales y gestión de los residuos.

### Resolución del problema del cambio climático

El cambio climático es un problema grave, de alcance mundial, que debe ser resuelto a partir de una acción internacional concertada y una planificación a largo plazo. Las autoridades comunitarias admiten la existencia y gravedad de este fenómeno. Además, y quizá sea lo más importante, se apunta hacia la actividad desarrollada por el ser humano como el factor desencadenante de todo el proceso. No obstante, como contrapunto al reconocimiento anterior, en el texto del documento se especifica que para prevenir el cambio climático no hay que reducir, forzosamente, los niveles de crecimiento y bienestar<sup>25</sup>. Lo que debe hacerse es desarrollar la economía de otra manera para poder disociar las emisiones de gases y el crecimiento económico.

Las autoridades comunitarias pretenden lograr una estabilización de las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (dióxido de carbono, metano, óxido de nitrógeno y gases fluorados) de manera que se alcancen niveles que no provoquen alteraciones climáticas. En este sentido, es prioritario conseguir la ratificación y aplicación del Protocolo de Kioto con el fin de reducir, en el periodo 2008–2012 y con relación a los niveles de 1990, en un 8% las emisiones. No obstante, la Comisión pretende alcanzar recortes más radicales mediante el establecimiento de acuerdos internacionales que permitan conseguir una disminución global de las emisiones que alcance un 20–40% para el año 2020.

---

especifica de cada área, los objetivos y metas que se persigue alcanzar en cada una y las estrategias que se deben implementar para ello. Sin embargo, en este artículo, y por una simple cuestión de espacio, se resumirá el comentario relativo a cada una de ellas.

<sup>25</sup> No deja de ser éste un planteamiento bastante paradójico. Desde hace ya algunos años, son cada vez más numerosas las opiniones que, alineadas entorno al nuevo paradigma que propone la Economía Ecológica, consideran incompatible la preservación de los recursos naturales y medioambientales y la defensa a ultranza, por parte de los países desarrollados, de sus actuales niveles de crecimiento económico y de consumo de recursos.

Como anticipo a una acción comunitaria efectiva contra el cambio climático, la Comisión Europea ha publicado una comunicación sobre políticas y medidas de la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>26</sup> y un Libro Verde<sup>27</sup> sobre un sistema de comercio de los derechos de emisión en el marco comunitario. Asimismo, la Comisión ha puesto en marcha el Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC) con el que se pretende dar un nuevo impulso al esfuerzo comunitario para combatir el efecto invernadero.

Para conseguir los objetivos señalados va a resultar necesario<sup>28</sup>:

- a) Que se introduzcan cambios estructurales, especialmente en los sectores del transporte, la industria, la agricultura y la energía. Es necesario conseguir la integración de objetivos, relacionados con el cambio climático, en las políticas comunitarias específicas para estos sectores.
- b) Realizar un mayor esfuerzo, mediante la introducción de medidas concretas, para incrementar la eficiencia y el ahorro energéticos.
- c) Diseñar estrategias intersectoriales que permitan crear (año 2005) un mercado, donde se negocien los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>, y también establecer impuestos sobre la energía que determinen un incremento regular y previsible de los precios de ésta para lograr así que queden reflejados los costes medioambientales.
- d) Potenciar mucho más la investigación y el desarrollo tecnológico.
- e) Proporcionar mayor información a los ciudadanos y a las empresas sobre el problema y cómo puede llegar a afectarles. Con ello, se pretende conseguir un mayor nivel de sensibilización de todos con relación a esta problemática.

Conviene indicar, por último, que los Estados miembros, las autoridades regionales y locales van a ser responsables y protagonistas tanto de la aplicación de aquellas medidas necesarias para adaptarse al cambio

---

<sup>26</sup> Políticas y medidas de la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) COM(2000) 88 final.

<sup>27</sup> Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión europea, COM(2000) 87 final.

<sup>28</sup> En el texto del programa se propone todo un conjunto de acciones específicas, para cada apartado, que en este artículo no se van a reproducir.

climático, que ya se está produciendo, como de muchas de las actuaciones que permitirán un avance en la consecución de los objetivos de mejora prefijados.

### Naturaleza y biodiversidad. Proteger un recurso único

Es fundamental dar respuesta una a todos los problemas que la actividad desarrollada por el hombre crea en los sistemas naturales. En Europa están amenazadas el 38% de las especies de aves y el 45% de todas las mariposas. En Europa septentrional y occidental se han perdido el 60% de las zonas húmedas. Unos 2/3 de los árboles de la Unión Europea sufren algún tipo de agresión, siendo acuciante el problema de los incendios forestales en los países del sur.

En general, la contaminación provocada por la industria, la agricultura o el transporte amenaza los espacios naturales y provoca la pérdida de los hábitats de la vida silvestre. Sobre esta misma cuestión, resulta preocupante la limitada disponibilidad tanto de conocimientos como de datos e información que permitan efectuar una evaluación precisa de la situación actual. Por otro lado, unas prácticas agrícolas agresivas, el abandono de tierras, el desarrollo urbanístico y las modificaciones que se introducen en el uso del suelo están provocando su paulatino empobrecimiento, su contaminación, su erosión y, en algunas zonas, un acusado proceso de desertificación. La sobreexplotación de muchos recursos naturales, tanto renovables<sup>29</sup> como no renovables, hipoteca la disponibilidad futura de espacios naturales y de materias primas. En particular, preocupa la presión creciente que se ejerce sobre el medio ambiente marino y muchos de sus recursos, dada la explotación intensiva a la que está sometido y que pone en grave peligro su equilibrio y subsistencia. En los últimos años, el incremento de actividad mostrado por el sector turístico ha incidido sobre todo el entorno natural y está afectando, de manera particular, a determinados espacios naturales, muy ricos y frágiles, como son los de las islas, las franjas costeras o los de los sistemas montañosos. Por último, la introducción en los ecosistemas de algunas especies no autóctonas hace peligrar la supervivencia de las variedades locales.

---

<sup>29</sup> Por desgracia, son numerosos las referencias a recursos renovables, por ejemplo la pesca, que se están explotando a un ritmo que supera la tasa de regeneración natural de éstos, provocando con ello el agotamiento de los mismos.

¿Qué objetivos se pretende alcanzar en este ámbito? En primer lugar, se quiere actuar sobre el conjunto del medio natural, reforzando su protección e incluso intentando, si ello fuera posible, recuperar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales dañados. De manera particular, la Unión Europea necesita contar con una política coherente y consolidada para hacer frente a los desastres naturales y a los riesgos accidentales asociados a los episodios donde está presente la contaminación. La Directiva Seveso II constituye una buena base para gestionar este tipo de riesgos industriales, pero debería ampliarse su ámbito de aplicación a otro tipo de eventualidades. También, resulta fundamental detener la pérdida de diversidad biológica, tanto en el marco comunitario como en el resto del mundo. Por ello, se va a considerar ésta como una cuestión prioritaria. Con relación a las problemáticas del suelo, se reconoce la necesidad de implementar una política sobre una base sólida de evaluaciones y datos. Así, se considera fundamental desarrollar una estrategia sistemática de protección contra el fenómeno de la erosión y la desertización, contra el problema de la contaminación y la defensa del suelo como instrumento para combatir el cambio climático dada la función que desempeña éste como sumidero de carbono. Por su parte, el tratamiento que requiere el medio ambiente marino se pretende que vaya más allá de la simple consecución de un régimen de explotación sostenible para los recursos marinos renovables, exigiéndose además la aplicación de una estrategia integrada para hacer frente también a la contaminación y la degradación de estos hábitats. Cuando la Política Pesquera Común se revise, en el año 2002, se deberán incorporar, tanto al análisis como a las posibles recomendaciones y propuestas de futuro, las obligadas consideraciones medioambientales.

Para conseguir los objetivos ya especificados en este ámbito, son varias las alternativas que la Unión Europea se va a plantear, además del mantenimiento en activo de las políticas e instrumentos ya en vigor. En concreto, se trata de:

- \* La finalización de la Red Natura 2000, gracias a la cual se determinarán las zonas y ecosistemas naturales más representativos que deben ser gestionados y protegidos.
- \* La contribución de los proyectos naturales del programa LIFE a la aplicación de la política comunitaria en el ámbito de la naturaleza.
- \* La estrategia comunitaria en materia de biodiversidad y los planes de acción complementarios que se están elaborando para resolver los

principales problemas en los distintos sectores económicos y sociales.

- \* La legislación comunitaria de protección de la calidad del agua, de reducción de la contaminación atmosférica, de lucha contra la acidificación y la eutrofización<sup>30</sup>, de la evaluación ambiental de los proyectos y, en el futuro, de los planes y programas de uso del suelo.
- \* En respuesta a la Agenda 2000, el desarrollo, dentro de la Política Agrícola Común, de medidas agroambientales y de planes de desarrollo rural con un fuerte contenido medioambiental para el período 2000–2006. Además, los nuevos requisitos de protección medioambiental para el sector agrario (incluida la posibilidad de retirar o reducir los pagos directos para obligar a su cumplimiento) establecidos por la Agenda 2000, constituyen tanto un mandato como una ocasión para los Estados miembros de lograr un mejor equilibrio entre la agricultura y el medio ambiente.
- \* La revisión de la Política Pesquera Común, a partir de 2002, que llevará a una mayor integración y consideración de los factores medioambientales.
- \* La Comisión ha propuesto además recomendaciones para el desarrollo de la gestión integrada de las zonas costeras.

### Medio ambiente y salud<sup>31</sup>

Sin iniciativas nuevas, todas las previsiones apuntan hacia un aumento del volumen de contaminantes y de residuos generados dentro de la Unión Europea. Si la sociedad Comunitaria mantiene las pautas actuales de consumo y producción se incrementarán las emisiones y los vertidos de todo tipo. Además, cada vez resultan más evidentes las relaciones que existen entre diversos problemas sanitarios y la contaminación medioambiental en sus diversas formas<sup>32</sup>. La presencia, aún en cantidades reducidas, de una serie

<sup>30</sup> Proceso caracterizado por un aumento de la concentración de nutrientes en un ecosistema acuático y que provoca efectos biológicos varios.

<sup>31</sup> En este contexto se entiende por salud un estado de bienestar físico, mental y social completo, no la mera ausencia de enfermedad o dolencia.

<sup>32</sup> La falta de datos globales, referidos al conjunto de la Unión Europea, hace difícil determinar si la gestión de la contaminación está mejorando o deteriorándose. En la actualidad, se estima

de contaminantes en el agua, el aire, los edificios, los alimentos y otros productos de consumo puede contribuir de forma significativa a producir asma, alergias, algunos tipos de cáncer, la neurotoxicidad y la inmunosupresión. Además, nos enfrentamos a niveles cada vez mayores de contaminación acústica. Por lo tanto, queda claro que esta situación exige un impulso renovado para afrontar los problemas que se derivan del binomio medio ambiente-salud.

Como objetivo general, en este ámbito, las autoridades comunitarias se han propuesto alcanzar una calidad medioambiental tal que la generación<sup>33</sup> de contaminantes y residuos que se derivan de la acción del hombre, incluidos las diversas modalidades de radiación, no represente riesgos significativos para la salud. En la consecución del mismo resalta la importancia que se le va a otorgar a todas las actividades que tienen que ver con la evaluación<sup>34</sup>, la precaución y la prevención<sup>35</sup> de riesgos de emisiones y vertidos. De hecho, la estrategia aplicada ya en este sentido se basa en el principio fundamental de la distinción jerárquica que da preferencia, en primer lugar, a la prevención, considerando aspectos cuantitativos y cualita-

---

que se producen y utilizan cerca de 30.000 sustancias químicas artificiales en volúmenes superiores a una tonelada. Sin embargo, todavía debemos incorporar mucho conocimiento sobre los riesgos que representan para nuestra salud y la del medio ambiente. En este momento nuestra comprensión es escasa sobre los efectos de pequeñas dosis de contaminantes en nuestro cuerpo y del modo en que éstos interactúan. Además, la mayor parte de la normativa en vigor contempla la casuística de un adulto «medio», sin tener en cuenta las particularidades que presentan otros grupos de riesgo importantes como son el de los ancianos o el de los niños.

<sup>33</sup> Dentro de la estrategia general de gestión de los residuos y contaminantes se aspira a reducir, de manera significativa, la cantidad de residuos destinados a eliminación y la generación de residuos peligrosos:

\* Reducir la cantidad de residuos, destinados a la eliminación definitiva, en un 20% de aquí a 2010; y en un 50% de aquí a 2050, en comparación con los valores de 2000.

\* Reducir los volúmenes de residuos peligrosos generados en un 20% de aquí a 2010 y en un 50% de aquí a 2020, en comparación con los valores de 2000.

<sup>34</sup> La Directiva de prevención y control integrados de la contaminación prevé la creación de un nuevo Registro Europeo de las Emisiones Contaminantes (EPER).

<sup>35</sup> La prevención de la generación de residuos está ligada al aumento de la eficiencia en el uso de los recursos, a la evolución de los patrones de consumo de la población y a la reducción de los desechos producidos a lo largo del ciclo de fabricación, uso y eliminación de los productos.

tivos de la generación de residuos, seguidamente a la recuperación de los mismos y, por último, a su eliminación. Puesto que, con frecuencia, es competencia de las autoridades locales la aplicación de la normativa comunitaria sobre residuos, la Comisión tiene la intención de potenciar tanto su participación en la elaboración de la legislación como la asistencia que se les presta para el intercambio de información sobre las mejores prácticas en este ámbito.

Con relación a la problemática específica que presentan los productos químicos, se pretende lograr un medio ambiente en el que los niveles de este tipo de sustancias no den lugar a riesgos o tengan consecuencias significativas para la salud humana o medioambiental. Para ello, resulta necesario efectuar una revisión exhaustiva del actual sistema comunitario de evaluación y gestión de riesgos asociados al uso de las mismas. Y es que, a pesar de que desde el año 1981 ya se viene aplicando una normativa, los avances logrados hasta el momento han sido extremadamente lentos. Un grupo de este tipo de productos, el cual demanda una atención especial, es el de los plaguicidas, dada su acción contaminante sobre acuíferos, suelos, alimentos e incluso, el aire.

En lo relativo a la gestión de los recursos hídricos, buena parte de las políticas, la legislación y las normas que permitan alcanzar un nivel suficiente en la calidad del agua ya se han establecido. El principal reto, en este momento, lo constituye lograr su aplicación íntegra y, además, conseguir la integración de los objetivos comunitarios, relativos a calidad del agua, en las demás políticas sectoriales (agricultura, industria y política regional). Recientemente la Comunidad ha adoptado una nueva Directiva marco sobre el agua que extiende la protección de la capa freática a todas las aguas. Asimismo, esta directiva obliga a los Estados miembros a tarifar los usos del agua, lo cual va a permitir “reflejar” en su precio los costes medioambientales derivados de su empleo, considerándose esta alternativa como un instrumento eficaz a la hora de fomentar una gestión eficiente de este recurso.

El problema del ruido está pendiente de que el Consejo y el Parlamento Europeo aprueben una Directiva marco sobre la contaminación acústica. Las autoridades comunitarias pretenden reducir el número de personas expuestas, de una manera regular y prolongada, a niveles de ruido elevados. Para conseguirlo la estrategia de la Comisión pasa por proponer iniciativas que, incorporadas a las políticas locales, propicien una reducción de los niveles de contaminación acústica. Un primer paso lo constituye la aplicación de una

normativa sobre evaluación de la contaminación sonora cuyos principales propósitos son conseguir la armonización de los indicadores, para así disponer de conceptos y terminología comunes, y obligar a la elaboración de mapas de ruido. Llegado el caso, la comunidad reexaminará y establecerá niveles máximos de emisión acústica para diferentes tipos de vehículos, maquinaria y otras instalaciones.

Por último, la legislación comunitaria ha permitido mejorar bastante la calidad del aire en los últimos años. No obstante, la contaminación atmosférica persiste y adquiere cotas preocupantes en determinadas zonas y núcleos de población. Para propiciar el avance en el sentido deseado, las autoridades comunitarias van a actuar en varios niveles: legislando y aplicando nuevas normas de control; potenciando la investigación que permita un mejor conocimiento de todos los procesos; participando en foros internacionales donde se trata la problemática de la contaminación transfronteriza; colaborando con los sectores causantes en las emisiones y también con las autoridades nacionales y regionales. Una estrategia específica que se está diseñando en el seno comunitario, en relación con la mejora de la calidad del aire, es la que recibe la denominación genérica de "Clean Air for Europe (CAFE)". Se trata de crear de un marco completo, integrado y coherente para toda la normativa relativa a esta problemática y las iniciativas políticas conexas. En una primera fase se va a realizar una evaluación de la eficacia que muestra la normativa existente, para poder así determinar las lagunas existentes y, de esta manera, establecer las líneas de actuación prioritarias para el futuro.

### Uso sostenible de los recursos naturales y gestión de los residuos

La relación entre crecimiento económico, consumo de recursos y generación de residuos debe cambiar. Los recursos naturales del planeta, tanto renovables (suelo, agua, aire, bancos de pesca, capacidad del medio ambiente para asimilar y absorber residuos, etc.) como no renovables, se están viendo sometidos a una presión creciente debido, por un lado, al aumento que experimenta la población mundial y, por otro, a la implantación generalizada de modelos de desarrollo económico que esquilman y agotan las reservas.

En el texto se reconoce que la Unión Europea, a pesar de estar aplicando ya diversas medidas, no dispone en este momento de una política coherente

para gestionar los recursos no renovables. Por lo tanto, urge desarrollar una estrategia que haga posible una gestión adecuada de todos los recursos y, en particular, de estos últimos. Las actuaciones inmediatas se deberán orientar hacia:

- \* La delimitación de un marco analítico coherente que permita el establecimiento de criterios para la determinación de las líneas de acción prioritarias.
- \* El diseño de un proceso completo para la recogida de datos e información que permita evaluar el estado en el que se encuentran las reservas.
- \* La definición y aplicación de nuevas normas que hagan posible la reducción del consumo de estos recursos. Es fundamental que se consiga la modificación de los hábitos de la población, orientándolos hacia la demanda de productos y servicios que requieran una menor cantidad de inputs; la potenciación de la eficiencia en el uso de los recursos, incorporando técnicas productivas que exijan un menor consumo y que prolonguen la vida útil de los productos; y fomentar la cultura del reciclado<sup>36</sup>.

Algunas de las medidas que podrían formar parte de la estrategia, antes mencionada, son las siguientes:

- a) Financiar la investigación en nuevas tecnologías, que requieran el empleo de una menor cantidad de recursos, para incorporarlas tanto a procesos de fabricación como al diseño de nuevos productos.
- b) En general, el desarrollo de programas que propicien la aplicación de “mejores prácticas” en las empresas. Adquiere un interés especial el estudio de nuevas opciones que permitan fomentar la sustitución de sustancias peligrosas, por otras que lo sean menos, cuando se disponga de alternativas adecuadas; y considerar la posibilidad de que se pueda responsabilizar a los productores de demostrar que las sustancias peligrosas que empleen en la actualidad, y aquellas otras que puedan elaborar y que tengan previsto utilizar en el futuro, no crean riesgos inaceptables o innecesarios para el medio ambiente y la salud humana (inversión de la carga de la prueba).

<sup>36</sup> Hasta ahora la estrategia comunitaria de reciclado se ha centrado sobre los flujos principales de residuos tales como los envases y los vehículos al final de su vida útil. Se viene aplicando, en este ámbito, una normativa que fija los objetivos a los Estados miembros.

- c) El traslado de la carga fiscal al empleo de los recursos naturales, fijando impuestos (ecológicos) que graven productos y procesos que impliquen un alto consumo de materias primas y usando otros instrumentos económicos, como los permisos de contaminación negociables, para obligar a las empresas a incorporar tecnologías, prácticas, productos y servicios que posibiliten un uso más eficiente de los recursos.
- d) La eliminación de aquellos subsidios que alientan el uso irracional de los recursos.
- e) La integración de consideraciones sobre uso eficiente de recursos en políticas de productos, de planes de etiquetado ecológico, de contratación pública y de elaboración de informes sobre medio ambiente.

Como última cuestión, no se debe obviar que si bien la mejora en el uso de los recursos exigirá un gran esfuerzo a toda la sociedad, también aumentará, en términos generales, la eficiencia de la económica, fomentando la innovación y fortaleciendo la competitividad.

## **Conclusiones**

Sin duda alguna, los cinco Programas de Acción Medioambiental previos han propiciado el avance en la consecución de unos niveles de calidad medioambiental aceptables para los ciudadanos comunitarios. No obstante, los numerosos y graves problemas que todavía acucian al medio ambiente, tanto en el contexto europeo como mundial, exigen una acción de todos mucho más decidida y coordinada.

En concreto, en el ámbito de la Unión Europea, habrá que redoblar los esfuerzos para conseguir, entre otros, tres de los objetivos que se consideran como fundamentales:

- 1) La Unión Europea posee la legislación más evolucionada y completa del mundo en materia medioambiental. Pero todavía, por desgracia, su aplicación plena continúa siendo una de las grandes asignaturas pendientes. Por lo tanto, en un futuro próximo, resultará de vital importancia conseguir un avance sustancial en tal sentido, generalizando la aplicación de la legislación sobre medio ambiente a todos los Estados miembros. Para ello, se requerirán unas administraciones fuertes y bien dotadas.

- 2) Situar al medio ambiente en el centro de todas las políticas de la Comisión o, lo que resultaría equivalente, lograr la plena integración de la problemática medioambiental en el conjunto de las principales políticas económicas y sociales comunitarias.
- 3) Conseguir un mayor grado de identificación e involucración de los ciudadanos y de las partes interesadas en el proyecto común de protección medioambiental.

Además, otros dos aspectos que se tratan en este programa y que van a recibir un tratamiento preferente y una atención especial son:

- a) Por un lado, la futura ampliación de la Unión Europea que va a provocar una modificación sustancial de su perfil y, también, un aumento del grado de dificultad que presenta la gestión de los recursos naturales y medioambientales del conjunto ampliado de países.
- b) Por otro, la dimensión internacional que caracteriza a muchos de los problemas medioambientales. El popular proceso de globalización adquiere una especial relevancia cuando de lo que se trata es de afrontar las problemáticas que presenta el medio ambiente a escala mundial. Como europeos debemos ser conscientes de nuestro papel y de nuestra contribución al deterioro del medio natural del planeta tierra. Por ello, la Unión Europea ha de tener un papel destacado en la cooperación y la actuación internacional dado que, cada día, ésta resulta ser más trascendente y crítica. Por lo tanto, se debe colaborar en el fortalecimiento de los organismos internacionales que se ocupan de tales cuestiones y tener un mayor protagonismo en los foros y organizaciones internacionales de medio ambiente.

### **Bibliografía**

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (1999), "El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI". En internet: <http://www.reports.eea.eu.int/92-9157-202-0/sum/es>.

COMISIÓN EUROPEA (2001), "Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos". Programa de acción para el medio ambiente en Europa en los albores del siglo XXI, Comunicación de 24 de enero de 2001. En Internet: [http://www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_es.htm).

COMISIÓN EUROPEA (2001), «Medio Ambiente 2010: Nuestro Futuro, Nuestra

Elección», *Medio Ambiente para la Europeos*, Núm. 6, marzo, pp. 6–7.

JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (1992), *Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica*, Editorial Síntesis, Madrid.

JACOBS, M. (1997), *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*, Icaria, Barcelona.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1999), «Informe de la Comisión Europea sobre la integración de la dimensión medioambiental», *Información de Medio Ambiente*, Núm. 74, junio, pp. 16–17.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000), «El Consejo Europeo fija la naturaleza y prioridades del Sexto Programa», *Información de Medio Ambiente*, Núm. 84, mayo–junio, pp. 14–15.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000), «La Unión Europea ha realizado cinco planes de acción en política ambiental», *Información de Medio Ambiente*, Informe, noviembre, p. 19.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2001), «La Comisión Europea propone un nuevo programa de acción medioambiental», *Información de Medio Ambiente*, Núm. 92, febrero, pp. 12–13.

PEARCE, D. W. y TURNER, R. K. (1995), *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, Colegio de Economistas de Madrid–Celeste Ediciones, Madrid.

RUIZ PÉREZ, M. (1990), *Panorama ambiental de las Comunidades Europeas*, Quercus, Madrid.

TAMAMES, R. (1996), *La Unión Europea*, 3ª edición, Alianza Universidad Textos, Madrid.

TAMAMES, R. y LÓPEZ FERNÁNDEZ, M. (1999), *La Unión Europea*, 4ª edición, Alianza Universidad Textos, Madrid.



*Revista de Fomento Social*, 56 (2001), 399-432

# Los mercados monetarios españoles. Evolución y perspectivas<sup>1</sup>

---

*M<sup>a</sup> del Carmen LÓPEZ MARTÍN<sup>2</sup>*

---

## **1. Introducción. Concepto, funciones y clasificación**

Uno de los aspectos que más atención suscita en cualquier economía es el funcionamiento de sus mercados financieros. Ello es así porque éstos constituyen los lugares (o procedimientos, ya que no es necesaria la existencia de un lugar físico) en los que se intercambian los instrumentos financieros (la

---

<sup>1</sup> Este artículo es un resumen de algunos de los aspectos más significativos analizados en la tesis doctoral de la autora, titulada *La creación de los mercados monetarios españoles. Formación y futuro*.

<sup>2</sup> Profesora de *Mercados e instrumentos financieros*, del departamento de Economía General, Ciencias jurídicas y Sociología de la Facultad de CC. EE. y Empresariales-ETEA, adscrita a la Universidad de Córdoba

La autora agradece las sugerencias y comentarios realizados por Adolfo Rodero Franganillo.

contraprestación es, en la mayor parte de las ocasiones, dinero<sup>3</sup>) y se fijan sus precios. Como es sabido, los instrumentos financieros no son sino un reconocimiento de deuda a favor de su poseedor y en contra de su emisor, por tanto, son valores<sup>4</sup> que constituyen una forma de mantener la riqueza para quienes los poseen y un pasivo para el agente que los generó.

Dentro de los mercados financieros, existen múltiples clasificaciones y, dado su carácter (no son incompatibles entre sí), un mismo mercado puede encuadrarse en más de un tipo diferente, en función del criterio que se adopte. Así, un primer grupo de clasificaciones atiende al instrumento financiero intercambiado; en función de ésta, cada instrumento concreto da lugar a un mercado diferente. Ello, sin embargo, no supone una ayuda especialmente valiosa, dada la gran variedad de instrumentos existentes, por eso, dentro de ella, se establecen distintos grupos en función de la característica de los instrumentos que se considera más representativa para su estudio<sup>5</sup>.

Precisamente si se utiliza como criterio de clasificación de los mercados financieros la *liquidez* o el *plazo de amortización* de los instrumentos negociados, se distingue entre mercados monetarios y mercados de capitales<sup>6</sup>, correspondiendo los primeros, en general, a aquéllos en los que se emiten y negocian instrumentos con corto plazo de amortización y elevada liquidez, mientras que en los segundos se intercambian valores con vencimiento a medio y largo plazo<sup>7</sup>. En concreto, el Banco Central Europeo (BCE) (1998) define los *instrumentos del mercado monetario* como instrumentos representativos de deuda transferibles, negociados normalmente en el mercado

---

<sup>3</sup> Que también es un instrumento financiero.

<sup>4</sup> No empleamos esta denominación en el sentido de soporte material de un instrumento financiero, ya que actualmente, no todos los instrumentos financieros están materializados en títulos valores, sino que se emplean técnicas de emisión (como las anotaciones en cuenta) que suponen una desmaterialización de los instrumentos.

<sup>5</sup> Se puede optar por diferentes aspectos: naturaleza jurídica, liquidez, forma de rentabilidad, negociabilidad, etc.

<sup>6</sup> Tanto en un caso como en otro, se emplea la expresión en plural por tratarse de un conjunto de mercados, y no un único mercado en el que se negocie un instrumento específico.

<sup>7</sup> Por acuerdo se considera que el corto plazo abarca el año, aunque a veces se amplía hasta los 18 meses (criterio que usa, por ejemplo, el Banco de España). Por el contrario, el medio y largo plazo se aplica a vencimientos superiores al año (o los 18 meses, según el criterio adoptado para los mercados monetarios).

monetario (por ejemplo, certificados de depósito, pagarés de empresa, aceptaciones bancarias, pagarés del Tesoro y de autoridades locales, etc.), que tienen las siguientes características: liquidez, profundidad del mercado, certidumbre en su valor, bajo riesgo de tipo de interés y bajo riesgo de crédito.

En numerosas ocasiones se indica que la existencia y el desarrollo de los mercados monetarios tiene efectos beneficiosos para el funcionamiento de la economía en general y del sistema financiero, en particular. Ello se justifica, normalmente, por las funciones que se les asignan. Lógicamente, estas funciones son, en parte, comunes a las que realizan genéricamente todos los mercados financieros; otras, sin embargo, se les suelen atribuir con carácter más específico. De forma resumida, las que habitualmente se les asignan se pueden concretar como sigue<sup>8</sup>:

- ◆ *La política monetaria se ejecuta en los mercados monetarios y su existencia contribuye al logro de los objetivos de la misma.* En general, (aunque existen matices importantes), en los países desarrollados se sigue una política monetaria de control de la liquidez como medio de contener la inflación<sup>9</sup>. Para que pueda ejecutarse dicha política, es necesaria la existencia de un mercado en el que la autoridad monetaria pueda fijar el volumen de liquidez bancaria, distribuirlo entre las distintas instituciones y fijar su precio. Por otra parte, este mercado habrá de estar suficientemente desarrollado para que así la intervención de la autoridad pueda realizarse con los instrumentos suficientes y adecuados, de forma que las variables se ajusten con eficiencia y suavidad. En cualquier caso, la relación entre la política monetaria y estos mercados es biunívoca: por un lado, esta política necesita la existencia de los mercados monetarios; por otra parte, éstos ejercen una influencia importante en el diseño e instrumentación de la misma.
- ◆ *Los mercados monetarios contribuyen a que se forme una estructura adecuada de los tipos de interés.* Ello es posible porque en estos

---

<sup>8</sup> En la exposición que aparece a continuación hay que tener en cuenta que la mayoría de estas funciones se han utilizado como justificación de la conveniencia de que estos mercados se desarrollen en España, por lo que son específicas del caso español. A pesar de ello, se tratan, en la medida de lo posible, de forma general.

<sup>9</sup> Normalmente, se suelen establecer los objetivos de política monetaria en términos de crecimiento de una magnitud representativa de la cantidad de dinero, o bien de unos niveles para los tipos de interés o el mantenimiento de un determinado valor del tipo de cambio o de la tasa de inflación.

mercados se van a establecer unos tipos a corto plazo que pueden servir de base para la fijación de la estructura de tipos de interés en el resto de los mercados financieros. Lógicamente, para que puedan jugar este papel, los tipos de interés que se formen en los mercados monetarios han de ser suficientemente significativos por el volumen de las operaciones a que corresponden; asimismo deben evolucionar de forma continua y sin movimientos erráticos en función de la mayor o menor restricción de la política monetaria. Por otra parte, es preciso recordar que el resto de los tipos de interés se formarán teniendo en cuenta los diferentes plazos, seguridad y liquidez de las operaciones financieras, así como las expectativas de los agentes económicos.

- ◆ *La eficiencia de las decisiones financieras de los agentes económicos puede aumentar con la información que proporcionan los mercados monetarios.* Si los mercados monetarios funcionan eficientemente, facilitan una información que permite conocer a los diferentes agentes la situación en los mismos, por lo que pueden establecer sus decisiones de ahorro, inversión o política económica de la forma más adecuada. Como consecuencia, aumenta la preocupación por la gestión de la tesorería de las entidades (sean o no financieras), ya que existe un mecanismo por el que se pueden invertir los excedentes de liquidez y obtenerla a corto plazo a precios fijados por el mercado; en definitiva, la existencia de mercados monetarios supone un coste de oportunidad elevado para los saldos de tesorería ociosos. Por otra parte, se piensa que el aumento de la eficiencia en la gestión de los recursos a corto plazo puede contribuir a aumentar la del resto de los recursos financieros.
- ◆ *Los mercados monetarios permiten asignar los recursos financieros y obtener financiación.* Esta última función es algo obvia para cualquier mercado financiero, pero en ocasiones no se asocia expresamente a los monetarios, ya que se les suele relacionar con mercados en los que los intermediarios hacen negocio con otros intermediarios o con particulares. Sin embargo no se puede perder de vista que en ellos intervienen entidades que pueden obtener recursos en condiciones adecuadas de plazo y tipo de interés; a la vez, a través de los mismos se podrán llevar los recursos a quienes puedan pagar más por ellos y, por lo tanto, los destinarán a actividades más rentables, lo que redundará positivamente en el resto del sistema económico. Un aspecto particular de este hecho es su contribución a la financiación ortodoxa del déficit público,

ya que la existencia de unos mercados monetarios suficientemente desarrollados permite al Tesoro público emitir títulos a corto plazo que puedan ser adquiridos por el público en general. Si se hace así, se puede evitar el recurso al banco emisor<sup>10</sup> que, como ya es sabido, provoca un aumento de la liquidez. Este incremento del dinero en circulación tiene efectos inflacionistas y dificulta el control monetario<sup>11</sup>.

De la definición que se indicó para los mercados monetarios, se deduce que su contenido viene expresado por los instrumentos que se negocian en ellos. Puesto que en este artículo el objeto de estudio es el caso español, nos centramos en este país concreto; no obstante, es preciso aclarar que, para la generalidad de los países, los instrumentos negociados son los que reúnen las características mencionadas anteriormente (corto plazo, liquidez y riesgo reducido), con independencia de la denominación que reciban y de los aspectos específicos que afecten a cada país. Centrándonos, pues, en España, los mercados que se incluyen dentro de los monetarios y los instrumentos negociados en ellos son los expuestos en el cuadro 1. En los párrafos siguientes se describen de forma breve.

#### *a) Mercados de activos de caja*

Se trata de los mercados en los que únicamente intervienen las instituciones financieras autorizadas, que realizan operaciones entre sí, o bien entre ellas y el Banco de España<sup>12</sup>. Esta duplicidad de operaciones, hace que se

---

<sup>10</sup> Que puede ser o no posible en función de la legislación vigente en cada momento (en el caso de España, la financiación del Banco de España al Tesoro está prohibida desde la entrada en vigor de la ley de autonomía del Banco de España en 1994).

<sup>11</sup> Este aspecto no es totalmente positivo, pues encierra peligros que, en cierta medida, se han puesto de manifiesto en España. Aunque estos efectos se comentan posteriormente, se pueden adelantar aquí algunos a título de ejemplo, tales como el excesivo protagonismo de los valores públicos en los mercados monetarios y el aumento de la carga financiera del déficit debido al volumen colocado a los tipos de interés existentes en estos mercados.

<sup>12</sup> Hasta enero de 1999, el Banco de España era el responsable del diseño y ejecución de la política monetaria en España, mientras que, desde dicha fecha esta tarea es responsabilidad del BCE y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). No obstante, los acuerdos a los que se ha llegado sobre la descentralización de las operaciones del SEBC implican que las operaciones relacionadas con la ejecución de la política monetaria única en cada país se realizan por el banco central correspondiente (siguiendo los acuerdos y directrices establecidos por el BCE), de ahí que, en definitiva, en España el Banco de España sigue interviniendo en los mercados de activos de caja.

suela diferenciar entre el mercado interbancario privado y las operaciones realizadas con la intervención del Banco de España (o también denominadas de regulación monetaria). En su origen, se trataba sólo de un mercado de depósitos entre instituciones financieras, aunque con posterioridad se comenzaron a realizar también en él operaciones dobles (*repos* y *simultáneas*)<sup>13</sup>. Los mercados que se incluyen (o se han incluido en el pasado<sup>14</sup>) en este grupo son los siguientes:

- a.1) Mercados interbancarios de depósitos no transferibles y transferibles.
- a.2) Mercado de certificados del Banco de España<sup>15</sup>.
- a.3) Operaciones con valores públicos entre intermediarios financieros.<sup>16</sup>
- a.4) Mercado derivado del coeficiente de inversión.

---

<sup>13</sup> Las operaciones dobles son, en general, operaciones de compra (venta) de determinados títulos con pacto de retrocesión (es decir, de reventa o recompra, según los casos), transcurrido el plazo de la operación. Dentro de ellas, se puede distinguir entre *repos* y *simultáneas*, en función de la disponibilidad de los valores que son objeto de cesión durante el período que dura la misma (la disponibilidad es plena en las *simultáneas* y limitada en los *repos*).

A finales de 1998 en la ley 37/1998 de reforma de la ley 24/1988 del mercado de valores se eliminó la clasificación de las operaciones dobles entre *repos* y *simultáneas*, quedando únicamente éstas últimas con este carácter de operaciones dobles. No obstante, creemos que es más claro mantener esta clasificación en términos generales, al menos conceptualmente, aunque en la regulación esta distinción no se haya mantenido.

<sup>14</sup> El mercado de certificados del Banco de España (CBE) y el derivado del coeficiente de inversión ya han desaparecido, al haber sido amortizados los CBE y desaparecer el mencionado coeficiente.

<sup>15</sup> Los certificados del Banco de España se crearon en mayo de 1990, como consecuencia de la reducción del coeficiente de caja del 17% al 5% de los pasivos computables; ello forzó a impedir un incremento de liquidez que hubiera producido un fuerte aumento de las magnitudes monetarias. La forma de evitar esta situación fue obligar a suscribir estos certificados a las entidades sometidas al coeficiente.

<sup>16</sup> Estas operaciones corresponden a uno de los segmentos del mercado de deuda pública anotada, si bien, al realizarse únicamente entre las entidades o entre éstas y el Banco de España, se separan de las restantes y se incluyen dentro de los mercados de activos de caja.

**CUADRO 1**  
**Principales mercados monetarios españoles**

<b>Mercados</b>	<b>Instrumentos</b>
Activos de caja	Depósitos Operaciones dobles Activos computables en el coeficiente de inversión
Otros mercados monetarios	Deuda pública a corto plazo Pagarés de empresa Letras de cambio Instrumentos a corto plazo emitidos por entidades financieras

*Fuente: Elaboración propia.*

*b) Otros mercados monetarios*

Se incluyen en este grupo el resto de los mercados monetarios en los que se negocian instrumentos públicos y privados, materializados o no en títulos físicos, representativos de una deuda y caracterizados, como ya se ha indicado antes, por su corto plazo de amortización, alta liquidez y bajo riesgo. En concreto, en España existen los que indicados a continuación.

- b.1) Mercado de deuda pública estatal a corto plazo.
- b.2) Mercado de deuda pública no estatal a corto plazo.
- b.3) Mercados de instrumentos emitidos por las empresas no financieras.
- b.4) Mercados de instrumentos emitidos por los intermediarios financieros.

**2. La evolución de los mercados monetarios. Aspectos generales**

La idoneidad de los mercados monetarios para la consecución de las funciones a las que antes nos referíamos, ha llevado a que las autoridades económicas y otros agentes económicos y sociales hayan tratado de apoyar su desarrollo en España sobre todo desde los primeros años de la década de los 80. Pero además de ello, debe mencionarse que otros fenómenos de carácter fundamentalmente económico, institucional y financiero, han colaborado a su crecimiento y desenvolvimiento.

Nos referimos, por citar los que afectaron en mayor medida durante los

primeros años en los que estos mercados comenzaron a desarrollarse, a las altas tasas de inflación, el bajo crecimiento del producto nacional, el elevado crecimiento del gasto y déficit públicos, la revolución tecnológica y un marco de mayor competencia dentro de los sistemas financieros junto con un creciente grado de innovación financiera. Por último, también es necesario indicar que determinadas situaciones legales propiciaron el auge, en unos casos, o bien el decaimiento y la práctica desaparición, en otros, de algunos de estos mercados o de los instrumentos negociados en ellos.

En cualquier caso, refiriéndonos a la evolución global de estos mercados, como característica más destacable puede señalarse que se ha producido un gran desarrollo de los mismos en poco tiempo, así como un crecimiento de su importancia y extensión desde mediados de la década de los setenta (punto en el que puede fecharse la aparición de estos mercados) hasta el momento actual. Este proceso ha ido acompañado no sólo de un aumento de las cantidades en ellos negociadas, sino que también resulta destacable la aparición de nuevos instrumentos (no sólo emitidos por las instituciones financieras, sino también por las administraciones públicas y empresas no financieras); así como la participación de un mayor número de agentes.

Todo el proceso de desarrollo de estos mercados no ha transcurrido como un fenómeno exclusivamente nacional, sino que se ha visto influido a veces y, determinado, en otras ocasiones, por los acontecimientos del exterior, como consecuencia de la creciente integración de la economía española en la Unión Europea, especialmente a raíz de la incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo en 1989 y la posterior liberalización de los movimientos de capitales en 1992, acontecimientos que se vieron culminados con la entrada en vigor del Mercado único financiero en 1993 y, más tarde, en 1999, por la incorporación española a la Unión Económica y Monetaria (UEM). Todo esto ha provocado que los mercados monetarios españoles hayan ido siendo cada vez menos *españoles* y más  *europeos*, hasta llegar a una situación en la que, por ejemplo, los tipos de interés negociados en ellos se encuentran en valores muy cercanos a los existentes en los países de nuestro entorno, lo cual no cabe duda de que ilustra el proceso de convergencia de la economía española.

En este contexto debe tenerse muy presente la importante transformación que ha supuesto para estos mercados la fecha del primero de enero de 1999, la cual ha marcado el inicio de la tercera fase de la UEM. Con su entrada en vigor, se han producido una serie de modificaciones en varios aspectos que

determinan las características de estos mercados: la moneda en la que se denominan los instrumentos y se efectúan las transacciones, la existencia de una autoridad monetaria común para todo el área euro, el diseño de una nueva forma de realizar la política monetaria, etc.

Todo esto ha reforzado aún más si cabe el proceso que antes se indicaba por el que estos mercados eran cada vez más europeos y les hace situarse en una posición en la que todo el grado de desarrollo alcanzado durante los años anteriores no se puede considerar como un objetivo ya cumplido. Al contrario, este proceso de crecimiento y consolidación, debe ser el punto de partida ante un ámbito de actuación mucho más amplio, pues la economía española en su conjunto (y, lógicamente, también los mercados financieros españoles) se encuentra inmersa en un entorno cada vez más abierto y competitivo. Por lo tanto, en el futuro se deben seguir produciendo nuevos avances para que los mercados monetarios españoles puedan cumplir las funciones a las que antes se hacía referencia y alcancen un grado de madurez adecuado.

Dada la amplitud de los aspectos a los que se puede hacer referencia al analizar la formación y evolución de los mercados monetarios a lo largo de los últimos años, en los epígrafes siguientes se recogen algunos de los que se pueden resaltar como más importantes e interesantes. Debido a la trascendencia que ha supuesto para estos mercados la incorporación a la Unión Monetaria (UM) se han separado los referidos a los mercados hasta el 31 de diciembre de 1998, de los correspondientes a la situación posterior a esta fecha. Además, se hacen referencias al conjunto de los mercados, así como comentarios diferenciados (cuando procede) relativos a los dos grupos considerados: el de los mercados de activos de caja y el del resto de los mercados que abarcan los instrumentos emitidos a corto plazo.

### **3. Los mercados monetarios hasta 1998**

Como ya se ha indicado, si hay algo que probablemente define de forma breve la situación de los mercados monetarios antes de 1999 es el elevado grado de desarrollo que han alcanzado. En efecto, si se considera únicamente el saldo vivo de los mercados de activos de caja y de los restantes mercados monetarios entre 1984 y 1998, éste prácticamente se ha multiplicado por seis, mientras que si se observa la negociación en los mismos<sup>17</sup> el crecimiento es

---

<sup>17</sup> Los volúmenes negociados aparecen más adelante, en los cuadros 2 y 4.

aún más espectacular cuando se tienen en cuenta las operaciones dobles en el mercado de deuda anotada que es el que ha experimentado un aumento más elevado de la contratación.

Por otra parte, debido a las variaciones que han experimentado las condiciones de la coyuntura económica en España en los últimos años (en los que el proceso de convergencia hacia la Unión Económica y Monetaria ha propiciado la reducción de las tasas de inflación, de déficit público y de los tipos de interés), se ha producido también un aumento de la preferencia por los valores a medio y largo plazo, en detrimento del corto plazo, lo que ha originado que las emisiones de los valores propios de estos mercados hayan experimentado en los últimos años una reducción con respecto a los valores máximos alcanzados en los primeros años de la década de los 90.

El desarrollo al que antes se hacía referencia no sólo es apreciable por el volumen alcanzado por estos mercados; además, ha venido acompañado de un aumento en el número de los instrumentos propios de los mismos, pues se ha pasado de la existencia de un mercado puramente interbancario en el que las entidades se intercambiaban sus excedentes de liquidez, a un conjunto de mercados en los que intervienen, además de las instituciones financieras, las administraciones públicas (Estado, Comunidades autónomas y Corporaciones locales) y las empresas no financieras como agentes con necesidades de recursos (es decir, como demandantes de financiación).

Por otro lado, a pesar de que los mercados monetarios españoles se han ampliado, en el sentido de superar el concepto de mercado puramente interbancario, si se observa el conjunto de los mismos, es claramente apreciable que hasta 1998, el papel central (y casi único) en este conjunto de mercados ha correspondido, tanto al mercado de depósitos interbancarios, como al mercado de deuda pública anotada (casi exclusivamente deuda del Estado).

Con respecto al mercado de depósitos, se puede decir que fue el *primero* de los mercados monetarios españoles y, a pesar de los intentos realizados para mejorar las características del instrumento negociado<sup>18</sup>, ha mantenido las características básicas que le caracterizaron desde el principio. Su

---

<sup>18</sup> Fruto de este deseo fue la creación de los depósitos interbancarios transferibles en 1992, los cuales no han llegado a alcanzar la importancia que tienen instrumentos similares en otros países ni tampoco han logrado ocupar una parte relativamente importante en la negociación dentro del mercado lo que ha provocado la práctica desaparición de estos instrumentos.

importancia se relaciona con varias circunstancias, entre las que pueden destacarse: su vinculación con la gestión de la tesorería de las entidades, el haberse convertido en un lugar que el que también se produce un intercambio de financiación de carácter más *estable* entre las entidades financieras y su estrecha relación con la política monetaria practicada por el Banco de España.

En cuanto al mercado de deuda pública, ha sido el otro gran protagonista del desarrollo de estos mercados, si bien en los últimos años las transacciones relacionadas con los instrumentos a corto plazo han perdido parte de su importancia relativa. Este papel central de este mercado se explica, por el elevado crecimiento del déficit y de la deuda pública desde la década de los 80, los cuales mantuvieron unos valores muy elevados hasta principios de la primera mitad de los 90, unido a la decisión del Estado de cubrir sus necesidades de recursos en condiciones de mercado, abandonando paulatinamente la financiación privilegiada mediante la apelación al Banco de España o mediante coeficientes<sup>19</sup>.

Estos aspectos se han visto unidos a las preferencias del público por los valores emitidos por el sector público (adquiriéndolos de forma directa o bien indirectamente a través de las instituciones de inversión colectiva o de las entidades de depósito) debido a diferentes causas: sus condiciones atractivas en cuanto a la rentabilidad que ofrecían, su tratamiento fiscal diferenciado o incluso el mismo interés de las entidades en promocionar estas operaciones del público<sup>20</sup>.

Esta elevada presencia del sector público en los mercados monetarios no obedece exclusivamente, ni tampoco en su mayor proporción, a la importancia de los valores a corto plazo emitidos por el Estado, a pesar de que desde

---

<sup>19</sup> Este cambio en la forma de financiación del Estado le vino *impuesta* por la pertenencia de España a la entonces Comunidad Económica Europea, la cual se encaminaba al establecimiento en 1993 del mercado único financiero, y por la ratificación del Tratado de la Unión Europea (el Tratado de Maastricht) que prohíbe la financiación del Estado por el banco emisor.

<sup>20</sup> A las entidades de depósito les ha interesado realizar cesiones temporales con su clientela debido a que éstas no estaban sometidas al coeficiente de caja. Por otra parte, en el crecimiento experimentado por los fondos de inversión en los últimos años, las entidades (sobre todo los bancos), han jugado un importante papel puesto que han *apostado* claramente por estas instituciones. Además, también el Estado contribuyó a este proceso puesto que su tratamiento fiscal era más favorable que el aplicado a otras formas de inversión financiera.

1984 hasta 1992 la financiación que obtuvo provino fundamentalmente de los pagarés y letras del Tesoro. La causa fundamental que explica este predominio del mercado de deuda pública se encuentra en el extraordinario crecimiento experimentado por los mercados secundarios en los que las operaciones (en su mayor parte *repos* y *simultáneas*) se han realizado fundamentalmente a corto plazo (aunque el valor objeto de la operación tenga un vencimiento a largo plazo), por lo que se incluyen dentro del ámbito de los mercados monetarios.

El mencionado crecimiento de estas operaciones se relaciona con varios aspectos, que a su vez, explican también la *facilidad* con la que el sector público ha podido colocar los valores emitidos, tanto a corto como a medio y largo plazo: el empleo de estas operaciones por parte del Banco de España para facilitar liquidez a las entidades y por las propias entidades para efectuar su gestión de tesorería de forma alternativa a la realización o aceptación de depósitos interbancarios, ha hecho necesario que la cartera de deuda de las entidades deba ser elevada; por otro lado, las cesiones temporales de estos valores tanto a la clientela del sector familias como, en mayor medida, a los fondos de inversión, han contribuido también en el mismo sentido.

Además, desde el punto de vista de los aspectos organizativos e institucionales del mercado, debe indicarse en primer lugar que, con la creación en 1987 del Sistema de anotaciones en cuenta de deuda del Estado (que luego daría lugar al actual mercado oficial de deuda pública en anotaciones), se dio un gran paso para la modernización de este mercado, lo que no sucedió de igual forma en el caso de los mercados de renta fija privada. La *desmaterialización* del título-valor que supuso la creación de las anotaciones en cuenta como forma de representación de la deuda ha supuesto una mayor agilidad en el funcionamiento del mercado, al tiempo que ha reducido los costes del proceso de liquidación y compensación de las operaciones y ha aumentado la eficiencia de dicho proceso<sup>21</sup>.

Por lo que se refiere a la organización del mercado, el hecho de que sólo puedan ser miembros del mismo (principalmente) las instituciones financieras junto con el Banco de España, ha permitido la creación de un mercado muy institucionalizado y de tipo mayorista, lo que se ha traducido en un

---

<sup>21</sup> En el caso de los pagarés de empresa tan sólo recientemente se ha optado por la anotación en cuenta, estando materializados hasta ese momento como títulos físicos.

crecimiento continuado de la negociación, que ha ido unido a una mayor transparencia de las operaciones, y a una mayor liquidez y profundidad. Por otro lado, la articulación de tres ámbitos de negociación, dos de ellos interconectados entre sí por ser en los que participan los miembros del mercado y un tercero en el que interviene el público, ha supuesto que las operaciones realizadas entre dichas entidades sean las que formen la estructura de precios y de tipos de interés de la deuda que luego servirán como referencia para la negociación con los agentes que no son miembros del mercado (los denominados *terceros*).

Esta mejora de los aspectos organizativos e institucionales ha servido, en parte, como *acicate* para la mejora de los mercados de renta fija en España, aunque el resultado en cuanto a su importancia relativa dentro de los mercados monetarios no haya sido muy elevada hasta 1998, y se ha plasmado en la creación del mercado de la Asociación de intermediarios de activos financieros (AIAF), el cual ha tenido hasta 1998 la categoría de mercado secundario organizado no oficial. El origen de este mercado se encuentra en el inadecuado funcionamiento del mercado bursátil de pagarés, lo que había impulsado la realización de las operaciones entre las instituciones financieras y al margen del ámbito más organizado constituido por la bolsa. Por esta razón el Banco de España apoyó la creación de la Asociación y, posteriormente, de este mercado que desde el principio tuvo un carácter mayorista. Esto ha dado lugar a una segmentación de los mercados secundarios de pagarés de empresa, lo que probablemente pueda haber frenado en parte el desarrollo de este instrumento.

Asimismo, la escasa importancia relativa de los mercados de los valores a corto plazo emitidos por agentes distintos del Estado (tanto los intermediarios financieros, como otras administraciones públicas y las empresas no financieras), puede tener su origen en otras circunstancias, tales como la complejidad de los trámites exigidos para llevar a cabo las emisiones, el escaso interés por parte de los emisores en acudir a esta fuente de recursos, y el reducido grado de desarrollo, liquidez y eficiencia que han caracterizado a los mercados de renta fija privada españoles.

### *3.1. Los mercados de activos de caja hasta 1998*

A pesar de que en las líneas anteriores se han realizado algunas referencias a los mercados de activos de caja, se completan aquí con algunos aspectos destacables de su formación y desarrollo hasta 1998.

- ◆ La ejecución de la política monetaria a lo largo de estos años ha sido la determinante de la evolución de los distintos mercados de activos de caja, pues ha condicionado los tipos de operaciones realizadas, la periodicidad de las mismas, los instrumentos empleados, las instituciones participantes en los mercados, etc. Además, se ha visto condicionada, cada vez en mayor medida, por la situación en los mercados cambiarios como consecuencia de la incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del SME (ello ha obligado a que algunas decisiones adoptadas estuvieran sujetas a limitaciones derivadas de esta restricción).
- ◆ Se ha producido una creciente integración de estos mercados en general, y del interbancario en particular, con el resto de los mercados financieros nacionales, muestra de lo cual es el hecho de que los tipos de interés de las operaciones negociadas en ellos se han ido consolidando, de forma progresiva, como un referente de los mercados crediticios y de otros mercados (como los de los valores públicos a corto y largo plazo). A su vez, la situación en estos mercados ha condicionado en parte la evolución de los mercados de activos de caja en la medida en que han originado cambios en la actuación del Banco de España.
- ◆ Por lo que se refiere a los tipos de interés de las operaciones<sup>22</sup>, se ha apreciado: su estrecha relación con los practicados por la autoridad monetaria (sobre todo en el caso de los tipos a un día), una influencia creciente de los tipos de interés internacionales<sup>23</sup>, así como la disminución progresiva de su variabilidad. En este sentido, si se analizan las diferencias existentes entre los tipos de interés de los depósitos interbancarios<sup>24</sup> y los de las cesiones y adquisiciones temporales entre las entidades, se observa que existe un diferencial positivo entre ambos tipos de operaciones<sup>25</sup>. Este diferencial obedece a la distinta garantía

---

<sup>22</sup> Únicamente como ejemplo, en el gráfico 1 se recoge la evolución de los tipos de interés de los depósitos interbancarios a un día y los de intervención del Banco de España.

<sup>23</sup> Sobre todo a raíz de la incorporación de la peseta al SME y, posteriormente, cuando se acercaba la entrada en funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria.

<sup>24</sup> Recordemos que desde 1984 la variable operativa (o instrumental) que controlaba el Banco de España eran los tipos de interés a corto plazo (un día) en el mercado interbancario de depósitos.

<sup>25</sup> Es decir, los tipos de los depósitos han sido significativamente superiores a los de los *repos*, independientemente del instrumento que se haya empleado como colateral en estos últimos

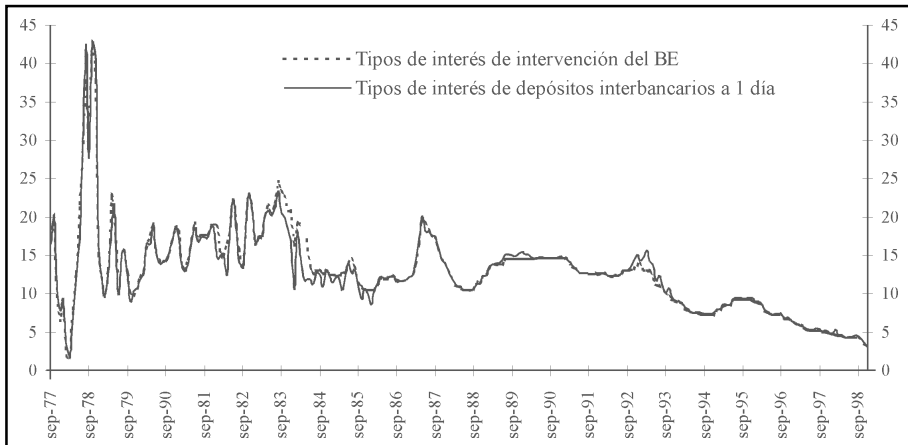
que ofrecen ambos tipos de operaciones (el depósito sólo ofrece una *garantía personal*, mientras que el *repo* cuenta con la garantía del instrumento financiero que es objeto de cesión), aunque en algún caso también han influido otros factores (en concreto, el saldo de la cartera de valores susceptibles de ser objeto de la operación).

GRÁFICO 1

### Evolución de los tipos de interés de intervención del Banco de España<sup>(\*)</sup> y de los depósitos interbancarios a 1 día hasta diciembre de 1998

(\*) Hasta abril de 1990 corresponde al tipo de interés de los préstamos de regulación monetaria; desde mayo de 1990, se ha tomado el tipo de las subastas de certificados del Banco de España celebradas cada decena.

(Medias mensuales de datos diarios. Tipos de interés en %)



Fuente: Banco de España (varios años), *Boletín estadístico* y elaboración propia.

- ◆ En cuanto al volumen de las operaciones contratadas<sup>26</sup>, se ha observado un crecimiento acelerado de las mismas en el mercado interbancario a partir, sobre todo, de los años 1985–86. Las razones que han determi-

(que han sido los certificados del Banco de España, las letras del Tesoro y los bonos y obligaciones del Estado).

<sup>26</sup> La negociación media diaria en estos mercados se recoge en el cuadro 2.

nado este crecimiento se relacionan con: a) la participación creciente de los intermediarios financieros en el mercado; b) la mejora técnica del mismo; c) la disminución progresiva de los coeficientes de inversión obligatoria; d) los altos niveles de los tipos de interés presentes a lo largo de un gran número de años; e) los incrementos sucesivos en el nivel del coeficiente de caja, hasta 1990; y f) la extensión del mismo a un número cada vez mayor de entidades financieras; todo ello unido a las fuertes necesidades de liquidez de las instituciones<sup>27</sup>. En el caso de las

**CUADRO 2**  
**Evolución de la contratación media diaria de las operaciones en los principales mercados de activos de caja**

(Medias anuales de datos diarios. Importes en m.m. ptas.)

Fecha	Depósitos interbancarios no transferibles	Depósitos interbancarios transferibles	Cesiones temporales de CBE	Pagares del Tesoro (Repos)	Letras del Tesoro		Bonos y obligaciones del Estado		Total
					Repos	Simultáneas	Repos	Simultáneas	
1984	159,3	—	—	176,3	—	—	—	—	350,6
1985	171,9	—	—	240,6	—	—	—	—	422,2
1986	529,9	—	—	127,0	—	—	—	—	667,3
1987	650,1	—	—	85,1	—	—	—	—	750,9
1988	730,6	—	—	75,0	95,7	—	6,6	—	907,9
1989	974,8	—	—	76,9	138,1	—	19,8	4,1	1.213,7
1990	1.063,7	—	61,2	66,2	166,4	—	33,4	13,0	1.403,9
1991	1.307,7	—	123,9	77,8	204,7	—	93,8	29,6	1.837,5
1992	1.304,9	0,8	103,2	78,5	257,2	—	133,1	126,9	2.004,6
1993	1.698,6	2,5	33,3	2,0	259,3	—	326,3	403,1	2.725,1
1994	1.670,5	3,8	53,3	—	157,2	—	281,1	726,2	2.892,1
1995	1.550,8	2,7	55,6	—	140,0	7,5	124,0	692,1	2.572,7
1996	1.837,2	1,1	84,9	—	171,3	22,5	152,8	934,5	3.204,3
1997	1.951,6	0,1	107,8	—	288,7	7,5	155,6	1.138,1	3.649,4
1998	2.021,0	0,0	18,9	—	191,2	14,9	95,9	1.287,5	3.629,4
1999	1.416,8	0,0	0,0	—	50,5	233,3	32,9	1.318,9	3.052,4
2000	1.398,6	0,0	0,0	—	28,6	246,0	74,5	1.862,9	3.610,6

*Notas:* – La negociación de depósitos interbancarios transferibles comenzó en julio de 1992, por lo que para este año, la cifra se refiere únicamente al 2º semestre.

– Los repos y simultáneas con valores públicos se refieren a las operaciones realizadas entre entidades titulares de cuenta en la Central de anotaciones.

*Fuente:* Banco de España (varios años) **Boletín estadístico**, Banco de España (varios años) **Memoria de la Central de anotaciones** y elaboración propia.

<sup>27</sup> Sobre todo a partir de 1990, aunque estas necesidades de recursos no se han presentado de forma constante a lo largo de los años finales analizados.

operaciones con valores emitidos por el Estado entre las instituciones financieras, se ha observado también un crecimiento importante a partir de los primeros años de la década de los 90, sobre todo desde 1993, que es cuando se producen las mayores necesidades de recursos por parte de las entidades. Desde esa fecha hasta 1998 se ha producido, además, un cambio en la instrumentación, pues inicialmente las operaciones más importantes eran los *repos* de letras del Tesoro y, posteriormente, pasan a serlo las *simultáneas* con bonos y obligaciones del Estado, como consecuencia del mayor volumen de deuda a medio y largo plazo en circulación y de los cambios experimentados por la instrumentación de las operaciones de política monetaria del Banco de España.

### 3.2. Los mercados monetarios de valores a corto plazo hasta 1998

En relación con este grupo de mercados, ya se ha comentado anteriormente la importancia relativa que tienen cada uno de ellos y como el protagonismo de los valores emitidos por el Estado determina que en los mercados primarios de valores a corto plazo las emisiones de los agentes distintos al Tesoro hayan sido muy reducidas, mientras que en los mercados secundarios el protagonismo de los valores públicos es aún mayor, debido al importante volumen de operaciones dobles (*repos* y *simultáneas*) que se han realizado por las entidades de depósito con su clientela del sector empresas no financieras y familias y con las instituciones de inversión colectiva en valores mobiliarios (sobre todo fondos de inversión).

Además de ello, resultan de interés algunos aspectos que se resumen en los párrafos siguientes:

- ◆ En relación con los instrumentos emitidos por el Tesoro, los pagarés del Tesoro fueron el primer valor emitido a corto plazo por el Estado con el objetivo de constituir una fuente importante de recursos procedentes no sólo del sistema financiero, sino también del público en condiciones de mercado. Por otra parte, se convirtieron durante los años 1984-85 en la referencia de los mercados financieros españoles hasta que, a raíz de la entrada en vigor de la ley 14/85, su *especial* tratamiento fiscal hizo que dejaran de desempeñar el papel que habían tenido hasta ese momento (convirtiéndose en refugio del *dinero negro*) y que perdieran paulatinamente importancia conforme disminuía el coeficiente de inversión.

Su lugar fue ocupado por las letras del Tesoro, creadas en 1987, las cuales se convirtieron en el período 1987–1991 en el instrumento de financiación más importante del Estado. Su emisión en condiciones de mercado (lo que se muestra, por ejemplo, en el hecho de que no fueran computables en ningún coeficiente de inversión obligatoria) y a corto plazo, supuso un hito importante porque constituían una forma de acercar el Tesoro a los mecanismos más ortodoxos de financiación y porque han permitido acercar los tipos de interés de los mercados financieros a los existentes en los mercados de activos de caja. Este proceso ha sido posible, por un lado, gracias a las características de las letras, en cuanto a importe y plazo, que han hecho de ellas un instrumento al alcance de todos los inversores; por otro lado, también ha influido su comercialización a través de las entidades de depósito, mediante la cesión temporal de su cartera.

- ◆ En cuanto a los instrumentos emitidos por los restantes agentes (otras administraciones públicas, empresas no financieras e instituciones financieras), normalmente se ha tratado de pagarés que presentaban unas características similares a las de los valores públicos, en cuanto a forma de emisión, importes, plazos, etc., si bien no han tenido el mismo tratamiento fiscal, lo que en principio les ha restado atractivo como forma de invertir los excedentes de los agentes y les ha *obligado* a aumentar la remuneración ofrecida, no sólo para compensar su mayor riesgo de crédito, sino también su diferente trato impositivo y las diferencias en el grado de liquidez y profundidad de su mercado secundario. Si se analiza esta circunstancia para las emisiones de los denominados *principales emisores* de pagarés durante el período 1987–1998, se obtiene como resultado que, en promedio, ha existido una *prima* de aproximadamente 0,5 puntos porcentuales para el plazo de emisión de un año, alcanzando valores superiores en los plazos de tres y seis meses. Además se puede apreciar que dicha *prima* iba descendiendo en los últimos años, tras alcanzar los máximos valores en el bienio 1989–90.
- ◆ En el grupo constituido por otros emisores de carácter público (comunidades autónomas y corporaciones locales) han sido muy pocos los que han empleado esta forma de financiación dadas las restricciones al endeudamiento que supone la legislación que les afecta. Por lo general, las emisiones se han realizado a unos tipos de interés muy próximos a los existentes en cada momento para las emisiones realizadas por el

**CUADRO 3**  
**Emissiones netas de valores a corto plazo y otros instrumentos de los mercados monetarios**

(Datos en miles de millones de ptas.)

Fecha	Pagares del Tesoro	Letras del Tesoro	Deuda pública a corto plazo no estatal		Valores a corto plazo emitidos por instituciones financieras			Pagares de empresa (Emisiones inmediatas)	Certificados de depósito		Cuestiones temporales de valores a otros sectores residentes						
			CCAA	CCLL	Bancos	Cajas	ICO		ECAOJLFC	Bancos	Cajas	Bancos	Cajas	Cooperativas	CO	ECAOJLFC	
1983	1.195	—								22							
1984	2.365	—						320	-289	-12							
1985	1.425	—			-624	102		7	-40	35	954	203	11				8
1986	863	—			-1.864	-372		276	17	67	1.310	-14	14				16
1987	-631	2.538		10	283	41	63	-362	-271	-84	1.194	337	4				94
1988	-281	1.120		108	-445	44	105	332	-133	-81	200	800	3				-12
1989	-481	1.746		875	362	83	364	438	-84	-28	376	1.461	10	41			-31
1990	-863	1.979	41	-373	-66	-58	220	1.018	-47	-18	341	323	16	10			-13
1991	-1.079	330	58	-320	-297	69	252	-265	23	-27	24	-315	30	-24			10
1992	-1.897	2.078	43	-340	-389	-203	-191	-7			-228	396	17	-2			-23
1993	-732	934	-26	-5	16	0	-118	-274	-398		519	246	35	14			-28
1994	—	989	-9		162	25	-197	-102	-354		330	637	-7				-34
1995	—	36	51		38	-27	-103	-90	-171		2.411	908	118				-20
1996	—	1.654	0		-103	45	-38	-32	-103		956	1.086	-7				
1997	—	-1.458	13		-23	-49	-45	-19	-6		1.094	1.055	-6				
1998	—	-2.002	10		-26	0	-2	25	54		-1.878	-941	-34				
1999	—	-1.100	14		2.396	281	-400	-30	211		-1.032	-586	-61				
2000	—	-1.411	-22		-805	231	162	-30	-688		936	430	57				

Fuente: Banco de España (varios años), **Boletín estadístico** y elaboración propia

Estado a plazos equivalentes aunque, como es lógico (dados los diferentes grados de riesgo y de liquidez de estos valores en relación con los emitidos por el Estado), con valores ligeramente superiores a los de éstas<sup>28</sup>. Por último, en el caso de las instituciones financieras, el empleo de los valores a corto plazo como fuente de recursos no es muy habitual ni tampoco reviste una elevada importancia relativa; únicamente han sido empleados en mayor proporción por el ICO y por los establecimientos financieros de crédito (antiguas ECAOL), como consecuencia de las limitaciones que tienen para acceder a otras formas de financiación del público, como los depósitos.

- ◆ Por otro lado, también en relación con los tipos de interés del mercado primario de pagarés, se ha observado que, al menos para los grandes emisores, el empleo de estos valores ha podido constituir un ahorro de costes financieros, dado que, en promedio, han sido inferiores a los de las cuentas de crédito concedidas por bancos y cajas de ahorro en más de 2,5 puntos porcentuales.
- ◆ En cuanto a las cantidades puestas en circulación, han ido variando en función de la situación de los mercados financieros en lo relativo a la posibilidad de las empresas acceder a otros instrumentos financieros alternativos a los pagarés para la obtención de los recursos, a los valores de los tipos de interés a corto plazo y las expectativas de su evolución futura y a las condiciones de los valores que son sus sustitutos en las carteras de los inversores.
- ◆ Por lo que se refiere a los mercados secundarios, los más importantes son los de los valores emitidos por el Estado, en los que se pone de manifiesto un crecimiento de las operaciones con deuda a medio y largo plazo, como consecuencia del aumento del saldo vivo de estos valores. Además, se ha apreciado un progresivo acercamiento a las condiciones practicadas en las operaciones de las entidades con la clientela hacia los valores pactados cuando se trata de operaciones entre instituciones financieras, lo cual se encuentra relacionado con el crecimiento de las operaciones de los inversores institucionales, que se comprueba también al analizar el elevado importe medio de las operaciones realizadas.

---

<sup>28</sup> Concretamente, en el caso de los pagarés emitidos por la Junta de Andalucía durante 1998, los tipos medios y marginales de las subastas han sido superiores a los de las letras del Tesoro, como promedio, entre 13 y 21 puntos básicos, según los plazos, produciéndose casi siempre como mínimo un diferencial positivo de alrededor de 9 puntos básicos.

**CUADRO 4**  
**Contratación a corto plazo en los mercados secundarios y negociación de valores a corto plazo y otros instrumentos de los mercados monetarios**

(Datos en miles de millones de ptas.)

Fecha	Compraventas simples (al contado y a plazo)						Compraventas dobles (repos y simultáneas)									
	Pagars del Tesoro		Letras del Tesoro		Deuda pública no estatal a corto plazo (Central de anotaciones)		Pagars de empresa (Incorporaciones financieras julio)		Pagars del Tesoro		Letras del Tesoro		Bonos y obligaciones del Estado		Deuda pública no estatal	
	Mercado bursátil	Anotaciones en cuenta	Entre miembros	Con terceros	Entre miembros	Con terceros	Entre miembros	Con terceros	Entre miembros	Con terceros	Entre miembros	Con terceros	Entre miembros	Con terceros	Entre miembros	Con terceros
1984	269,7	412,1							72,4	148,1						
1985	143,8	1.582,7						292,0	240,6							
1986	55,3	1.602,8					550	1.125,3	127,0							
1987	66,5	779,9	475	642			1.215	3.340,2	13.548,2	7.849	16.325					
1988	22,9	475,0	1.156	1.310			4.945	4.874,8	18.455,4	23.531	88.636					
1989	8,9	933,2	2.954	4.280			9.407	3.744,9	30.628,8	33.982	141.635			5.865	41.910	
1990		1.076,0	2.420	4.480			4.428	1.290,3	32.366,4	41.436	161.326			11.576	68.455	
1991		1.786,6	4.843	9.928			790	3.823	31.437,0	50.768	170.306			30.674	84.664	
1992		549,2	4.335	9.086			841	2.470	29.504,0	65.334	144.528			65.538	135.375	
1993		81,5	5.162	13.087			1.769	1.435	548,6	64.961	124.272			181.948	254.283	363
1994			5.309	10.607			1.374	904		39.356	133.973			251.825	447.911	1.300
1995			8.324	13.304			849	660		35.011	128.866			204.015	453.646	2.936
1996			8.683	13.733	141		578	507		43.021	174.422			296.564	700.233	4.591
1997			11.710	20.035	81		740	460		71.773	306.352			370.806	1.010.992	7.611
1998			6.523	10.465	98		1.319	671		51.055	252.795			399.718	1.404.209	10.803

Fuente: Banco de España (varios años), Boletín estadístico y Memoria de la Central de anotaciones en cuenta, y elaboración propia.

- ◆ En el caso del mercado secundario de pagarés emitidos por las comunidades autónomas, la negociación se ha llevado a cabo en la Central de anotaciones en cuenta y ha presentado como características más relevantes la ausencia de *reposy simultáneas*, lo que parece indicar que se trata de una forma de redistribución de los saldos adquiridos en el mercado primario por las entidades gestoras en el mercado de deuda anotada.
- ◆ Por último, para los pagarés de empresa, las transacciones del mercado secundario se han realizado en tres *lugares* distintos: la bolsa de valores<sup>29</sup>, el mercado de la AIAF y las operaciones entre las entidades y su clientela. En los dos últimos mercados citados la negociación ha tendido a disminuir desde los primeros años en los que se dispone de información hasta 1998, lo que pone de manifiesto que las operaciones realizadas dependen en gran medida del volumen de pagarés en circulación, el cual, a su vez, viene determinado por los importes emitidos.

#### **4. Los mercados monetarios en la Unión Monetaria**

El día 1 de enero de 1999 la situación de una parte de los países que formaban la Unión Europea cambió radicalmente puesto que ésta fue la fecha en la que comenzó la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Uno de los acontecimientos más importantes en relación con este hecho fue que el SEBC comenzó su andadura efectiva como agente encargado del diseño y la realización de la política monetaria única, cuyas características, tanto las de tipo estratégico como las referidas a los instrumentos con los que se ejecuta, fueron fruto en gran medida del consenso entre los bancos centrales y las autoridades de los diferentes países.

A pesar de que la política monetaria de la zona euro es idéntica para todos los países, y la autoridad monetaria también lo es, el acuerdo adoptado respecto a la descentralización de las operaciones supone que no se han producido excesivos cambios en la vertiente institucional de la misma, pues

---

<sup>29</sup> Cuando comenzaron las operaciones con pagarés (en los primeros años de la década de los 80) éstas se realizaban en el mercado bursátil; sin embargo, aunque éste en sus inicios tuvo un éxito relativo, poco a poco fue perdiendo importancia (sobre todo por la complejidad de la operativa en cuanto a la admisión de los valores por la bolsa y la insatisfacción de los agentes con el funcionamiento del mercado bursátil de renta fija), hasta que finalmente desapareció.

las entidades de crédito siguen relacionándose con *su* banco central. Sin embargo, aunque la política monetaria se *realice* de forma descentralizada en cada país por la autoridad monetaria que existía antes, en la actualidad, las decisiones relativas a la misma se toman de forma centralizada por el BCE, lo que supone que, en última instancia, éstas vienen *impuestas* desde fuera de los distintos países, lo cual es algo totalmente nuevo en todos los casos. En otras palabras, la *auténtica* novedad está en que la política monetaria es única para toda la Unión Monetaria.

Centrándonos en el caso español, los instrumentos de política monetaria que se aplican desde enero del año 99 presentan muchas líneas de continuidad con la gestión que hasta entonces había realizado el Banco de España, pues ésta se basa fundamentalmente en operaciones de mercado abierto resueltas mediante subastas públicas de carácter periódico<sup>30</sup>. A pesar de ello, sí que se han producido cambios y se han debido producir adaptaciones, pues las entidades españolas han debido acostumbrarse, entre otros aspectos, al mantenimiento de un coeficiente de caja remunerado de cumplimiento mensual<sup>31</sup> y a la periodicidad, el vencimiento y las garantías que se deben aportar para estas operaciones. Con todo, el elemento más novedoso para las entidades españolas es la existencia de las facilidades permanentes, que determinan un *pasillo* de tipos de interés dentro del cual se sitúa el tipo de interés de intervención del SEBC.

En cuanto a la evolución de los principales mercados monetarios durante los primeros meses transcurridos desde el comienzo del funcionamiento de la Unión Monetaria, ha habido algunas circunstancias que han afectado específicamente a los mercados españoles al ser una consecuencia de cambios o situaciones específicas de nuestro país; otras por el contrario han sido comunes a toda la Unión, precisamente por derivarse de la propia existencia de la misma. Ambos grupos, así como aquellos aspectos que pueden ser destacados como los más significativos de la evolución de los mercados a lo largo de este período, se resumen a continuación.

- ◆ El primer cambio que los mercados financieros españoles debieron acometer antes de enero de 1999 afectó principalmente a sus aspectos

<sup>30</sup> Las características de las operaciones de la política monetaria única se describen en BCE (2000).

<sup>31</sup> Antes de la UM, el coeficiente de caja era no remunerado y la mayor parte de las entidades debían cumplirlo con cómputo decenal.

operativos y de funcionamiento con el objeto de adaptarse a la aparición del euro, que a partir de ese momento iba a constituir la nueva unidad de referencia prácticamente en todos ellos.

- ◆ Además de los cambios producidos como consecuencia de la entrada en la Unión Monetaria, han existido otros aspectos más específicos de la situación en España que también les han afectado. Algunos de ellos (principalmente cambios de la legislación que afecta a estos mercados) entraron en vigor en una fecha anterior al año 1999, sin embargo, los efectos que han ocasionado se han puesto de manifiesto a partir de este año. Por otra parte, ha habido otras circunstancias (no de carácter legislativo) que también han dejado sentir su influencia tanto en la parte final de 1998 como en los primeros momentos de 1999. De forma muy resumida, los principales aspectos específicos de la situación española, pueden sintetizarse en: a) la entrada en vigor de la reforma de la ley del mercado de valores y el desarrollo reglamentario de algunos de sus preceptos; b) la modificación del régimen fiscal de los instrumentos financieros; c) el fuerte ritmo de actividad económica en España que se ha traducido, entre otros aspectos, en una mayor necesidad de recursos por parte del sector privado (lo que ha impulsado la oferta de valores) y en unas menores necesidades de éstos por parte del sector público, con la consiguiente reducción de sus emisiones de valores.
- ◆ En cuanto a la evolución de los diferentes mercados monetarios, las rentabilidades negociadas en los mismos han venido determinadas fundamentalmente por los tipos de interés practicados por el BCE en la ejecución de la política monetaria<sup>32</sup>, los cuales mostraron valores descendentes en los primeros meses de 1999, para comenzar una senda ascendente en la parte final del mismo ejercicio como consecuencia del incremento de las tensiones inflacionistas en la zona euro; tan sólo a finales de 2000 se produjo una reducción de tipos (que se ha continuado durante el año 2001) al producirse cierta mejoría en la evolución de los precios. Esta misma tendencia es la que se ha apreciado en los diferentes mercados analizados aunque los incrementos señalados se produjeron en diferentes momentos del tiempo (normalmente estos aumentos se adelantaron en los instrumentos y operaciones cuyos plazos eran mayores)<sup>33</sup>.

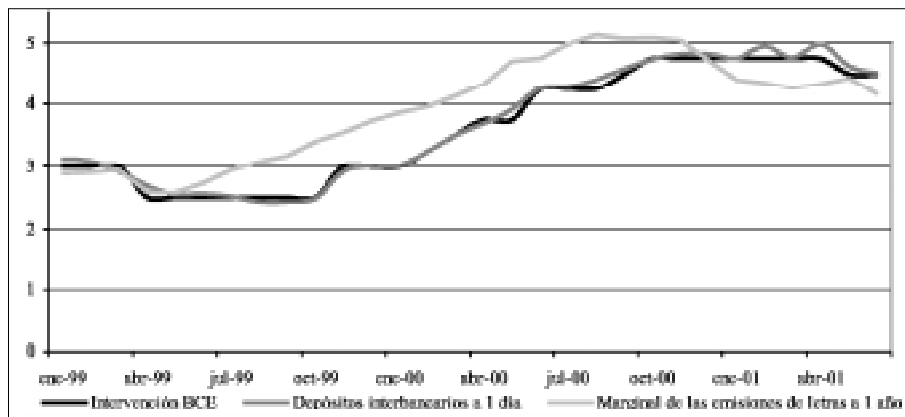
<sup>32</sup> Sobre la ejecución de la política monetaria por el BCE durante los primeros meses de la UM puede consultarse A. RODERO y M. C. LÓPEZ (2000).

<sup>33</sup> La evolución de algunos tipos de interés a corto plazo se han recogido en el gráfico 2.

## GRÁFICO 2

**Tipos de interés marginales de las emisiones de letras a un año, de intervención del BCE y de los depósitos interbancarios a un día en el segmento español**

(Medias mensuales de datos diarios. Tipos de interés en %)



Fuente: Banco de España (2000), *Boletín estadístico* y BCE (2000), *Boletín mensual*.

- ◆ Por lo que se refiere a la evolución de los volúmenes contratados, cabría distinguir la diferente situación de los tres mercados principales analizados (entendidos en el sentido de centros de negociación). Así, en el caso del mercado interbancario de depósitos, el haberse constituido un mercado en euros más amplio que abarca el conjunto de la Unión Monetaria ha traído consigo un descenso en la negociación en lo que queda como segmento *español*. En el mercado de deuda pública, las menores necesidades de recursos de las administraciones públicas en general han ocasionado que en el mercado primario se produzca un descenso de las emisiones y, en el caso concreto de los valores a corto plazo, una disminución del saldo vivo de los mismos. Esta menor actividad del mercado primario también se ha dejado notar en el mercado secundario, en el que, considerando todas las operaciones, se observa una tendencia al descenso de la contratación, aunque en algunas modalidades concretas se haya producido un aumento<sup>34</sup>. Por

<sup>34</sup> Además, en esta tendencia ha influido también en parte la nueva instrumentación de la

último, en los otros mercados de renta fija a corto plazo (cuyas operaciones del mercado secundario se realizan principalmente en el mercado AIAF), debe destacarse, en primer lugar, el fuerte incremento de la actividad del mercado primario, que no solamente se ha producido en relación con los importes puestos en circulación, sino que también ha venido acompañado de un aumento de los agentes emisores<sup>35</sup>. Igualmente, también se ha producido un crecimiento que en el mercado secundario, que ha visto como sus niveles de contratación experimentaban un fuerte impulso.

### **5. Algunas consideraciones acerca del futuro de los mercados monetarios españoles**

En las líneas anteriores se han puesto de manifiesto algunas características de los mercados monetarios que suponen una continuidad con respecto a las que existían antes del funcionamiento de la UM; otras, por el contrario, han supuesto una variación de dicha situación y, en consecuencia, se han manifestado como una novedad que, probablemente siga existiendo de aquí en adelante. A partir de todas ellas es posible realizar algunos comentarios relacionados con lo que puede ser el futuro de los mercados monetarios españoles y los aspectos más importantes de su comportamiento.

Evidentemente, dicho comportamiento futuro está condicionado por la existencia de la Unión Monetaria, la cual va a determinar en gran medida el contexto en el que estos mercados se van a desenvolver. Por esta razón, es necesario hacer una primera referencia a la misma, pues afecta de forma directa a varios de los mercados que se han analizado. Así, en primer lugar, la persistencia de la autoridad monetaria única para toda la Unión y la generali-

---

política monetaria que, al exigir unas mayores cantidades de valores aportados como garantía, ha hecho que las operaciones con estos títulos sean más reducidas, al menos en el caso de aquellas en las que una de las partes (o las dos) son instituciones financieras monetarias (que son las que pueden tener acceso a la financiación por el Eurosistema).

<sup>35</sup> Este aumento ha venido como consecuencia de varios factores entre los que destacan: a) las mayores necesidades de recursos de los agentes (empresas no financieras y entidades de crédito); b) los cambios experimentados en el funcionamiento de los mercados secundarios; c) la eliminación del riesgo cambiario de las emisiones al realizarse prácticamente todas ellas en euros; d) los niveles históricamente mínimos alcanzados por los tipos de interés; e) las menores emisiones del sector público; f) la equiparación del tratamiento fiscal con la renta fija estatal; y g) las modificaciones efectuadas en la regulación del mismo mercado primario.

zación de las transacciones en euros, sobre todo a partir del año 2002 en el que desaparecerán definitivamente las divisas nacionales y circularán únicamente billetes y monedas en euros, determinará que aumente la importancia del mercado interbancario global para toda la zona euro, mientras que probablemente disminuirá la importancia relativa de los diferentes segmentos nacionales, que quedarán más limitados a las operaciones de las entidades de menor tamaño y que no tengan tanta facilidad (bien por tener más dificultades en cuanto la aportación de garantías o bien por otros motivos) para operar en el ámbito más amplio<sup>36</sup>. A esta situación debe contribuir, además, la mejora del funcionamiento del sistema TARGET (que es el sistema de pagos de la Unión Monetaria), así como la generalización del empleo del mismo para realizar las transferencias entre las entidades de diferentes países.

En relación con esta misma circunstancia (disminución de la importancia relativa del segmento nacional del mercado interbancario) existen otros aspectos que también pueden influir en el mismo sentido, como son el mantenimiento de la inyección de recursos en conjunto para toda la Unión (esto es, sin llevar a cabo ningún *reparto* de los mismos entre las diferentes naciones que conforman la UM); el escaso uso que se ha hecho hasta el momento de las facilidades permanentes (lo que implica que las posibles necesidades a más corto plazo no se obtengan del banco central correspondiente sino que se cubran acudiendo a otras entidades); la desaparición de los posibles problemas de ajuste que probablemente se han producido en los momentos iniciales en algunas entidades de menor tamaño o con menor actividad transfronteriza (derivados de una posible falta de información y preparación suficiente); los posibles problemas derivados de la falta de colaterales, etc.

Otro aspecto relacionado con la Unión Monetaria que también va a determinar la situación en los mercados monetarios españoles se refiere al uso de los activos de garantía para acceder a la financiación del Eurosistema. En efecto, al ampliarse la gama de activos susceptibles de ser empleados como colateral en estas operaciones, se producirán varias consecuencias, algunas de las cuales ya han comenzado a manifestarse en los primeros meses anteriormente analizados: en primer lugar, esto supone un impulso a

---

<sup>36</sup> También es posible que estas entidades de menor tamaño que, en principio, podrían estar sujetas a líneas de crédito más restrictivas, prefieran establecer algún tipo de convenio con una entidad mayor para efectuar la gestión de su tesorería, en lugar de participar por cuenta propia en el mercado. Esto, probablemente, acentúe aún más la pérdida de importancia de las operaciones realizadas en el segmento español.

las emisiones de renta fija por parte de entidades privadas, dado que, en principio, pueden ser empleadas como colateral y por lo tanto aumenta su atractivo para las instituciones de crédito como potenciales inversoras por lo que se amplía la demanda de las mismas; en segundo lugar, se reducen las operaciones de cesiones temporales y *simultáneas* realizadas en el mercado secundario con los *terceros* que no son miembros del mercado, especialmente en el de los valores emitidos por el sector público, pues las entidades que hasta ahora las han realizado de forma mayoritaria (las entidades de depósito) tendrán un incentivo menor para llevarlas a cabo dada la necesidad de mantener un mayor volumen de los valores en cartera con el objeto de poder utilizarlos como garantía en las operaciones de política monetaria; en tercer lugar, y relacionado con lo anterior, las entidades de depósito deberán buscar otra fuente de recursos alternativa a las cesiones temporales y a las *simultáneas* realizadas con sus clientes, lo que puede dar lugar, no sólo a una *vuelta* a las operaciones de captación de fondos más tradicionales, como los depósitos, sino también a un aumento de las emisiones realizadas por las propias entidades o relacionadas con ellas.

Por último, y también relacionado con el proceso de Unión Monetaria, si bien no tanto en sus aspectos operativos sino en cuanto a las condiciones en las que se puede desenvolver la actividad económica, la existencia de una moneda única implica la desaparición del riesgo cambiario entre las divisas anteriormente en circulación en los países integrantes de la zona euro, lo que también traerá consigo (ya de hecho está sucediendo), que los tipos de interés de los diferentes instrumentos en cada uno de los países no vengan tan determinados por las circunstancias específicas del mismo. En particular, en el caso de la deuda emitida por los distintos estados, será su diferente calidad crediticia y las garantías con las que, en su caso, se emitan los valores, las principales circunstancias que determinarán las diferencias entre los tipos de interés en cada país pero el *punto de partida*, entendiéndolo como tal la situación en lo que se refiere a los tipos de interés a más corto plazo, es algo común para toda la zona euro, pues viene determinado por la actuación del BCE.

Esta circunstancia, en el caso español ha determinado que la situación actual sea de unos tipos de interés que han alcanzado sus mínimos históricos, presentando también unas diferencias relativamente estables con relación a los valores alcanzados por las rentabilidades en los países centrales de la UM (como Francia y Alemania). Por otra parte, en el resto de los instrumentos ha existido un comportamiento *paralelo* al de la deuda pública o al de los tipos a corto plazo, aunque como es lógico han existido diferenciales positivos con

respecto a aquéllos debido a las características específicas de cada uno de estos instrumentos (motivadas fundamentalmente por su mayor riesgo, su distinto grado de liquidez y profundidad del mercado en el que se emiten y negocian y su diferente estructura en cuanto a los flujos devengados).

Además, en relación con este último aspecto, hay que tener en cuenta que la pertenencia española a la Unión Monetaria lleva consigo unos compromisos para el sector público relacionados con el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que provocarán una tendencia a reducir las emisiones de deuda pública, con lo que el peso de la misma en los mercados financieros se irá reduciendo (tal y como ya ha sucedido en 1999), dejando más *espacio* para las emisiones privadas, las cuales, en un entorno de estabilidad económica, se verán favorecidas al ofrecer una mayor rentabilidad como consecuencia de su mayor riesgo. Lógicamente, esta circunstancia no es algo específico de la situación española, sino que es común a todos los países del área euro, aunque es cierto que el crecimiento de las emisiones españolas puede ser mayor en el futuro dado el escaso desarrollo que hasta ahora han tenido los mercados de deuda no estatal en España, lo que implica que su potencial de crecimiento es superior al de otros países.

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta y que puede favorecer o frenar las tendencias apuntadas hasta ahora, es el grado de eficiencia en el funcionamiento de los diferentes mercados españoles, entendidos en el sentido de centros de contratación. Ya se ha indicado que, en este sentido, los mercados españoles no presentan desventajas respecto a sus homólogos europeos, por lo que el intenso proceso de competencia relacionado con la localización del negocio financiero en el ámbito internacional que se ha iniciado en 1999 no ha tenido aún efectos negativos sobre los mismos. Lo que sí sucede en España es que existe una cierta división entre la deuda pública y la privada, y de éstas con los valores de renta variable, la cual no resulta favorable por el incremento de los costes de las transacciones.

Por ello, los pasos que se iniciaron con el acuerdo entre AIAF, las bolsas de valores y el SCLV para crear una plataforma común de registro, compensación y liquidación que homogeneizara y simplificara estos procedimientos resultaron positivos y han contribuido a fortalecer aún más la posición de estos mercados. Posteriormente, se produjo una ampliación del acuerdo indicado para incorporar también a la Central de anotaciones en cuenta, lo cual no cabe duda de que es positivo desde el punto de vista de la integración de todos estos procesos para el conjunto de los mercados

organizados españoles. Así, en junio de 2000 se acordó la creación de una sociedad promotora (cuya denominación es IBERCLEAR) encargada preparar todos los cambios necesarios para la constitución de una nueva sociedad que se encargue de unificar la gestión de todos los sistemas de liquidación españoles.

En este terreno, una de las primeras medidas adoptadas por IBERCLEAR ha sido unificar los sistemas de liquidación de valores de la renta fija empleando la plataforma técnica de la Central de anotaciones del Banco de España para registrar y liquidar los valores de renta fija negociados en el mercado de deuda pública, en las bolsas de valores y en el mercado AIAF. Se ha terminado así con una separación entre este sistema para la deuda pública y la privada que, hasta el momento, sólo persistía, dentro de la UE, en España y en Bélgica.

Además del proceso indicado, también durante el año 1999 se llevaron a cabo otros procesos que modificaron la negociación de la deuda pública, al fusionarse las cuatro redes de pantallas de los *brokers* ciegos en una sola plataforma electrónica de negociación, denominada SENAF (Sistema Electrónico de Negociación de Activos Financieros) a la que tienen acceso los negociantes de deuda<sup>37</sup>. Esta modificación, sin duda importante, no ha quedado únicamente circunscrita al mercado de deuda pública pues en octubre de 2000, AIAF adquirió una participación mayoritaria en SENAF, con el objeto de que en un futuro muy próximo se llegue a un sistema único de negociación que agrupe tanto a la deuda pública como a la renta fija privada españolas. Además, en este contexto, debe tenerse en cuenta el acuerdo de integración firmado en abril de 2001 por parte de AIAF, SENAF y los mercados de futuros y opciones (MEFF), por el que se decidió crear un *holding* que fuera propietario de los tres mercados indicados. De esta forma se ha buscado combinar en un único grupo toda la negociación relacionada con la renta fija (pública y privada) y de derivados.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> En el mercado de deuda pública, una parte de las operaciones se realizan entre las entidades que son miembros del mercado a través de unos mediadores (*brokers*) que no facilitan la identidad de la otra parte de la operación. Esta característica (el desconocimiento de la contrapartida) hace que este segmento del mercado se denomine mercado *ciego* y que los mediadores que facilitan la contratación sean conocidos como *brokers ciegos*.

<sup>38</sup> Posteriormente, en junio de 2001 se produjo la firma de un protocolo entre MEFF-AIAF-SENAF y las bolsas con el objetivo de integrar tanto a los mercados de valores españoles como a los centros de liquidación. Sin embargo, esta integración parece aún algo lejana debido a los problemas que plantea el futuro papel que jugarán las bolsas autonómicas.

Por otro lado, si se sigue generalizando la adopción de acuerdos entre las centrales depositarias de valores de la UE, como los suscritos en 1999 por la Central de anotaciones con algunas centrales europeas<sup>39</sup>, se sentarán las bases para llegar en el futuro a que se produzca la interconexión de estos mercados de renta fija en el ámbito de la UM, de forma similar a los acuerdos que se han firmado para algunas bolsas europeas. En cualquier caso, pensamos que este futuro mercado europeo queda aún algo lejano en el tiempo, aunque sí es posible que, a más corto plazo, se incorporen a EuroMTS un mayor número de referencias de deuda pública de los países de la UM, así como algunos de los valores de renta fija que emitan otros agentes privados de estos países que cumplan determinados requisitos en cuanto a tamaño de sus emisiones.

En resumen, se puede decir que el futuro más próximo de los mercados monetarios españoles puede venir caracterizado por algunos de los siguientes aspectos:

- ◆ Un mercado interbancario en el que se produzcan los intercambios de liquidez en euros entre las entidades de crédito cuyo ámbito será europeo, creciendo en tamaño a costa del segmento *español* de este mercado (cuyo ámbito será nacional, en el que se realizarán transacciones de menor volumen y cuya importancia cuantitativa será cada vez más reducida).
- ◆ Varios mercados de renta fija<sup>40</sup> en euros que tenderán a estar integrados, probablemente de manera similar a como sucede actualmente con los valores de renta variable, de forma que las emisiones de instrumentos de renta fija de mayor volumen (entre las que se encontrarán las emitidas por el Estado y otros grandes emisores, como las grandes empresas, las entidades financieras y otras entidades públicas no

---

<sup>39</sup> Estos convenios se firmaron con SICOVAM (Francia), Clearstream (Alemania), Monte Titoli (Italia) y Necigef (Holanda). Mediante los mismos se permite el registro y liquidación, en los sistemas extranjeros, de los valores registrados en la Central de anotaciones y, a su vez, que los valores registrados en las centrales objeto de los acuerdos, se trasladen a la Central de anotaciones para su registro y liquidación. De esta forma, los valores originalmente depositados en estas centrales que se registran en la Central de anotaciones, pueden ser utilizados como colateral frente al SEBC en las operaciones de política monetaria.

<sup>40</sup> Nos referimos en general a la renta fija, porque los aspectos que se indican afectarán de forma global a todos estos instrumentos, aunque realmente sólo correspondan a los mercados monetarios los emitidos a corto plazo y las operaciones de los mercados secundarios realizadas también a corto plazo.

estatales, como las CCAA y algunas CCLL) se negocien en un único ámbito (similar a lo que sería el mercado continuo), mientras que otras emisiones de menor entidad quedarían en otros mercados más especializados (como el mercado AIAF, cuya actividad es probable que sea inferior a la actual, actuando de forma parecida a como sucede actualmente con las cuatro bolsas tradicionales). En cualquier caso, la compensación y liquidación de todos estos valores se realizaría de forma centralizada. Además, algunas de las emisiones de mayor volumen podrían también negociarse de forma común para toda la UM.

- ◆ En relación con la importancia cuantitativa de los diferentes instrumentos, parece existir una tendencia hacia el aumento de las emisiones privadas a costa de las realizadas por el sector público, especialmente las realizadas por el Estado, lo que traerá consigo también un aumento paralelo en la negociación de la deuda no estatal a costa de ésta.
- ◆ En cuanto a los precios o rentabilidades negociados, como ya se ha indicado, los valores de referencia serán los determinados para toda la UM y, en el caso que nos ocupa, en el resto de los mercados monetarios, se producirán probablemente valores muy similares en los diferentes países, existiendo únicamente diferencias entre los tipos de interés de los distintos instrumentos, que obedecerán a sus aspectos más específicos, como el plazo de emisión, el grado de riesgo, la estructura de los flujos a percibir, el tratamiento fiscal, la liquidez y profundidad del mercado en el que se efectúan las transacciones, el volumen de las emisiones, etc.

## 6. A modo de reflexión final

Como final de este artículo, queremos hacer una breve reflexión crítica sobre el tema analizado. La existencia y el desarrollo de los mercados monetarios han contribuido a que se produzca un proceso de *desintermediación* bancaria, mediante el cual los agentes que necesitan los fondos se ponen en contacto directamente con los oferentes de éstos, prescindiendo de los intermediarios (en el caso español son sobre todo las entidades de depósito). Sin embargo, este proceso no ha sido muy importante pues si bien los intermediarios han visto reducida su importancia como prestamistas, han pasado a desarrollar otras actividades, lo que ha hecho que su intervención haya variado en cuanto a la forma, pero no que haya desapa-

recido<sup>41</sup>. Por expresarlo con una sola frase: *las entidades de depósito siempre ganan*.

Por otro lado, el elevado desarrollo de los mercados de deuda pública, que en parte ha contribuido a consolidar dicho proceso de *desintermediación*, no debe ser considerado como algo totalmente positivo puesto que puede ser el origen, junto con otros aspectos, del escaso desarrollo del resto de los instrumentos analizados. Se podría, por tanto, decir que ha habido un cierto efecto *expulsión*, pues las emisiones del sector privado han debido competir con las del Estado, a veces incluso en desigualdad de condiciones, lo que les ha perjudicado<sup>42</sup>.

Cabría, finalmente, señalar otras dos cuestiones relacionadas con el escaso desarrollo de los mercados de renta fija españoles, tanto a corto, como a medio y largo plazo, que se refieren a la reducida financiación obtenida a través de ellos por dos sectores: las pequeñas y medianas empresas y las empresas procedentes de otros ámbitos geográficos, especialmente Latinoamérica. Respecto a las primeras, hasta ahora no han empleado las emisiones de valores, debido a las dificultades que han encontrado para emplear esta fuente de recursos, además de las reticencias que ellas mismas tienen hacia su uso; por ello, habría que buscar mecanismos para paliar esta situación. En cuanto a las segundas, quizás fuese posible establecer un mercado de pagarés de empresa y otros valores (que podría ser similar a Latibex) al que pudieran acudir.

## Bibliografía

AIAF, MERCADO DE RENTA FIJA (varios años), *Informe anual*, varios números, Madrid, Ed. AIAF.

AYUSO, J., FUENTES, I., PEÑALOSA, J. M. y RESTOY, (1999), *El mercado monetario*

<sup>41</sup> El ejemplo más claro de esta circunstancia quizás sea el del mercado primario de pagarés de empresa, en el que normalmente los bancos siguen interviniendo para organizar el proceso de emisión, canalizar las peticiones, e incluso en algún caso garantizan las emisiones, lo que, evidentemente supone que la *desintermediación* como tal no se produce.

<sup>42</sup> Recordemos, por ejemplo, que los pagarés de empresa no han gozado del mismo tratamiento fiscal que los pagarés del Tesoro o las letras del Tesoro, a pesar de tratarse de instrumentos con unas características similares a aquellos, por lo que, además de la necesaria prima que han ofrecido por su mayor riesgo, han tenido que aumentar esta prima para compensar el diferente trato impositivo que soportaban los inversores que los adquirían.

*español en la Unión Monetaria*, Colección Estudios económicos nº 67, Madrid, Ed. Banco de España, 74 págs.

BANCO CENTRAL EUROPEO (2000), *La política monetaria única en la tercera etapa. Documentación general sobre instrumentos y procedimientos de política monetaria del SEBC*, Francfort, Ed. BCE, 98 págs.

BCE (2000), *Informe anual 1999*, Francfort, Ed. BCE.

BCE (varios años), *Boletín mensual*, varios números, Francfort, Ed. BCE.

BANCO DE ESPAÑA (varios años), *Informe anual*, varios números, Madrid, Ed. Banco de España.

BANCO DE ESPAÑA (varios años), *Boletín estadístico*, varios números, Madrid, Ed. Banco de España.

BANCO DE ESPAÑA (varios años), *Memoria de la Central de anotaciones en cuenta de deuda pública*, varios números, Madrid, Ed. Banco de España.

COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (varios años), *Informe anual sobre los mercados de valores*, varios números, Madrid, Ed. CNMV.

COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (varios años), *Memoria*, varios números, Madrid, Ed. CNMV.

BANCO DE ESPAÑA (1997), *La política monetaria y la inflación en España*, Madrid, Ed. Banco de España y Alianza editorial, 863 págs.

LÓPEZ MARTÍN, M<sup>a</sup> C. (2001), *La creación de los mercados monetarios españoles. Formación y futuro*, tesis doctoral, Córdoba.

RODERO FRANGANILLO, A. y LÓPEZ MARTÍN, M<sup>a</sup> C. (1999), «La política monetaria en la Unión Monetaria Europea. Un enfoque espacial», *Revista de Fomento Social*, nº 212, vol. 53, pp. 483-503.

RODERO FRANGANILLO, A. y LÓPEZ MARTÍN, M<sup>a</sup> C. (2000), «La ejecución de la política monetaria por el Banco Central Europeo y sus efectos en diversos países», *Revista de Fomento Social*, nº 219, vol. 55, pp. 365-390.

VALERO LÓPEZ, F., CANTALAPIEDRA LÓPEZ, C., LOZANO ALMELA, E. y CANO MARTÍNEZ, D. (2000), *La política monetaria en el área euro*, Madrid, Ed. Analistas Financieros Internacionales, 154 págs.

VERA SANTANA, F. L. (2000), *Guía para el mercado de valores en España*, Madrid, Ed. Civitas, 412 págs.



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 433-459

# La planificación en las ONGD<sup>1</sup>

---

*M<sup>a</sup> José MONTERO SIMÓ<sup>2</sup>*

---

## 1. Introducción

Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) se conforman como un agente de gran valor para la sociedad civil, dada la labor que desarrollan. Pero esta misión no las exime de optimizar los recursos de los que disponen.

*En una organización sin fines de lucro, ese límite mínimo no existe... pero sí existe la tentación de restar importancia a los resultados, de alegar: estamos sirviendo una buena causa, estamos haciendo la obra de Dios, estamos haciendo algo para mejorarle un poco la vida a la gente, y eso es de por sí un resultado. Eso no basta. Si una empresa*

---

<sup>1</sup> El presente artículo es una versión modificada de parte del capítulo «El Proceso de Planificación en las ONGD» de la tesis doctoral elaborada por M<sup>a</sup> José Montero Simó y dirigida por Jesús N. Ramírez Sobrino, con el nombre de «El Marketing Social: una aplicación al caso concreto de Manos Unidas, Campaña contra el Hambre».

<sup>2</sup> Profesora del área de Comercialización e Investigación de Mercados del Departamento de Gestión Empresarial y Métodos Cuantitativos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales - ETEA de la Universidad de Córdoba. La autora agradece a su director de tesis todo el apoyo, observaciones y sugerencias recibidas, sin todo lo cual no hubiera sido posible el desarrollo de trabajos como éste.

*malgasta sus recursos en algo que no da resultado, por lo general pierde su propio dinero. En cambio, una institución de este tipo pierde dinero ajeno: el de los donantes<sup>3</sup>.*

Con el afán de mejorar el desempeño de su trabajo, optimizando los recursos disponibles, se ha elaborado este artículo. Donde se pone de manifiesto como, a pesar de las mejoras que se consiguen con el pensamiento estratégico, es necesario superar una serie de dificultades iniciales con las que se encontrará la ONGD. Y, cómo, una vez superadas estas barreras, convencidos sobre el interés de la planificación, antes de comenzar el proceso en sí, es conveniente considerar una serie de elementos claves: tener claramente definida y compartida la identidad corporativa y, más concretamente la personalidad corporativa, y contar con la información necesaria. Todo esto permitirá establecer las bases necesarias para desarrollar adecuadamente la labor de las ONGD en el Norte, fundamentándose en la filosofía del Marketing sobre la culminación satisfactoria de relaciones de intercambio.

## **2. La filosofía del Marketing, inspiradora para la planificación en las ONGD**

En 1969, con base en la propuesta de Kotler y Levy<sup>4</sup> se origina la corriente de pensamiento que defiende la aplicación del Marketing a todo tipo de organizaciones. Es entonces, cuando surge el concepto de Marketing sustentado en el intercambio de valores entre dos partes. Siguiendo esta línea se rompe con la versión restringida que limitaba el Marketing al campo de las transacciones comerciales, extendiéndose su aplicación a todo tipo de bienes o entidades que puedan ser objeto de intercambio, tales como ideas, actitudes, sentimientos, etc.

*Marketing es un proceso social y de gestión a través del cual los distintos grupos e individuos obtienen lo que necesitan y desean, creando, ofreciendo e intercambio productos con valor para otros<sup>5</sup>.*

La esencia de una relación de intercambio se establece en la entrega de valor. Resulta fácil concebir y perfilar relaciones de intercambio en el seno del mundo empresarial. Sin embargo, cuando se hace el intento en el campo social no resulta tan sencillo. La mayor dificultad no se presenta en la

---

<sup>3</sup> P. DRUCKER (1990), p. 141.

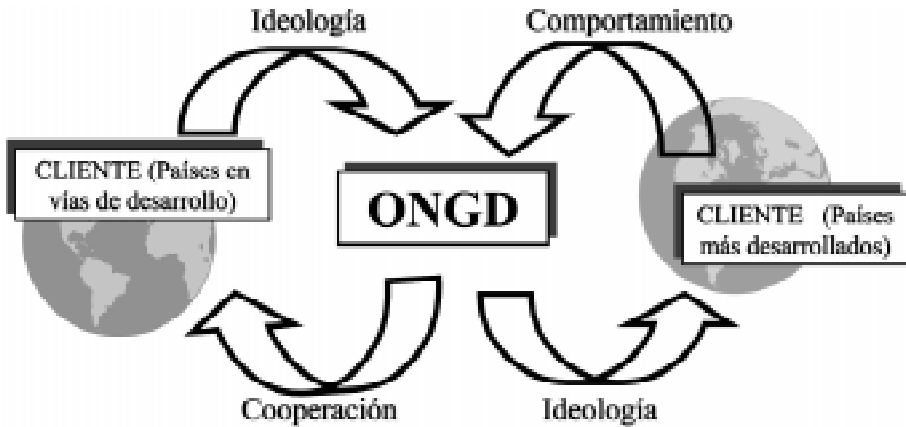
<sup>4</sup> P. KOTLER y S. LEVY (1969).

<sup>5</sup> P. KOTLER, D. CÁMARA e I. GRANDE (1995), p. 6.

identificación de las partes sino, más bien, en la de la oferta de valor y la contraprestación, también con valor, que se deriva.

FIGURA 1

**Relaciones de intercambio de una ONGD**



*Fuente: Elaboración propia.*

La figura 1 muestra una doble relación de intercambio en la que la ONGD desempeña un papel central, como eslabón clave, nexo entre los distintos actores. En el análisis de los flujos o intereses que tienen lugar en esta relación, lo primero que se plantea es la constatación de la existencia de un problema social, que atañe a todo el planeta y la vía para su solución es el establecimiento de un Nuevo Orden Internacional. Para ello, se constituye una ONGD que persigue esta causa social, analizando en primer lugar las necesidades de los países en vías de desarrollo<sup>6</sup>. De este análisis, se obtiene la ideología que, partiendo del Sur, se transmite a los países más desarrollados esperando la respuesta del cliente. Ésta se materializa en los comportamientos a través de los cuales se manifiesta la cooperación, vía de solución

<sup>6</sup> Existen muchos términos que se emplean para denominar a estos países en contraposición con los países más desarrollados; dejando al margen la dialéctica abierta al respecto, se van a emplear las denominaciones de países del Sur y del Norte por la facilidad en su expresión.

del problema social contemplado. Comportamientos que no hacen referencia exclusiva a la entrega de dinero, es decir, el habitante del Norte no se percibe exclusivamente como donante o fuente de financiación para el desarrollo de proyectos en el Sur.

La ONGD establece dos tipos de intercambios en su labor, limitándose el objeto de estudio del presente trabajo a la relación que tiene lugar con los países más desarrollados. De esta forma queda al margen del estudio la concepción de desarrollo que, atendiendo a las necesidades del Sur, se transmite por parte de la ONGD. Por tanto, los resultados favorables que resulten de la aplicación de la filosofía del Marketing, tal y como aquí se analizarán, repercutirán exclusivamente sobre la consecución de los objetivos planteados por la ONGD en su labor con los países del Norte, sin considerar las repercusiones que éstos tengan sobre la relación con el Sur. Aunque en todo momento se defiende la necesidad de establecer, con carácter previo a la labor en el Norte, la definición de desarrollo por la que se apuesta, bajo el planteamiento de los países del Sur.

Bajo el supuesto de la relación de intercambio entre ONGD y países del norte, en aras de optimizarla, la planificación estratégica se constituye como un elemento indispensable que permitirá concebir la relación para que exista, de la mejor forma, una entrega de valor en ambos sentidos. Así, en este trabajo se persigue exponer, bajo la perspectiva del Marketing, el proceso de planificación necesario para las ONGD. De manera que se consiga maximizar la consecución de los objetivos perseguidos por la ONGD en el Norte.

## **2. Pros y contras de la planificación en una ONGD**

*La planificación es simplemente una forma sistemática de que una organización intente controlar su futuro. Un plan es esencialmente una declaración de lo que la organización espera alcanzar, cómo hacerlo y cuando lograrlo. Virtualmente cada gerente reconoce la importancia de la planeación, porque la lógica implícita es innegable. En la práctica, sin embargo, a menudo la planificación no tiene lugar. Una razón para esto es que, los resultados son por lo general de largo plazo, y la alta gerencia da mayor importancia a los resultados inmediatos. Otra razón es que, por estar bajo considerable presión de tiempo, la gerencia intermedia está más orientada hacia la acción que a la planificación<sup>7</sup>.*

Antes de exponer el proceso de planificación que debe seguir una ONGD, se han de considerar, de forma general que, a pesar de las ventajas que

---

<sup>7</sup> J. P. GULTINAN y G. W. PAUL (1994), p. 14.

implica la planificación para este tipo de organizaciones existen una serie de frenos. Resultando necesario que los miembros de la organización sean conscientes de que el proceso no va a ser fácil al principio.

La planificación formal consiste en tomar de antemano, de manera consciente y, a ser posible, explícita, un conjunto de decisiones, programando los medios materiales y humanos necesarios para su ejecución.

En el sector no lucrativo en general, y en el caso de las ONGD en particular, las ventajas percibidas en el sector lucrativo no se ven tan claras ya que a los frenos de tiempo y ausencia de resultados inmediatos, propios también del sector lucrativo, se le unen otros<sup>8</sup>. La idea más extendida en este sector sobre los planes suele ser la de archivarlos, actuando en el día a día sin concebir la planificación. Y, con carácter más general habría que mencionar la extendida convicción de que la planificación y el Marketing son cosas de las empresas, algo impropio para las ONGD. Las organizaciones que actúan en el campo social, no se perciben sometidas a la presión de la competencia, ni cuentan con fuertes incentivos que conduzcan al personal a la elaboración y desarrollo de una adecuada planificación.

En el campo social se sufre a menudo amnesia sobre todas las actividades llevadas a cabo en el pasado. No se dispone de datos sobre el pasado y la rotación del personal es elevada, dificultando la existencia de información del pasado entre los miembros de la organización.

Existe una dificultad añadida en estas organizaciones al plantearse la planificación. La necesidad de predecir las acciones de los competidores en el horizonte temporal, resulta impensable en el sector, teniendo en cuenta que, ni unos ni otros conciben tan siquiera su propia planificación. Además, es más difícil conceptualizar la competencia, en el entorno de estas entidades entran en juego competidores enmarcados en dos niveles muy diferentes, lo que se podría denominar, competidores «enemigos» refiriéndose a aquellos que inducen a comportamientos contrarios al deseado en la población objetivo y competidores «amistosos» que representan a las organizaciones similares. Este último tipo de competencia hay que tenerlo muy en cuenta, dadas las peculiaridades con las que cuentan, estos colectivos pueden ayudarse entre sí, pero también pueden fragmentar esfuerzos, solapamientos, crearse problemas u otro tipo de dificultades.

---

<sup>8</sup> N. BLOOM y W. D. NOVELLI (1981).

La posibilidad que aporta la planificación de establecer estándares de desempeño que permiten medir los resultados, presenta mayores dificultades para alcanzarse en el campo social que en el lucrativo. Resulta más complejo establecer objetivos específicos y cuantificables dado que se está trabajando sobre una idea, comportamiento o actitud, lo que conlleva la dificultad de definir las medidas para evaluar el grado de cumplimiento de dichos objetivos.

En el campo social, se parte de una escasa e inadecuada planificación, a lo que se suma la ambigüedad de los objetivos planteados, resultando por tanto, prácticamente imposible determinar la relación directa entre las causas –acciones planificadas–, y los efectos –consecución de objetivos–.

Por último, se debe indicar que en este sector se sufre un recorte presupuestario fuerte, por lo que emplear recursos económicos y humanos en este tipo de actividades, en las que no se perciben beneficios inmediatos, no es considerado apropiado. La planificación se percibe como un gasto, sin contemplar que ese gasto y esfuerzo inicial repercutirá sobre un ahorro importante en costes, tiempo y esfuerzo a la larga.

En cualquier caso, la planificación estratégica no es la solución a todos los problemas y dudas que plantea el funcionamiento de una organización. Tampoco es la panacea, ni el sustituto del liderazgo, sino que se configura como una herramienta de apoyo para la dirección de la organización. Además, no en todos los casos se llevará hasta sus máximas consecuencias, dependiendo todo de la situación que atraviese la organización.

A pesar de los frenos y limitaciones existentes, creemos queda justificada la conveniencia de la planificación en una ONGD. Algo que ya se viene desarrollando, con éxito, en el seno de algunas de ellas.

Cuando se hace referencia a la planificación se trata de algo más que la mera elaboración de planes escritos, que persiguen alcanzar unas metas previamente establecidas; no se puede ignorar la incidencia del pensamiento en la estrategia o dirección básica del negocio en el que se está. Tampoco se ha de pensar en algo tan majestuoso que requiera de un departamento propio de planificación; es mejor concebir un enunciado simple de la estrategia, la definición de unas pocas áreas clave de resultado, y un conjunto de objetivos organizacionales sencillos.

En ningún momento se parte de un conocimiento cierto del futuro, lo que conduce a la ONGD a necesitar algo más que planificar; se necesita un

proceso de pensamiento que, más que basarse en un enfoque determinista, apunte a la explotación de las oportunidades que se puedan presentar. Se ha de pensar en un proceso de estrategia de acción, versátil, adaptativo y que permita y facilite la capacidad de reacción; contando con medidas de los resultados o indicadores críticos que faciliten calibrar la efectividad de las estrategias de acción desarrolladas. No debe existir tanta preocupación por el éxito o fracaso como por la capacidad de adaptación continua a los efectos de las estrategias seguidas. La planificación, tal y como se entiende en su acepción más simple, se ha de complementar con el proceso de decidir cómo comportarse sobre la base de lo que sucede en el ambiente inmediato y en el futuro más próximo de la organización, entendiéndose como planificación la traducción de esas decisiones en acciones manejables. Todo este proceso se apoya en una comprensión clara de quiénes somos realmente, de qué es lo que somos capaces de hacer, de cuál es el negocio en el que estamos, de qué valor creamos para nuestros clientes, y de cómo nos diferenciamos para conseguirlo y conservarlo, es decir, se apoya en la gestión de la identidad corporativa.

Por tanto, el proceso de planificación en el ámbito corporativo la ONGD debe partir de la formulación de las siguientes preguntas: ¿quiénes somos? y ¿qué hacemos? Para, posteriormente, plantearse en qué situación está, en qué lugar y en qué momento se encuentra, para poder decidir dónde quiere llegar y de qué manera conseguirlo. Éste es el proceso de planificación que, como se ha indicado, se debe considerar como un proceso activo, flexible y que persigue, en última instancia, promover el pensamiento y la acción estratégica en el seno de la organización.

### **3. Elementos claves para planificar en las ONGD**

Tal y como se ha indicado, existiendo la necesidad de contar con un proceso de pensamiento, se establecen como elementos claves para desarrollarlo: definir claramente la identidad corporativa y, más aun la personalidad de la ONGD, y disponer en todo momento de la información necesaria.

#### *3.1. Identidad e imagen corporativa*

El proceso de planificación corporativa tiene que partir del establecimiento previo de la identidad corporativa. Esta servirá de guía u orientación a lo largo de todo el proceso, estableciendo todas las bases sobre las que trabajar.

*La imagen es uno de los principales activos con el que puede contar una organización, puesto que ayuda a determinar el comportamiento de una persona con respecto a la misma, facilitando la fidelidad de sus voluntarios y donantes e impulsando un espíritu de bloque entre sus colaboradores. Pero, para que efectivamente sea un punto fuerte debe reunir algunas condiciones. En primer lugar, la imagen corporativa debe ser una síntesis de la realidad de la organización, y reflejar fielmente la cultura y los valores que allí se viven, y esto no sólo para que sea creíble, sino también para que sea defendible. Por tanto, es necesario adaptar permanentemente el mensaje corporativo a los cambios estratégicos de la empresa. En segundo lugar, ha de ser singular y exclusiva, de forma que facilite la identificación de la organización. En tercer lugar, ha de ser eficaz: notable y notoria. Por último, ha de ser coherente, opuesta a la dispersión. Así, la imagen corporativa tiene que ser una variable estratégica: un valor a largo plazo; duradera y coherente, –un fiel reflejo de la marcha de la organización–, y ser una consecuencia de considerar a la organización como un todo<sup>9</sup>.*

A partir de ahora al hablar de imagen corporativa se hará referencia al retrato de una organización, tal y como lo perciben los distintos públicos objetivo. Mientras que la identidad corporativa será la forma en que la organización se presenta ante dichos públicos. Hablar de imagen o identidad no tendrá mayor repercusión, ya que se han de considerar como las dos caras de un mismo espejo. Dependerá desde donde se mire, pero siempre se hará referencia a una misma realidad.

Las dos caras del espejo no siempre coincidirán. Puede ser que la imagen corporativa, tal y como se percibe en el exterior, no sea un fiel reflejo de la identidad corporativa de la organización. Existen multitud de factores que influyen en el proceso de percepción. Existen factores personales y ambientales decisivos sobre la percepción de los distintos públicos objetivo.

Teniendo presente esta correspondencia entre las dos caras se van a analizar los elementos y la gestión de la identidad corporativa, tal y como se percibe desde el seno de la ONGD. Se trata de una serie de elementos interrelacionados y que como tal han de gestionarse. A continuación, van a analizarse cada uno de ellos para poder comprender mejor su valor y sentido dentro de la identidad corporativa.

- ◆ **La propia personalidad de la organización.** La personalidad corporativa se compone, básicamente, de la misión, visión, valores e historia de la ONGD. Constituye la manifestación de la autopercepción de la organización, incluyendo las intenciones y la forma de reacción ante los distintos estímulos. Los medios con los que cuenta una organización

---

<sup>9</sup> J.L. MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998 a), p. 27.

para transmitir la personalidad de la organización tanto en el ámbito interno como externo, siguiendo su filosofía, son: comportamientos, comunicación y simbolismo.

- ◆ **Los comportamientos.** Los comportamientos conforman el medio más importante y eficaz a través del cual se crea la identidad corporativa de la organización. Los públicos objetivo juzgan a la organización, en última instancia mediante la valoración de las acciones desarrolladas por ésta. Esta variable que parece la más sólida, puede ser directamente influenciada por la comunicación y/o simbolismo, mediante la concesión de mayor o menor importancia a determinados aspectos. Esta variable junto a la personalidad corporativa configuran lo que muchos autores vienen a denominar como la cultura de la organización.
- ◆ **La comunicación corporativa.** La comunicación actúa como el instrumento más flexible para configurar la identidad corporativa, por tanto suele utilizarse tácticamente, con rapidez.
- ◆ **Los símbolos empleados por la organización.** El simbolismo aparece como la herramienta armonizadora, ofreciendo una indicación implícita de lo que representa la organización o por lo menos de lo que desea representar.

### 3.1.1. Gestión de la identidad corporativa

Todos estos elementos no pueden abandonarse, ha de trabajarse sobre ellos. Para que la identidad se transmita de forma eficaz y duradera generando una imagen positiva en la mente del individuo, debe cumplir tres requisitos<sup>10</sup>: Debe basarse en la propia realidad de la ONGD, descartando por completo la pretensión de inducir «imágenes de laboratorio». En segundo lugar, la síntesis que supone la identidad corporativa debe hacer prevalecer los puntos fuertes de la organización, para lo cual es necesaria una estrategia integral y programada. En último lugar, la gestión de la identidad exige una coordinación de las políticas formales con las funcionales. Entendiendo, por políticas formales los elementos que se han señalado como componentes de la identidad corporativa, resulta ingenuo pensar que éstos son o pudieran ser los generadores exclusivos de la imagen corporativa.

<sup>10</sup> J. VILLAFANE (1993), pp. 30 y ss.

De esta forma se entiende que de poco sirve una gestión rigurosa de los activos intangibles que componen la identidad corporativa si las políticas funcionales –comercial, financiera, recursos humanos, etc.– de la organización se gestionan independientemente impidiendo un desarrollo global que persiga sinergias y optimice los resultados en términos de imagen corporativa. Siendo consciente de esta visión global y coordinada, una organización tiene que conocer claramente cuál es el elemento aislado de la organización más importante en la creación de la identidad propia, pudiéndose tratar éste, incluso, de cualquier política funcional de la organización. Es decir, cualquier organización que cuente con una identidad fuerte tendrá necesariamente un aspecto o elemento clave diferenciador.

Ahora bien, si se presta atención a las empresas de servicios, se ha comprobado, lo cual parece lógico, que dada su fuerte dependencia del personal de primera fila, el comportamiento de estos miembros es el que suele actuar como elemento diferenciador. Parece configurarse como el aspecto que puede otorgar una mayor ventaja diferencial, sobre todo si la organización es la primera que avanza en este sentido. De tal forma que las ONGD tienen en este terreno importantes vías de desarrollo y de mejora para la consecución de sus objetivos. Es un campo poco explotado en este tipo de organizaciones, sobre todo desde la perspectiva de la mejora de la atención al cliente.

De todo lo expuesto se ha de extraer como conclusión que la identidad corporativa confiere sentido a cualquier pensamiento, decisión o acción que tenga lugar en el seno de la organización, a la vez que se retroalimenta de todos y cada uno de estos elementos.

Se van a abordar, con detalle, elementos de la personalidad corporativa, elementos fundamentales, sobre los que se sustenta toda la proyección de la ONGD. Sirviendo, por tanto, de punto de partida en el proceso de planificación.

### 3.1.2. La personalidad corporativa

Los elementos que componen la personalidad corporativa son el eje fundamental sobre el que se ha de vertebrar la organización. La historia de la ONGD se va construyendo con el paso del tiempo. Pero la misión, visión y valores han de ser definidos explícitamente y compartidos por todos los miembros de la ONGD. Por ello, los tres elementos se tratan de forma aislada

pretendiendo poner de manifiesto su importancia y como tratarlos de forma interrelacionada para poder planificar mejor.

Una ONGD puede contar con una definición de misión explícita desde hace mucho tiempo, pero quizás al plantearse la planificación, sea el momento de revisar el contenido y el enfoque de la misma. En cualquier caso, la organización contará con una misión implícita, que una vez se haya decidido planificar necesitará formularse expresamente.

*Para nosotros el elemento clave es la misión. Toda institución nace con ansias de perpetuar su acción. Así, una organización ineficaz está condenada a morir. Pero una ONGD nace para cumplir con una misión, que trasciende la mera maximización del beneficio. Siempre y cuando la organización cumpla con la tarea encomendada dentro del sistema social se justifica su existencia, pero cuando la misión se agota o instrumentaliza, la organización debe redefinirse o replegarse. De este modo nos parece que el término que mejor las define es el acuñado por Mintzberg, que las denomina «Organizaciones Misionarias»: no son sólo organizaciones con misión, sino entidades que se configuran de tal forma que la única posibilidad de desarrollo es satisfacer el motivo por el que fueron creadas. Así podemos afirmar que el cumplimiento de la misión es un imperativo ineludible para este tipo de entidades. La misión define el propósito, el motivo de existencia de la organización. Sin este principio organizacional, la institución no lucrativa podría verse emprendiendo actividades para las cuales no está capacitada. El concepto de misión como fuerza conductora permite a la organización decidir sobre la orientación de sus servicios y sobre el tipo de población objetivo a la que dirigirá su acción<sup>11</sup>.*

La **misión** da respuesta en gran medida a las preguntas de quiénes somos y qué hacemos, o dicho de otra forma en qué negocio estamos. Ahora bien, un correcto enunciado de la misión contempla las fortalezas de la organización, pero siempre en consonancia con las oportunidades del entorno y debe comprometer a todos los miembros de la organización a la acción, al trabajo por esa misión. Es decir, tal y como Peter Drucker indica<sup>12</sup>, debe contemplar tres aspectos: oportunidades, competitividad y compromiso. Se deberá hacer mejor lo que ya se sabe hacer, y que además permita distinguirse, diferenciarse de los demás, siempre que los miembros de la organización crean en ello y se comprometan en su desarrollo. Para conseguir un enunciado efectivo de la misión, los elementos esenciales, competitividad y desarrollo de oportunidades, se pueden enunciar considerando los siguientes aspectos:

<sup>11</sup> J.L. MARTÍNEZ (1998 b), p. 71.

<sup>12</sup> P. DRUCKER (1990), p. 15.

- ◆ **El cliente.** No se define en términos de algún segmento del mercado o categoría estadística, sino en función de una premisa de necesidad básica y definitoria que lleva a esa persona o entidad a considerar la posibilidad de hacer negocios con nuestra organización.
- ◆ **La premisa de valor.** Se define, no en los términos de lo que nuestra organización hace, fabrica, vende o entrega, sino en función del valor fundamental que representa como satisfacción de la premisa de la necesidad del cliente.
- ◆ **Lo que nos hace especiales.** Nuestro medio especial de crear valor, para obtener y conservar el interés del cliente<sup>13</sup>.

Dar respuesta a la pregunta ¿quiénes somos? conduce además, ineludiblemente a examinar detenidamente cuál es la identidad propia de la organización. La misión, por tanto, es el equilibrio entre las oportunidades existentes y las fortalezas e identidad propia de la organización. La búsqueda de ese equilibrio implica el análisis y diagnóstico de la situación para detectar las oportunidades y fortalezas, estudio que ha de complementarse con el de la identidad corporativa.

Para definir la misión, en el estudio de la identidad corporativa, hay que prestar especial atención a los valores de la organización. La determinación de los valores centrales de la organización lleva, en muchas ocasiones a los directivos, a enumerar un conjunto de valores carentes de sentido para la institución, que sólo representan una lista de valores ideales para la sociedad. Esta situación implica, casi siempre, perder la valiosa oportunidad que tienen los directivos de prestar atención y otorgar significado a lo que hace el personal de su organización, algo fundamental para conseguir el compromiso que se necesita con la formulación de la misión. Ya que los valores son las creencias morales en las que se basan todas las actuaciones de la ONGD.

La misión se conforma por tanto como la razón de ser de la organización, su correcta formulación, como ya se ha indicado, además de conseguir comprometer al personal<sup>14</sup>, implica la existencia de un elemento diferencia-

---

<sup>13</sup> K. ALBRECHT (1996), p. 171.

<sup>14</sup> Según F. IRIBAR BILBAO (1996), p. 25, «La misión permite que todos los colaboradores de la organización, ya sean profesionales, donantes o voluntarios, puedan reconocer su contribución personal a la tarea fundamental de la organización», lo que les permite alcanzar un mayor nivel de compromiso con ésta.

dor y de un determinado nivel de competitividad. Todo esto permite a la organización determinar quién es su competencia en el ámbito de las necesidades que cubre y de la categoría de productos que ofrece.

Al analizar algunas ONGD nos encontramos con definiciones explícitas de su misión bastante recientes; aquí se presenta el caso concreto de Intermón y Manos Unidas:

- ◆ La Misión de Intermón es: *Contribuir a generar cambios que hagan posible el desarrollo sostenible de los países del Sur y que permitan alcanzar unas estructuras sociales justas en las relaciones entre los pueblos y fomenten, al mismo tiempo, una cultura de solidaridad.*
- ◆ La Misión o finalidad de Manos Unidas es: *la lucha contra el hambre, la mala nutrición, la miseria, la enfermedad, el subdesarrollo y la falta de instrucción; y contra sus causas: la injusticia, el desigual reparto de los bienes y las oportunidades entre las personas y los pueblos, la ignorancia, los prejuicios, la insolidaridad y la insensibilidad. El objetivo de su trabajo es contribuir al desarrollo integral de los países del Sur, tomar parte activa en la lucha contra el hambre y la desigualdad y apoyarles en su proceso de liberación de la miseria y la dependencia.*

De la observación de estos enunciados de misión se deduce la falta de una definición precisa de los tres elementos esenciales comentados. En el enunciado se ignora al cliente del Norte. No existiendo, por tanto, ninguna oferta de valor para ellos. En cuanto al cliente del Sur, la misión refleja una premisa de valor pero poco específica o diferenciada. En cuanto a los tres elementos implícitos de una misión según los define Drucker, en estas formulaciones podría existir el elemento de compromiso, pero en cualquier caso estarían ausentes el elemento de competitividad, en cuanto a comunicar las fortalezas e identidad propia con un marcado carácter diferencial, y el elemento conformado por las oportunidades detectadas.

Es importante recalcar la ausencia de una propuesta de valor para el cliente de los países del Norte en la definición del negocio de estas organizaciones; es importante que la ONGD no olvide la existencia de una doble relación de intercambio, que no puede tener lugar si una de las partes no quiere. Es necesario que en su misión, la organización considere las necesidades que va a cubrir en estos países, y la forma en que va a hacerlo con carácter diferencial y competitivo en el mercado. En estas formulaciones no se percibe referencia alguna a la población objetivo del Norte, quedan

totalmente al margen de la definición de su misión, por tanto, si no van a ofrecerles nada nos preguntaríamos ¿por qué la ONGD pretende establecer una relación con ellos?, a la vista de su misión, ellos no forman parte de su negocio, o al menos no lo hacen con carácter primordial.

Es útil que, para formular la misión por primera vez o para reformularla, la ONGD se plantee preguntas como las que siguen, observando el equilibrio entre éstas y la misión:

- ◆ **Misión del negocio:** ¿En qué negocio está?
- ◆ **Definición del cliente:** ¿Quién es su cliente?
- ◆ **Necesidades objetivo:** ¿Qué necesidades intenta satisfacer?
- ◆ **Mercado-meta:** ¿En qué segmento de mercado quiere centrarse?
- ◆ **Identificación competencia:** ¿Quiénes son sus mayores competidores a nivel de necesidades y de categoría de productos?
- ◆ **Posicionamiento:** ¿Qué beneficios competitivos o ventaja diferencial quiere ofrecerle a su mercado meta?

En cuanto a la **visión**, hay que entender que, contempla la misión, pero se centra en la autopercepción de la organización en un entorno favorable, mientras que la misión es una formulación más racional. La visión engloba también en cierta medida a los valores, la filosofía de la organización, sus objetivos y estrategias, y los elementos clave de diferenciación. De esta forma, la visión debe actuar como factor de motivación para todo el personal de la organización. La visión ha de ser un enunciado motivador que indique dónde quiere llegar la ONGD.

El proceso de planificación estratégica se halla directa e ineludiblemente vinculado a la formulación previa de la misión, la visión y los **valores**, elementos característicos de la personalidad de la organización que no se reformulan constantemente, pero que resultan indispensables para poder reflexionar sobre la estrategia a seguir. Si no están claramente definidos antes de empezar con la planificación, hay que hacerlo, acudiendo al desarrollo de todas las reflexiones o análisis necesarios para lograr su formulación. De aquí se deduce el valor de la información, desde que se establecen las bases del proceso de planificación. Siendo necesaria, de igual forma, a lo largo de todo el proceso.

### 3.2. El valor de la información

La información es un elemento necesario para una ONGD, con un valor inestimable y que, por tanto, ha de mantenerse de forma activa, resultando el eje central sobre el que se vertebra todo el proceso de planificación tal y como se expone a continuación.

*Las compañías encaran hoy día un tremendo reto: convertir sus montañas de datos en información clave para los que toman decisiones. La verdadera competitividad de una organización se determina por la capacidad que demuestran sus empleados decidiendo a tiempo, lo más adecuado para mejorar continuamente la rentabilidad<sup>15</sup>.*

Las ONGD también actúan en este entorno cambiante e incierto en el que la información juega un papel crucial, por tanto deben detectar y analizar sus necesidades de información, para poder darles respuesta, siempre que se desee alcanzar los objetivos organizacionales planteados.

Una de las grandes partidas que debe existir en una ONGD, como objetivo de información, ha de ser todo lo relativo al conocimiento del adoptante objetivo o cliente del Norte. En concreto, se ha de captar información del adoptante relativa a las necesidades, deseos, móviles, situación personal, capacidad de cara a la adopción del comportamiento, el proceso de adopción seguido y los factores del macroentorno determinantes. Esta información no sólo es una partida importante, sino que, además, debe ser el comienzo de la labor en el Norte bajo la perspectiva del Marketing considerando la existencia de una relación de intercambio entre ONGD y adoptante objetivo. Se trata del primer paso que debe dar la organización, antes de diseñar su oferta, incluso su propia identidad. Para ello, la ONGD debe contar con las herramientas necesarias para captar, tratar y mantener viva la información.

*La gestión de la información para el fin señalado supone, primeramente, la identificación concreta de las necesidades informativas que surgen de las decisiones clave a tomar. Al mismo tiempo será necesario conocer al detalle cuál es la información disponible, cuál es la información que se cree conocida, y cuál es la información que se pudiera tener. De la contrastación entre necesidades y los datos que se tienen en la organización, se identifican las deficiencias informativas. Si se comparan esas mismas necesidades con lo que la ONG cree que conoce, se localizan informaciones que será preciso matizar o verificar. Y por último, si se tiene en cuenta la información que fuera posible conocer, se precisaría el grado de factibilidad de cubrir las necesidades identificadas.*

*La gestión de las deficiencias, matizaciones, y verificaciones informativas que son factibles realizar en una organización conlleva el desarrollo de las siguientes activida-*

<sup>15</sup> M. MARTÍN DÁVILA, J. MANERA BASSA y E. PÉREZ DEL CAMPO (1997), p. 111.

*des: el acceso a una pluralidad de fuentes informativas, el empleo de un conjunto de herramientas para la captación y tratamiento de datos, la distribución de la información a los decisores, y la verificación del valor añadido que implica su uso en términos de prestación.*

*La sucesión fluida de estas acciones interrelacionadas, y la conjunción armónica de la multiplicidad de actores implicados demandan algún esquema de sistematización de este proceso. El cuerpo teórico de las técnicas tradicionales proporciona diferentes herramientas como soluciones alternativas a esta necesidad gerencial. De todas ellas, la rama del Marketing aporta un instrumento que cubre con total solvencia y garantía los requisitos y condicionantes expuestos, es lo que se conoce como Sistema de Información en Marketing<sup>16</sup>.*

Mantener información actual, relevante y precisa en el día a día resulta complejo para las ONGD, atendiendo a distintas razones, tales como: bajo presupuesto disponible; falta de una cultura organizacional fuertemente arraigada, en un entorno de trabajo estable y firme en el tiempo, que genere una memoria histórica; fuertes dificultades para captar información con marcado carácter cualitativo y subjetivo. Pero, en cualquier caso, resulta conveniente hacer el esfuerzo, disponiendo de información suficiente que aporte valor añadido a la gestión de las ONGD en el Norte, favoreciendo la planificación necesaria para conseguir mayor eficacia y eficiencia en su trabajo.

#### **4. El proceso de planificación estratégica**

Una vez considerados los elementos de valor para planificar, es decir, una vez alcanzado un acuerdo inicial, anterior al proceso propiamente dicho de planificación estratégica, contando con la información necesaria, se pasaría a otra fase en la que se determinará ¿dónde estamos? y ¿dónde queremos llegar? realizándose un análisis y diagnóstico de la situación en el ámbito corporativo para poder definir las prioridades estratégicas apoyándose en la visión de la organización.

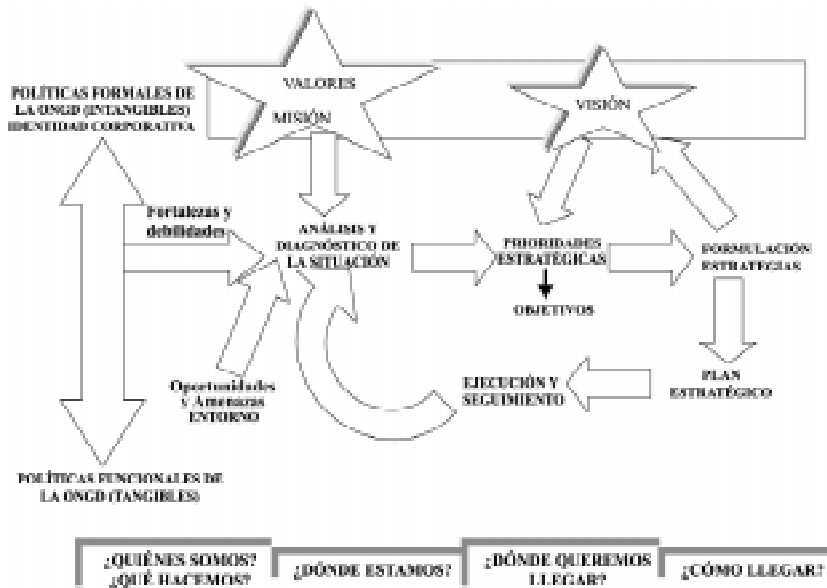
Por último, se ha de indicar qué es lo que hay que hacer para conseguir alcanzar los objetivos propuestos, destacando la importancia de la existencia de una visión de futuro bien formulada y la existencia de un documento donde se recoja toda la reflexión desarrollada hasta el momento, dicho documento es lo que se conoce como Plan Estratégico.

Estas fases constituyen realmente el proceso de planificación. Proceso que se representa en la figura 2.

---

<sup>16</sup> B. GARCÍA IZQUIERDO (1996), p. 219.

FIGURA 2

**Proceso de planificación estratégica**

Fuente: *Elaboración propia*

Para comenzar con el proceso de planificación propiamente dicho, tal y como se ha mencionado, habría que realizar, en primer lugar, un **análisis y un diagnóstico de la situación**. Este análisis permite detectar las oportunidades y amenazas existentes en el entorno y las fortalezas y debilidades con las que cuenta la organización para afrontarlas.

El análisis del entorno implica examinar las tendencias, fenómenos o realidades que afectarán positiva o negativamente a la ONGD, o al sector no lucrativo en su totalidad. Para ello, es necesario tener clara la misión de la organización. Sin haber dado este paso resultaría muy complejo detectar claramente los límites dentro de los cuales el entorno ejercerá alguna influencia sobre la propia ONGD o sobre su competencia a los distintos niveles. Tener una buena definición de misión permite, en primer lugar, conocer directamente quién conforma el microentorno de la organización, es decir, facilita la identificación de: la competencia, de los clientes, proveedo-

res, intermediarios o distribuidores y grupos de interés. En segundo lugar, permite detectar los factores del macroentorno que pueden afectar a la ONGD.

Una vez identificado el mercado, para estudiar al **cliente** es útil conocer el proceso de adopción de comportamientos que sigue, y conocer en conjunto todos los aspectos que influyen en la demanda de los productos ofertados por la ONGD: necesidades, deseos, móviles, situación personal y capacidad de adopción.

El adoptante objetivo, no se encuentra aislado, sino que está inmerso en un entorno en el que recibe una gran diversidad de ofertas, ofertas que dadas las restricciones de tiempo, capacidad física y dinero con las que cuenta el individuo, son excluyentes entre sí. Esta situación hace necesario considerar la **competencia** tal y como la percibe el cliente, si realmente se le quiere hacer llegar una propuesta concreta.

Para atender, realmente, a la interacción de este colectivo con la ONGD hay que mantener una actitud proactiva. Siendo necesario abandonar la actitud reactiva que generalmente se viene manteniendo en este tipo de organizaciones. Se han de evaluar las fortalezas y debilidades de la competencia para anticiparse a sus acciones. Dado que la organización satisfará, con su producto, las necesidades de los clientes mientras cuente con una ventaja competitiva que le permita asegurar el logro de sus objetivos en el largo plazo.

De esta forma, hay que profundizar en un concepto de competencia mucho más complejo de lo que a primera vista puede parecer. El entorno competitivo de una organización esta compuesto por más factores que la mera existencia de las organizaciones directamente «rivales».

Hay que situarse en la óptica de un cliente para entender el proceso mental que sigue y así tener una visión completa de la competencia que percibe éste a lo largo del proceso de adopción. En primer lugar, el individuo se encuentra con una gran variedad de alternativas para satisfacer sus deseos concretos. El cliente cuenta con unos recursos limitados, sean del tipo que sean, y un elevado número de necesidades o deseos por satisfacer por lo que ha de renunciar a la satisfacción de algunos de ellos, estableciéndose por tanto un primer nivel de competencia. Posteriormente, se presentan ante los ojos del individuo una amplia gama de formas básicas para satisfacer sus necesidades, dando lugar a la aparición de otro

nivel de competencia denominado genérico. En el siguiente nivel del proceso, aparecen diversidad de productos o formas de productos dentro de lo que hemos denominado formas básicas de satisfacción, situando por tanto al individuo ante un nivel de competencia de formas o productos. Por último, se le presenta un espectro de marcas donde tiene que elegir entrando a competir unas con otras.

Estos mismos pasos son los que ocurren en el proceso que sigue un cliente al analizar las distintas alternativas entre las que elegir hasta llegar a relacionarse con una ONGD. La siguiente figura presenta un ejemplo para ilustrar los distintos niveles de competencia en una ONGD. Aparecen destacados en **negrita** los distintos niveles de competencia de Manos Unidas en el caso de la campaña para la eliminación de la deuda externa.

FIGURA 3

### Niveles de competencia de una ONGD



Fuente: Elaboración propia<sup>17</sup>.

Estos niveles de competencia, que parten de la visión del cliente, han de ser contemplados también en el seno de la organización en distintos ámbitos.

<sup>17</sup> El empleo del término *marca*, dado el tipo de producto al que se hace referencia en este trabajo, donde la propia ONGD es el elemento más tangible, va a equipararse con lo que se denominaría estrictamente *denominación social* de la organización.

En primer lugar, en el ámbito estratégico, cualquier organización ha de analizar con detenimiento los dos primeros niveles. Es decir, antes de nada, antes de comenzar cualquier actividad, se ha de ser consciente de la necesidad que se va a satisfacer y con qué categoría de productos se va a atender ésta. Se ha de estudiar qué necesidades compiten por los mismos recursos de los que dispone el individuo y una vez centrados en una necesidad concreta, ver qué categorías de productos compiten, nuevamente, para satisfacerla.

Una vez desarrollado este análisis con detenimiento, estratégicamente, en una segunda fase se procederá a analizar la competencia a nivel de formas de productos y marcas. Este estudio se circunscriben al ámbito del Marketing. Una vez que la organización en su conjunto tenga clara la necesidad que cubre y la forma genérica de hacerlo, los especialistas en Marketing se encargarán de investigar la competencia entre formas de productos y entre todas las marcas u organizaciones que ofrezcan esos mismos productos sociales. Cualquier acción de Marketing, en el seno de una ONGD, ha de diseñarse bajo estas consideraciones, teniendo en cuenta que el orden de selección que sigue el individuo a la hora de plantearse las alternativas de forma de productos y marcas puede variar.

En el caso de las ONGD la forma de percibir la competencia, sobre todo a estos dos últimos niveles, presenta una serie de peculiaridades; algunos autores hablan de «competencia amistosa». La realidad es que para un individuo con recursos –monetarios y no monetarios– limitados, las distintas alternativas son, en la mayoría de los casos, excluyentes entre sí. Aunque no se quiera emplear la palabra competencia por el componente de rivalidad que parece implicar, es necesario ser consciente de su existencia en la configuración mental del individuo. Esta ausencia de rivalidad expresa, existente en el terreno social, pone de manifiesto la necesidad de analizar y actuar de forma proactiva para fomentar la colaboración entre ONGD. Por tanto, se han de contemplar y promover acciones conjuntas compartidas, se ha de trabajar por la especialización de las ONGD en distintas formas de producto, en distintos segmentos de población, en las distintas fases a seguir hasta culminar el proceso de modificación de los comportamientos, etc. Sin confundirlo con inexistencia de alternativas excluyentes ante las que se sitúa el individuo.

En cuanto a los **proveedores**, para el caso de las ONGD, y en concreto en su relación con los países del norte, esta figura no tiene un peso relativo muy

elevado, dado que se limita a la figura del proveedor de material de oficina y poco más, como ocurre en la mayoría de las empresas de servicios. Sin embargo, si se atendiera a la relación con el Sur, y en concreto, a las actuaciones de emergencia o puramente asistencialistas la figura del proveedor cobra mayor relevancia, ya que se trabaja con ingentes cantidades de bienes, de productos tangibles.

La figura del **intermediario** es vital también en el tipo de acciones, con los países del Sur, que se acaban de comentar. Sin embargo, en la relación con el Norte, actualmente esta figura apenas está definida como tal. A pesar de ello, dentro de este colectivo, bajo la perspectiva de la distribución del Marketing, como facilitadores del flujo del producto desde la ONGD hasta los clientes, y como agentes externos se podrían considerar algunas formas como las empresas, colegios, etc.

Por último, dentro del microentorno de las ONGD, cabe destacar el importante papel que cobran los **grupos de interés**, entendiendo como tal todo colectivo con impacto actual o potencial sobre la capacidad de la organización para alcanzar sus objetivos<sup>18</sup>. Resulta lógico que las ONGD les presten especial atención, dado que en la realidad estos colectivos ejercen una gran fuerza, enjuiciando cualquier acción desarrollada por las ONGD, pudiendo bloquear o favorecer cualquiera de sus actividades.

Se debe trabajar en las relaciones con estos grupos, para generar un ambiente favorable para el establecimiento del intercambio entre las partes. Para ello, básicamente se cuenta con la herramienta de las relaciones públicas, siendo necesario emplearla en todos los niveles de la organización y no sólo desde el departamento de marketing o de comunicación. Entre estos grupos de presión, las ONGD se pueden encontrar esencialmente con: los medios masivos de comunicación, a través de la emisión de noticias; la sociedad, a través de los distintos movimientos populares; determinadas instituciones de carácter público; y grupos de interés empresariales que según sus propios intereses incidirán positiva o negativamente sobre la organización. Por último, y quizás contando con un mayor poder sobre la actuación de las ONGD, se encuentran los gobiernos.

La actuación sobre estos grupos de interés únicamente implica un esfuerzo por conseguir con mayor eficiencia y mayor nivel de cumplimiento los objetivos fijados por la organización, sean cuales fueran éstos. Estos grupos

---

<sup>18</sup> P. KOTLER, D. CÁMARA e I. GRANDE (1995), p. 169.

no constituyen los lobbies propios de la organización. Al contrario los lobbies se constituyen como herramienta de relaciones públicas para ejercer presión sobre estos grupos de interés que detentan suficiente poder sobre la sociedad para bloquear o impulsar cualquier acción de la ONGD.

Se entiende por incidencia política el conjunto de acciones de información, diálogo, presión y/o denuncia (mediante movilización social, participación en órganos representativos, etc.) que las ONGD realizan, destinadas a personas e instituciones públicas, colectivos y entidades privadas con capacidad de decisión en aquello que afecta a las poblaciones del Sur, con la finalidad de influir de forma positiva en las relaciones entre los pueblos y en defensa de los colectivos más vulnerables de todo el mundo<sup>19</sup>.

Continuando con el análisis de la situación externa, habría que analizar las fuerzas no controlables del **macroentorno** que directa o indirectamente, y positiva o negativamente influyen sobre el área del Marketing. Es decir, hay que estudiar las grandes tendencias generales que afectan a la organización pero escapan a la influencia de la misma dentro del entorno demográfico, del entorno económico, del medio ambiente, del entorno tecnológico, del político legal o del cultural.

En cuanto al análisis interno de las debilidades y fortalezas, hay que centrar la atención en dos grandes bloques, los que se han denominado como políticas formales y funcionales. Es decir, por un lado se prestará atención a la identidad de la organización, y en especial al elemento diferenciador que aporta mayor valor para el mercado, aquello que realmente se sabe hacer bien. Y por otro lado, se contemplarán las distintas funciones de la organización: financiera, de recursos humanos,... y esencialmente la función de marketing, por la especial incidencia que ejerce sobre la planificación estratégica. En cada una de estas políticas se considerarán los recursos disponibles, las estrategias seguidas y la actuación desarrollada hasta ahora.

Una vez analizadas o identificadas las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades procede evaluarlas de forma común, interrelacionándolas, para dar un diagnóstico de la situación. Para esta etapa, se utiliza generalmente lo que se conoce como matriz DAFO<sup>20</sup>. El proceso de elabo-

---

<sup>19</sup> MANOS UNIDAS (1998), p. 17.

<sup>20</sup> Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades, también conocida como matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats).

ración de esta matriz consiste básicamente en la localización e identificación de las cuatro fuerzas comentadas para la organización en cuestión, valorándolas a partir de su posibilidad y su importancia es un instrumento de selección de aquellos aspectos realmente importantes sobre los que centrar la actuación estratégica de la organización. Este diagnóstico supone un esfuerzo de síntesis. Al hablar de la valoración de los distintos aspectos según su posibilidad se hace referencia a la probabilidad de que se manifiesten, mientras que, cuando se habla de la valoración según la importancia se hace referencia a la impresión subjetiva sobre las consecuencias en el cumplimiento de los objetivos de la organización, es decir, se valora el impacto. Una vez otorgada esta valoración, que nos permite seleccionar los elementos más relevantes para la organización, se analizarán conjuntamente todos los elementos, teniendo en cuenta que las fortalezas dirigen sus miras al aprovechamiento de las oportunidades, mientras que las debilidades deberían experimentar cierta mejoría para combatir las amenazas existentes.

En la realización de un diagnóstico corporativo será vital determinar la existencia de ventajas o desventajas competitivas. Si se cuenta con puntos fuertes en los que se es mejor que la competencia se habla de ventajas competitivas, que permitirán mantener la clientela, frente a la existencia de puntos débiles que además lo sean respecto a los competidores, que constituyen las desventajas competitivas.

Una vez concluido el análisis y diagnóstico de la situación la ONGD está en disposición de establecer sus **prioridades estratégicas**. O lo que es aún más:

*El diagnóstico de la situación conduce directamente al planteamiento de las cuestiones o retos fundamentales que afectan a la organización, tanto globalmente como en determinados ámbitos (el de los usuarios, el de las políticas de financiación...).*

*Las prioridades estratégicas por definición, implican conflictos que se interponen en la relación de la organización con su entorno y con su dinámica de funcionamiento interno. El equipo planificador, por tanto, tiene que ser capaz de identificarlas, teniendo en cuenta su origen y sus consecuencias previsibles, y ordenarlas, en segundo momento, según el grado de intervención que merecen. Algunas prioridades estratégicas pueden llamar la atención inmediata, mientras que otras pueden no ser tan urgentes...*

*...en definitiva, el objeto de esta etapa es llamar la atención de la organización sobre algunos de los temas fundamentales para su supervivencia, prosperidad y eficacia. Precisamente, uno de los mayores beneficios que puede reportar a la organización el ejercicio de identificar las prioridades estratégicas es la posibilidad de pensar en términos de retos, en vez de pensar en términos de respuestas. Gracias al ejercicio de*

*pensar las prioridades estratégicas, se ponen sobre la mesa muchos de los problemas que contaminaban el ambiente de algunos departamentos. De una vez por todas estos problemas se hacen «reales», se objetivizan e invitan a tomar partido<sup>21</sup>.*

Una vez establecidas las prioridades estratégicas que determinarán los objetivos cuantificables en el ámbito corporativo, la organización pasará a la siguiente etapa en el proceso de planificación, es decir, buscará ¿qué hacer para conseguir los objetivos planteados? Es el momento de formular las líneas de acción concretas, y plasmarlo todo ello en un plan estratégico, por escrito. El diseño y culminación de estas **estrategias** y de las prioridades estratégicas, se encuentra directamente vinculado a la visión de la organización; existe una especie de retroalimentación entre todos estos elementos, tal y como se vio en la Figura 2. Si no existe una visión claramente definida, una vez se hayan diseñado las estrategias, ha llegado el momento de elaborar una descripción clara y precisa de dónde llegará la organización si se desarrollan exitosamente dichas estrategias. Es decir, se está en disposición de crear una frase motivadora que indique hacia dónde quiere llegar la organización.

En esta etapa se ha hablado de la necesidad de formular estrategias. Es decir, una vez enunciadas las prioridades estratégicas y convertidas en objetivos medibles hay que formular unas líneas de actuación. Para esta formulación se considerarán además todos los elementos que se han contemplado hasta el momento en el proceso de planificación. Todo el proceso de pensamiento estratégico que se desarrolle debe recogerse en un documento escrito que se conoce como **plan estratégico**. En este documento deben incluirse también los estándares de control que se establezcan y el procedimiento de control y seguimiento que tendrá lugar, siempre y cuando se contemplen las acciones concretas a desarrollar por cada individuo o grupos de individuos, junto al presupuesto y recursos humanos necesarios en cada caso. La extensión y el nivel de profundidad con el que tratar los distintos apartados del informe depende en gran medida del tamaño de la organización; en cualquier caso se trata de un documento necesario y de gran valor para las ONGD.

---

<sup>21</sup> A. VERNIS, M. IGLESIAS y OTROS (1998), p. 82.

## 5. Conclusiones

Una ONGD debe planificar sea cual sea su tamaño, sólo variará la complejidad del proceso a seguir, a pesar de que existen una serie de frenos o barreras iniciales que dificulten su puesta en práctica. La planificación debe contemplar aspectos globales, como la misión, visión y valores y aspectos concretos de las estrategias y acciones a desarrollar, para todo lo cual necesita como elemento indispensable contar con información suficiente.

La planificación, tal y como ocurre en el sector lucrativo, le aporta una serie de ventajas a la organización, tales como: sistematizar el pensamiento sobre el futuro, permite reaccionar más adecuadamente ante los cambios e identificar oportunidades de mejora, establece responsables, plazos y medidas de control y evaluación de forma que se coordina a todos los miembros de la organización.

Compartir la filosofía del Marketing basada en las relaciones de intercambio, a lo largo de todo el proceso de planificación en la labor desarrollada en el Norte, favorecerá el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la ONGD. Teniendo en consideración la existencia de una doble relación de intercambio, se perseguirá de principio a fin la satisfacción de las distintas partes, sin obviar en ningún momento la misión de la ONGD cuyo cumplimiento se constituye como la propia satisfacción de la organización. De esta forma, manteniendo siempre presente al adoptante objetivo en su papel de cliente de la ONGD, la actividad en el Norte tendrá lugar de forma más eficaz y eficiente, consiguiendo maximizar los recursos disponibles.

## Bibliografía

- ALBRECHT, K. (1996), *La misión de la empresa*, Barcelona, Paidós Ibérica, 223 págs.
- ASSAEL, H. (1993), *Marketing: Principles & Strategy*, Orlando, The Dryden Press Harcourt Brace College Publishers, 711 págs.
- BLOOM, N. y NOVELLI, W.D. (1981), "Problems and Challenges in Social Marketing", *Journal of Marketing*, vol 45, pp 79-88.
- DRUCKER, P. (1990), *Managing the Non-profit Organization*, Great Britain, Butterworth-Heinemann, 178 págs.

- FOX, K.F. y KOTLER, P. (1980), "The Marketing of social Causes: The first 10 years", *Journal of Marketing*, vol 44, pp 24–33.
- GARCÍA IZQUIERDO, B. (1996), "La Gestión de la información para la mejora del intercambio entre una ONG y sus financiadores y colaboradores privados", *Boletín de Estudios Económicos*, nº158, pp 209–230.
- GUILTINAN, J.P. y PAUL, G.W. (1994), *Administración de Marketing*, Santa Fé de Bogotá, McGraw–Hill, 576 págs.
- IRIBAR BILBAO, F. y MARTÍNEZ PEREDA, J. (1996), "¿Cómo podemos controlar la gestión desarrollada por nuestra ONG?", *Boletín de Estudios Económicos*, nº158, pp 245–260.
- KOTLER, P. (1982), *Marketing for Nonprofit Organizations*, New Jersey, Prentice Hall, 528 págs.
- KOTLER, P. y ANDREASEN, A.R. (1996), *Strategic Marketing for Non-profit Organizations*, New Jersey, Prentice Hall, 632 págs.
- KOTLER, P.; CÁMARA, D. y GRANDE, I. (1995), *Dirección de Marketing*, Madrid, Prentice Hall, 851 págs.
- KOTLER, P. y LEVY, S. (1969), "Broadening the concept of Marketing", *Journal of Marketing*, vol 33, pp 10–15.
- LAMBIN, J. (1995), *Marketing Estratégico*, Madrid, McGraw–Hill, 610 págs.
- MANOS UNIDAS (1998), *Cuaderno de formación básica nº1. El mundo de las ONG*, Madrid, Manos Unidas, 59 págs.
- MARTÍN DÁVILA, M.; MANERA BASSA, J. y PÉREZ DEL CAMPO, E. (1997), *Marketing fundamental*, Madrid, McGraw–Hill, 396 págs.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J.L. (1998a), *La imagen de las ONG de desarrollo*, Madrid, IEPALA, 264 págs.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J.L. (1998b), "Publicidad para causas sociales: argumentos racionales vs. argumentos emocionales", *Comunicación y Sociedad*, Volumen XI, nº1, pp 69–90.
- MONTERO SIMÓ, M. J. (2001), *Marketing Social: Una aplicación al caso de Manos Unidas Campaña Contra el Hambre*, Córdoba, Tesis Doctoral, 570 págs.
- OLINS, W. (1991), *Identidad Corporativa*, Madrid, Celeste Ediciones, 224 págs
- ORTEGA CARPIO, M.L. (1994), *Las ONGD y la Crisis del desarrollo. Un análisis de*

*la cooperación con Centroamérica*, Madrid, IEPALA Editorial y Publicaciones ETEA, 333 págs.

PALOM IZQUIERDO, F.J. y TORT RAVENTÓS, LL. (1999), *Dirección Estratégica en Organizaciones «Non-Profit»*, Barcelona, Gestión y Planificación Integral, S.A., 207 págs.

PÉREZ DEL CAMPO, E. (1994), *El Marketing en las instituciones no lucrativas*, *Anuario Jurídico y económico Esculariense*, vol 27, pp 365-395.

PRIDE, W. M. (1997), *Marketing: Conceptos y Estrategias*, México, McGraw-Hill, 877 págs.

SÁINZ DE VICUÑA ANCÍN, J.M. (1995), *El plan de marketing en la práctica*, Madrid, Esic Editorial, 348 págs.

SCHOELL, W.F. y GULTINAN, J.P. (1991), *Mercadotecnia: Conceptos y prácticas modernas*, México, Prentice Hall, 822 págs.

SHAPIRO, B.P. (1973), "Marketing for nonprofit organizations", *Harvard Business Review*, Sept-Oct, pp 123-132.

SOLOMON, M.R. y STUART, E.W. (1997), *Marketing, Real People, Real Choice*, London, Prentice Hall, 774 págs.

VAN RIEL, C. (1997), *Comunicación Corporativa*, London, Prentice Hall, 244 págs.

VERNIS, A.; IGLESIAS, M. y OTROS(1998), *La gestión de las Organizaciones no Lucrativas*, Bilbao, Ediciones Deusto, 221 págs.

VILLAFAÑE, J. (1993), *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*, Madrid, Ediciones Pirámide, 341 págs.





*Revista de Fomento Social*, 56 (2001), 461-473

# Centroamérica ante la globalización e integración

---

*Gert ROSENTHAL*<sup>1</sup>

---

## 1. Introducción

Agradezco a las autoridades del Banco de Centroamérica de Integración Económica, y, en especial, a su Presidente, Pablo Schneider, la gentil invitación que me hicieron para estar presente en esta conferencia. Ello me permite, en primer lugar, rendir un sentido homenaje al Banco, institución clave de la integración centroamericana, en su cuadragésimo aniversario. En segundo lugar, me ofrece la oportunidad de reunirme con amigos y colegas con los que he compartido por años –y, en algunos casos, por décadas– la vocación común de impulsar la integración en Centroamérica. Por último, me obliga a retomar preocupaciones seculares, pero un tanto

---

<sup>1</sup> Representante permanente de Guatemala en Naciones Unidas y exsecretario general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Texto de la intervención en la "Conferencia Regional: La Integración y el desarrollo de Centroamérica en el Siglo XXI", Tegucigalpa (Honduras) 27 de julio de 2001 (véase la crónica sobre esta conferencia en este mismo número). Agradecemos al autor su amable autorización para reproducir aquí el presente texto.

abandonadas durante los últimos dos años, debido a mis actividades propias de alguien quien representa a su país ante las Naciones Unidas en Nueva York.

Desde luego, he seguido el tema de la integración, y aún más los acontecimientos en Centroamérica, como una preocupación permanente. Pero no es lo mismo dar ese seguimiento desde la distancia que estar involucrado cotidianamente en la política pública nacional o regional<sup>2</sup> en Centroamérica. Con todo, la distancia también ofrece la oportunidad de una visión acaso menos apasionada; algo así como la posibilidad de advertir el bosque, más que los árboles individuales. Por eso, me atrevo a compartir con ustedes algunas inquietudes, precisamente sobre el tema que se me ha asignado: Centroamérica ante la globalización e integración.

Esa preocupación se puede resumir en una frase que, desafortunadamente, no está a tono con el ánimo que supone la celebración de un cuadragésimo aniversario. Es la siguiente: algo no anda bien con la integración centroamericana; lejos de aprovechar el proceso para mejorar nuestra inserción en la economía global, esta última se suma a otros factores que tienden a debilitar la integración. Trátase de otra manera de sostener que **estamos subaprovechando flagrantemente el potencial que ofrece la integración**. Aunque no tengo propuestas acabadas para revertir esa tendencia, sí se me ocurren algunas pistas y orientaciones, y son éstas las que quisiera abordar con ustedes el día de hoy.

Empiezo con algo anecdótico. Tuve la oportunidad de asistir al Grupo Consultivo, celebrado en Madrid en marzo pasado. Esa reunión me provocó los mismos sentimientos de ambigüedad que la integración centroamericana me viene produciendo desde hace varios años. En sus aspectos formales, fue un encuentro que se desarrolló con toda normalidad, sin sobresaltos ni inconvenientes. Centroamérica se presentó unida, y con un discurso más o menos coherente. La comunidad de donantes expresó –unos más que otros– su indeclinable apoyo a los países centroamericanos y al proceso de integración. Escuchamos discursos para levantar el ánimo, e incluso se identificaron temas de la mayor relevancia para el futuro desarrollo de la región. Al mismo tiempo, sin embargo, me quedé con la sensación que se había cumplido un ritual, pero que faltaba una fuerte dosis de convicción de ambos lados de la

---

<sup>2</sup> En este contexto el concepto “regional” hace referencia a una agrupación de varios países del continente (Nota del editor).

mesa (o sea, del lado de los centroamericanos, y también de las fuentes de financiamiento, sobre todo las bilaterales).

## 2. La brecha entre el discurso y la acción

Cuando uno vuelca la vista hacia la región, descubre la misma ambivalencia. Por un lado, el grado de interdependencia que se ha forjado a lo largo de los años sigue siendo elevado. Esa interdependencia tiene varias expresiones:

- ◆ El comercio recíproco (según la SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de la Integración Económica Centroamericana), 2,500 millones de dólares en el año 2000; o sea, la quinta parte de las exportaciones totales);
- ◆ Las masivas migraciones que se han dado entre algunos países fronterizos (por ejemplo, más de 400,000 nicaragüenses viviendo en Costa Rica);
- ◆ El surgimiento de empresas genuinamente transcenroamericanas;
- ◆ La creación de instituciones regionales; y,
- ◆ Una urdimbre de vasos comunicantes entre gremios privados y distintos segmentos de las sociedades civiles.

Pero, por otro lado, esa interdependencia se ve comprometida por las dificultades que revelan los países en actuar conjuntamente en sus negociaciones comerciales frente a terceros países (los casos de Chile y México), las violaciones unilaterales que periódicamente perforan el arancel común centroamericano, la mora en las contribuciones al sostenimiento de las instituciones regionales, y la actitud de “sálvese quien pueda”, antes de la de cerrar filas ante la adversidad.

Asimismo, el grado de dependencia del comercio intracentroamericano varía mucho de un país a otro: desde más de la mitad de las exportaciones de bienes, en el caso de El Salvador, o hasta menos del 12% en el caso de Costa Rica (ambos para el año 2000). Por añadidura, los fenómenos descritos se ven condimentados con el resurgimiento de controversias fronterizas entre algunos países; controversias que parecían hasta hace poco cosas del pasado.

Todo lo anterior refleja un síndrome del cual padecemos desde hace mucho tiempo, y que se refleja en una creciente **brecha entre el discurso y**

**la acción;** o, si se quiere, entre la **retórica y la realidad**. Ello no significa que todos los centroamericanos somos hipócritas o cínicos. Sin duda, cuando los Presidentes firman una declaración política, los anima la mejor de las intenciones. Más bien, pienso que hay varias circunstancias que explican esa brecha. Es indispensable identificarlas, como el primer paso que los centroamericanos habremos de dar para aprovechar el potencial que la integración innegablemente tiene para ayudarnos a abordar con mayor éxito los tremendos desafíos que entraña funcionar en una economía global.

### 3. Cuatro razones de este desfase

A mi juicio, hay cuatro fenómenos principales que explican la brecha aludida. Primero, hemos subestimado las dificultades de la transición desde gobiernos autoritarios hacia gobiernos civiles, democráticamente electos. Segundo, también hemos subestimado las dificultades de la transición económica que significa adaptarse a la globalización. Ello incluye una subestimación del grado de preparación necesario para insertarnos dinámicamente en la mundialización de la economía. Tercero, y quizás como reflejo de los dos fenómenos anteriores, se advierte un apoyo político insuficiente a las instituciones de la integración centroamericana, lo cual las ha mantenido en una situación de relativa debilidad. Y, por último, se destaca el hecho que los estímulos o impulsos que nos llegan del exterior hoy tienden a tener mayores efectos de dispersión que de agregación; o sea, tienden a dividirnos más que a unirnos. Comentaré brevemente cada uno de esos fenómenos a continuación.

En cuanto al primer aspecto (la difícil y compleja transición política), no cabe duda que uno de los logros más espectaculares de los últimos quince años fue el final de los conflictos armados y la transición desde gobiernos autoritarios en cuatro países hacia gobiernos civiles, democráticamente electos en todos ellos. En ese sentido, era razonable esperar un mayor grado de afinidad entre los cinco gobiernos de la región, y una elevada comunidad de intereses en todos los ordenes. Sin embargo, el tiempo ha demostrado que la consolidación de sistemas políticos democráticos ha avanzado a ritmos muy distintos entre un país y otro, y que, en rigor, sembrar una cultura democrática en sociedades donde antes apenas existía ha resultado más complejo y difícil de lo esperado. El tiempo y el esfuerzo dedicados a ese fin ha copado la atención de las máximas autoridades de varios gobiernos, muchas veces a costa de otras materias, incluyendo la agenda de la integra-

ción centroamericana. Allí aparece una de las muchas expresiones de la brecha entre el discurso y la acción: los Jefes de Estado asumen compromisos en sus reuniones regionales, inspirados por la euforia del momento y el respiro que éste les ofrece de sus labores cotidianas, pero al volver a sus respectivos países se enfrentan a la dura realidad política, que muchas veces desvía su atención hacia la coyuntura.

No estoy sugiriendo que existen oposiciones entre democracia política y la integración. Más bien, quisiera pensar que lo contrario es cierto. En la medida que el proceso de integración coadyuve en acelerar el crecimiento económico, también se constituye en un instrumento potencial para acelerar el desarrollo y la consolidación de sistemas políticos plurales, tolerantes y participativos. Pero, al parecer, ese vínculo no se ha establecido en la mente de la mayoría de los actores en los escenarios nacionales. Si ni siquiera se percibe con claridad cómo la integración contribuye a la expansión de las economías, el vínculo entre integración y democracia se presenta como algo aún más abstracto, a pesar de los objetivos enunciados en el Protocolo de Tegucigalpa, suscrito en diciembre de 1991 (donde se establece que el Sistema de la Integración centroamericana tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo).

En relación al segundo aspecto (la gradual adaptación a la economía global), en las últimas dos décadas Centroamérica ha experimentado las mismas mutaciones en la política económica advertidas en el resto de América Latina para adaptarse al cambiante panorama internacional. En Centroamérica, como en el resto de la región, se aplicó una liberalización comercial unilateral –aunque parcialmente concertada en el marco del arancel común centroamericano –, un proceso de desregulación, la privatización de empresas públicas (con algunas excepciones), una política de “puertas abiertas” a la inversión extranjera directa, un continuo proceso de reforma fiscal, y cambios en la legislación laboral. Era de esperar, entonces, que el contexto de políticas macroeconómicas sería “amigable” a la integración, o al menos evitaría grandes diferencias que establecerían barreras artificiales en la asignación de recursos entre un país y otro, o que se constituirían, en los hechos, en obstáculos a la armonización de políticas.

Pero el ritmo, la secuencia, el alcance y la profundidad con que se aplicaron los cambios en la política económica variaron de un país a otro, al grado que, en algunos ámbitos, el grado de diferenciación en políticas es mayor en 2001

de lo que lo era en 1990. Como ejemplos se pueden citar la política cambiaria, ahora que El Salvador optó por la dolarización y el resto de los países mantienen tasas de cambio flexibles, y el hecho que el coeficiente de tributación en Guatemala no llega al 10%, frente a coeficientes que varían de 12% a 16% en el resto de los países. Por otra parte –y esto es el punto central– con la posible excepción de Costa Rica, los avances en materia de diversificación y ampliación del sector exportador no fueron proporcionales a los esfuerzos emprendidos en materia de políticas. En efecto, se había subestimado lo difícil que resultaría acceder a mercados internacionales intensamente competitivos, y lo largo que resultaría la curva de aprendizaje.

De otra parte, se sigue subestimando aquella dificultad en uno de los dominios más importantes de la política pública: el fortalecimiento de las instituciones y de las organizaciones, públicas y privadas. Un ejemplo se encuentra en la debilidad que revelan los países centroamericanos para abordar las negociaciones comerciales que supone crear zonas de libre comercio con otros países, sean estos de alcance hemisférico (el ALCA) o con otros socios potenciales. Existe un contraste impresionante, por ejemplo, entre los modestos avances en construir nuestra capacidad negociadora (y cabe reconocer que algún avance se ha producido, aunque más en algunos países que en otros) y la manera que los países del CARICOM (Comunidad y Mercado Común del Caribe) se organizaron, a través del llamado Caribbean Regional Negotiating Machinery (CRNM). Dicho de otra manera, no estamos ni remotamente preparados desde el punto de vista de la capacidad institucional para enfrentar los desafíos de la globalización.

Esa debilidad en el ámbito institucional me lleva al tercer aspecto: la falta de un apoyo político más decidido a las instituciones de la integración centroamericana. En vez de desarrollar instituciones comunes de excelencia que mitiguen las debilidades advertidas a nivel nacional, esa debilidad también se hace patente en nuestras instituciones regionales. Acaso es falta de tacto mencionarlo en el cuadragésimo aniversario de una de esas instituciones líderes, pero también sería una seria omisión no hacerlo. En general, las instituciones de la integración centroamericana no reciben suficiente financiamiento ni apoyo político para cumplir su cometido. La reforma institucional que resultó de la aplicación del Protocolo de Tegucigalpa, con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana, no terminó con los traslapes y, a veces, las duplicaciones en el desarrollo de las actividades de la SIECA y del SICA (Sistema de Integración Centroamericana); así como de los Ministerios de Economía y de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

En lo puramente formal, el ordenamiento institucional se mueve en la dirección de una comunidad económica, pero, en la práctica, Centroamérica dista mucho de esa figura. Tanto el Parlamento Centroamericano como la Corte Centroamericana de Justicia son entidades que cumplen funciones formales –casi rituales– y que aún no reúnen en su seno a todos los países. También en general, y con algunas excepciones, las instituciones regionales carecen del liderazgo, capacidad de iniciativa y nivel de excelencia técnica que serían deseables. Cabría pensar que una presencia de instituciones regionales más proactivas podría contribuir poderosamente a cerrar la brecha entre la retórica y la realidad.

En cuarto y último lugar, y quizás como el elemento de mayor significación, pareciera que los estímulos o impulsos que nos llegan del exterior hoy tienden a tener mayores efectos de dispersión que de agregación. Para plantearlo crudamente, los países centroamericanos son socios en el comercio intrarregional, pero son esencialmente competidores para acceder a mercados externos. No por fuerza tendría que ser así, ya que hay mérito en el viejo dicho que “la unidad hace la fuerza”: no es difícil imaginarse áreas donde la cooperación intrarregional facilitaría la inserción de todos y cada uno de los países en la economía mundial, empezando con el imperativo de negociar conjuntamente frente a terceros en vez de hacerlo de manera individual.

Pero el hecho es que algunos países están mucho mejor dotados para responder a los desafíos de la globalización que otros. Por ejemplo, los niveles educativos, la capacidad de la fuerza laboral y la fortaleza de sus instituciones democráticas, le otorgan a Costa Rica importantes ventajas en contraste a sus países vecinos. Es comprensible la tentación de capitalizar sobre esas ventajas comparativas de manera unilateral, frente al riesgo de diluirlas como parte de un promedio abstracto a nivel Centroamericano.

El mismo dilema del interés nacional frente a la solidaridad regional a veces se presenta en materia de acceso a recursos. El ejemplo más reciente, y no muy edificante, fue el marcado enfoque nacional que algunos países centroamericanos adoptaron en búsqueda de cooperación externa para atender los daños ocasionados por el huracán “Mitch” en 1998. Dicho de otra manera, la respuesta en materia de política económica a fenómenos de origen externo frecuentemente lleva a los gobiernos a buscar respuestas unilaterales, o a nivel nacional, en vez de pensar en respuestas multilaterales, a nivel regional.

En resumen, desde el punto de vista intelectual los centroamericanos reconocemos que los desafíos de la globalización son, en verdad, muy distintos a los desafíos que la región enfrentaba hace cuarenta, o incluso hace diez años. No obstante, frecuentemente abordamos esos desafíos con la estructura mental de antaño, y no con la actitud que exige el mundo del Siglo XXI. Tendemos a subestimar la dificultad de transitar de la inercia del pasado a las exigencias del futuro. Afirmamos, como que si fuera cosa de simple voluntad, que accederemos a la economía global, o a una zona de libre comercio de alcance hemisférico, pero apenas disponemos de los medios para hacerlo, y demostramos cierta renuencia para prepararnos adecuadamente. Ni los gobiernos tienen la capacidad negociadora, ni el sector privado la capacidad para adaptarse rápidamente a las exigencias de un mercado mucho más competitivo.

Pero, gústenos o no, el proceso de globalización es irreversible. De manera que la prioridad número uno para la región es reducir la brecha entre la retórica y la realidad, preparándose, **en serio**, para funcionar en el mundo del Siglo XXI. No cabe duda que la integración centroamericana puede ser un factor de signo altamente positivo en recorrer el difícil camino que separa la actitud mental de antaño y la del futuro.

#### **4. Algunas líneas de avance para Centroamérica**

¿Pero, como capitalizar lo más posible sobre ese potencial? Ya hay un conjunto de propuestas sobre la mesa, y cada una apunta en la dirección correcta. Empieza con el planteamiento elaborado por la CEPAL en 1993 denominado "Centroamérica: el camino de los noventa", que pretende ofrecer un marco de referencia para salirle al paso a la globalización, y concluye con la recién elaborada propuesta del SICA denominada "Marco Estratégico para la transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI", pasando por el documento del INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) denominado "Centroamérica en el Siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible". Al mismo tiempo, han surgido iniciativas más puntuales, como aquellas que emanan del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, patrocinado por el INCAE y el BCIE, así como el llamado Plan Puebla-Panamá, centrado fundamentalmente en el desarrollo de la infraestructura, y que se presenta como un complemento a la propuesta del SICA. Sin embargo, al parecer ninguna de estas propuestas ha sido asimilada lo

suficiente en las políticas adoptadas a nivel de los países. Ello tan solo es otro reflejo de la brecha entre el discurso y la realidad.

A mi juicio, hay seis ámbitos en que cabría insistir en promover “amarres” entre un enfoque regional y las políticas –explícitas o implícitas– adoptadas a nivel de cada país.

El primero de esos ámbitos consiste en profundizar las democracias emergentes de la mayoría de los países centroamericanos (y consolidar la bien asentada cultura democrática en Costa Rica). Ello no sólo tiene un valor intrínseco, sino que contribuye a mejorar el contexto en que la región pretende mejorar su competitividad internacional. La estabilidad política, la cohesión social, el fortalecimiento de las instituciones, la confiabilidad en un régimen de derecho y la seguridad ciudadana son, todos, elementos indispensables que determinarán si la región constituye un espacio geográfico capaz de alentar la inversión nacional y atraer inversión internacional en nuevas actividades productivas. Si bien se ha avanzado mucho en esta materia, no es menos cierto que aún queda un largo trecho por recorrer medido desde la óptica de las exigencias de la globalización. Parece estar superada la idea secular que la evolución política de cada país es una cuestión puramente soberana e interna. Hoy por hoy la consolidación de las democracias en todos y cada uno de los países debe ser una preocupación legítima de interés mancomunado.

El segundo ámbito consiste en la necesidad de fortalecer las instituciones y organizaciones de cada país, y particularmente a las instituciones públicas. En los últimos quince a veinte años, y no obstante serios esfuerzos de modernización de las instituciones del Estado (incluyendo la privatización de empresas públicas) en todos los países de la región, se advierten insuficientes avances, e incluso en algunos países el panorama se agravó. De ahí que será indispensable convertir a los gobiernos centroamericanos en agentes a los que debe exigirse los mismos niveles de eficiencia y eficacia que a los agentes privados, precisamente en aquellas áreas del quehacer nacional que corresponden a la actividad pública en una economía moderna. Hay experiencias relativamente exitosas en esta materia en otros países dentro y fuera de América Latina que podrían constituir una buena base de cooperación horizontal.

El tercer ámbito se encuentra en el imperativo de acortar el rezago tecnológico de las empresas centroamericanas y de generar empleo productivo. Relativamente pocas empresas se han colocado en la frontera de la

productividad o de las “mejores prácticas” a nivel internacional, según se desprende del “Índice de Competitividad” que el INCAE prepara anualmente desde 1995 para los países de la región, con base en la metodología diseñada por el Foro Económico Mundial. Afortunadamente, sin embargo, en cada país hay un número de empresas que podrían llamarse “pro-activas” frente a los desafíos de la globalización. Estas empresas han asimilado técnicas de organización modernas, han aplicado tecnologías de punta al proceso productivo, y se han sujetado a normas de producción y de comercialización internacional. Han demostrado que, aun para productos básicos que tradicionalmente han respondido a las ventajas comparativas de la región –por ejemplo, el azúcar– es posible elevar la productividad de manera significativa. También han demostrado que existe una muy incipiente capacidad de innovación. En consecuencia, el acceso a mercados con productos no tradicionales ha crecido. Las empresas pro-activas no se limitan, como sería de suponer, a la categoría de grandes compañías. En Guatemala, por ejemplo, hay experiencias interesantes de pequeños empresarios, e incluso empresas cooperativas, que han tenido éxito en producir y exportar hortalizas y frutas. En definitiva, hay suficiente experiencia de signo positivo como para demostrar: primero, que es posible adquirir competitividad aceptable a nivel de empresa; y, segundo, que esas experiencias pueden servir como fuente de inspiración para que se produzca un efecto de emulación entre el resto del universo de empresas.

Pero desafortunadamente la vasta mayoría de las empresas, y sobre todo las microempresas que forman parte de ese universo, están muy lejos de adquirir niveles de productividad que les permitan sustituir importaciones de manera eficiente o competir en mercados internacionales. Algunas, las menos, adquieren una actitud defensiva frente a la competencia internacional, y se adaptan parcialmente a la necesidad de sobrevivir. Otras, las más, están en una actitud más bien pasiva, con serio riesgo de sucumbir ante la presión directa o indirecta de una economía internacional mucho más competitiva que antaño. Por añadidura, éstas últimas actúan de distintos mecanismos de protección frente a la competencia externa, lo cual a veces contrarresta los esfuerzos de acercarse a mayores grados de competitividad internacional.

De otra parte, las actividades “modernas” no generan suficientes puestos de trabajo para absorber la población económicamente activa emergente, la cual encuentra refugio en actividades de baja productividad y reducida retribución en el sector informal urbano y, a veces, en la agricultura de

subsistencia. Allí radica la principal explicación de la elevada incidencia de la pobreza que continúa registrándose en toda la región.

De ahí que, aunque suene a algo consabido, quizás el mayor desafío que la globalización le plantea a las economías centroamericanas es a nivel microeconómico: obligar a las empresas, existentes y futuras, a aplicar tecnologías “duras” y “suaves” (capital y formas de gestión) a sus procesos productivos para elevar su productividad y estar en condiciones de competir, tanto en su mercado nacional, el mercado regional y el mercado internacional. Trátase, obviamente, de otra tarea donde la cooperación intracentroamericana puede jugar un papel fundamental.

El cuarto ámbito de preocupaciones se encuentra en cómo reducir las desigualdades sociales. Como se sabe, las sociedades centroamericanas, con la notable excepción de Costa Rica, se caracterizan por su notoria desigualdad. En la actualidad, y según la CEPAL, más de 20 millones de centroamericanos viven en situación de pobreza, de los cuales 14 millones viven en condición de indigencia. Hay grupos especialmente vulnerables, incluyendo mujeres, niños, y comunidades indígenas. Ello plantea dilemas éticos y morales a la consolidación de los sistemas políticos democráticos, así como dilemas de política económica sobre cómo conciliar objetivos de crecimiento con objetivos de mayor equidad. Con todo, y como elemento de signo positivo, muchas de las políticas que habrán de instrumentarse para responder a los desafíos de la globalización, como por ejemplo inversiones en la calidad de los recursos humanos de la región (educación, salud) serán funcionales tanto a los objetivos de crecimiento como de equidad, y deben constituirse en materias de primera prioridad.

El quinto ámbito de preocupaciones se refiere a la gestión macroeconómica para lograr estabilidad financiera, una expansión económica dinámica, y mayores niveles de ahorro y de inversión. Otra manera de plantearse el tema, en el marco de la globalización, es cómo evitar los seculares desequilibrios, tanto en la cuenta corriente del balance de pagos y, en especial, en las finanzas públicas. De por sí, la mayoría de los países siguen revelando serias fragilidades en ese flanco, con sistemas impositivos débiles (el caso más dramático es Guatemala, con un coeficiente de tributación de menos del 10%) o déficit fiscales de cierta consideración. En efecto, la estabilidad del escenario macroeconómico es condición necesaria para responder al resto de los desafíos antes enumerados. Además de baja inflación y equilibrio fiscal, cabe mantener un déficit sostenible en cuenta corriente, un nivel de ahorro

interno acorde con el proceso de inversión, preservación de un adecuado tipo de cambio real y cercanía de la demanda agregada a la plena utilización de la capacidad productiva existente. De nuevo, podemos hacer funcionar la integración para apoyar estos objetivos, a través de la aplicación de las “mejores prácticas” de cualquier país en la región en los demás (claro está, con las adaptaciones que exigen las diferentes realidades nacionales).

Por último, ya hemos avanzado en incorporar a la agenda regional la defensa del medio ambiente y los recursos naturales de Centroamérica, los cuales han sido agredidos por actores en ambos extremos de la estructura de ingresos. Los pobres, sobre todo en el área rural, tienden a ocupar las tierras de mala calidad, muchas veces en laderas, contribuyendo a la deforestación y a elevados grados de erosión y pérdida de suelos. También cubren buena parte de sus recursos energéticos mediante el uso de la leña; otro factor que contribuye a la deforestación. Las empresas agrícolas modernas incurren en una sobreexplotación de recursos naturales, frecuentemente con tecnología poco racionales desde el punto ambiental, incluyendo el uso incontrolado de agroquímicos.

En general, la región sufre de altas tasas de deforestación, degradación de la tierra, deterioro de las cuencas, pérdida de biodiversidad, contaminación de los ríos, lagos y zonas costeras. En las áreas urbanas se presenta una creciente contaminación del aire debido a actividades industriales, el tráfico vehicular, la generación de electricidad y las industrias de servicios. También se presentan pérdidas de suelo debido a asentamientos humanos no planificados, se genera un enorme volumen de basura, que incluye residuos peligrosos, con una notable falta de capacidad de recolección.

El grado de deterioro ha llegado a tal punto que, en los últimos años, se empieza a perfilar cierta conciencia ambiental, y la necesidad de abordar el desarrollo de una manera ambientalmente sustentable. Se refleja en los compromisos adoptados por los Gobiernos de Centroamérica, Panamá y Belice a través de la llamada “Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible”. Si bien se trata de un concepto integral de desarrollo, que abarca aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, los compromisos contienen cierto énfasis en el manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental.

Pero, no obstante la creación de instancias regionales, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (este último maneja proyectos como el Corredor

Biológico Mesoamericano), muchos de los compromisos adquiridos hasta ahora van poco más allá de declaraciones de buenas intenciones. La falta de recursos, relativamente poco apoyo de la sociedad civil, legislación deficiente o carente de regulaciones precisas y poca capacidad institucional son algunos de los obstáculos a que el desarrollo en Centroamérica sea más ambientalmente racional. En consecuencia, es indispensable revertir esa tendencia.

Para terminar, cabe insistir que debemos aprovechar la integración para mejorar nuestra participación en la economía mundial. Ello requiere definir la agenda de la integración en términos de identificar aquellos aspectos susceptibles de derivar ventajas de trabajar conjuntamente, frente a la alternativa de hacerlo cada país en forma individual. Parte del trabajo técnico que demuestra esas ventajas ya existe, aunque seguramente hay asignaturas pendientes. También hace falta un mayor nivel de concientización a nivel de cada país sobre el potencial del trabajo conjunto. Precisamente, por eso, tenemos necesidad de instituciones regionales capaces y dispuestas a jugar un papel proactivo a favor del desarrollo y de la integración. Y, entre esas instituciones, destaca el Banco Centroamericano de Integración Económica que reúne en su seno la capacidad de **proponer**, la capacidad de **promover**, y la capacidad de **cooperar**, al ofrecer un punto de encuentro entre la comunidad de donantes y los países miembros del SICA en su propio seno.





*Revista de Fomento Social*, 56 (2001), 475-484

## Las relaciones universitarias hispano-marroquíes: dos encuentros cordobeses (octubre-noviembre 2001)

——— *Pedro CALDENTEY, Vicente GONZÁLEZ, José J. ROMERO*<sup>1</sup> ———

En el momento de escribir esta crónica, las relaciones diplomáticas entre Marruecos y España no pasan precisamente por sus mejores momentos. Y, sin embargo, en los niveles intelectuales y académicos de nuestros dos países, se multiplican los contactos en un clima de franqueza y de cordialidad que no parecen guardar relación con el citado “enfriamiento” producido en la cúspide. En la presente crónica deseamos dejar constancia de dos de estos encuentros recientemente celebrados en Córdoba y en los que han participado –sea como ponentes, sea como invitados– algunos miembros del claustro de ETEA, como signo de esas buenas relaciones interuniversitarias.

---

<sup>1</sup> Profesores de ETEA.

### **1º evento: Seminario “Empresa y partenariado euro-mediterráneo: el caso de España y Marruecos”**

Este primer seminario tuvo lugar en ETEA los días 25 a 27 de octubre de 2001 y fue parcialmente subvencionado por la AECI en su convocatoria de proyecto universitarios hispano-marroquíes.

El objetivo de este Seminario era doble. Por una parte, establecer un foro de discusión y análisis sobre la realidad y la adaptación de la gestión empresarial en Marruecos y España al nuevo entorno de partenariado euro-mediterráneo, con el horizonte de la futura Zona de Libre Cambio. Por otra parte, dar un primer paso en firme para la consolidación de futuros proyectos conjuntos entre los dos centros organizadores: la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la **Universidad Mohamed V de Rabat**, y **ETEA**.

Acudieron al Seminario por la Universidad Mohamed V de Rabat los profesores **Mohamed Kachani** y **Driss Khrouz**. Participaron también miembros de otras instituciones andaluzas con relación con Marruecos como el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) y la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).

Las mesas de trabajo del seminario fueron las siguientes:

- ◆ 1ª Mesa de Trabajo: Puesta en marcha y descripción del marco de referencia. Partenariado y Zona de Libre Cambio a la luz de la Conferencia de Barcelona.
- ◆ 2ª Mesa de Trabajo: Partenariado e internacionalización de la empresa. La internacionalización de la empresa andaluza hacia Marruecos. Una perspectiva social: migración y desarrollo económico.
- ◆ 3ª Mesa de Trabajo: Campos comunes de docencia e investigación.

Todos los temas fueron debatidos por el conjunto de asistentes y las principales conclusiones del seminario se centraron en los siguientes temas: las relaciones económicas entre España y Marruecos; la conferencia de Barcelona; la perspectiva empresarial sobre las relaciones hispano-marroquíes; el debate de la inmigración. Presentamos a continuación las principales conclusiones sobre cada uno de estos aspectos.

### *I. Las relaciones económicas entre España y Marruecos*

El debate sobre este aspecto partió de las reacciones a una exposición del prof. **Vicente González** (ETEA) sobre los datos esenciales de la relación entre Marruecos y España y sobre los objetivos del seminario. Pese a la imagen de conflicto de los últimos tiempos, las relaciones entre España y Marruecos están condicionadas positivamente por la vecindad, por la historia común, por la cercanía de ciertas costumbres y rasgos culturales; por la relación estrecha entre la región del norte de Marruecos y España; y por la condición común de ser portal de Europa y África.

Las relaciones comerciales entre España y Marruecos no son, pese a estos factores, especialmente estrechas. Aunque el comercio de Marruecos con España está en torno al 8–10% y se ha duplicado en el período 1989–1999, los volúmenes de comercio entre países vecinos deberían alcanzar la cifra del 20%.

Según el prof. Khrouz, la relación entre España y Marruecos se ve afectada negativamente por un déficit de conocimiento entre los dos países que dificulta la relación. En el caso español, por ejemplo, se afirmaba la necesidad de no dejarse guiar por la información de los periódicos españoles para conocer la realidad de Marruecos.

España llega a ser percibida como un obstáculo en la relación de Marruecos con la UE. Y esta percepción tiene mucho que ver con los efectos de la adhesión de España a la UE. Antes de que España fuera socio comunitario en 1986: Marruecos era suministrador de cítricos y otras frutas y hortalizas a Europa; había creado plantas textiles en los años 60 para suministrar a Francia; exportaba la mayor parte del consumo de pescado fresco y congelado de Francia; Suecia, Austria y Finlandia eran mercados para los productos agrarios de Marruecos.

Para evitar la dificultad de las percepciones mutuas de cada uno de los países, se sugieren las siguientes líneas de trabajo: implantar empresas andaluzas en Marruecos; fomentar las empresas mixtas; y evitar la politización de problemas como la pesca o las frutas y hortalizas.

En el caso del reciente conflicto pesquero, se produjo un interesante debate que permitió conocer la perspectiva marroquí de un asunto que tiene repercusiones importantes en algunos pueblos andaluces.

Como explicaba el prof. Khrouz, los acuerdos de pesca tenían los

siguientes objetivos: crear empresas pesqueras marroquíes y mixtas; modernizar la flota pesquera de Marruecos; crear industria del frío en Marruecos; crear empleo en el sector de la pesca artesanal y desarrollar esas regiones; desarrollar la investigación sobre fondos marinos; formar a pescadores y ejecutivos de las empresas del sector; desarrollar exportaciones marroquíes.

Nada de eso se ha cumplido. La culpa es compartida. Se ha permitido la aparición de una cierta mafia en el sector que vendía el pescado en alta mar para evitar controles e impuestos. Los españoles nos hemos resistido a crear empresas conjuntas. Las reservas de pesca se están agotando. Con todo esto, ¿por qué le va a interesar a Marruecos firmar un nuevo acuerdo pesquero?

Por supuesto que esto crea problemas para la economía andaluza. Pero así como Francia se ocupó de reestructurar toda su agricultura, España y la UE tendrán que buscar soluciones para su sector perjudicado.

Pero ¿por qué no trabajar en conjunto?, sugerían los profesores Khrouz y Kachani.

## *II. La conferencia de Barcelona*

En el seminario se discutió a partir de una exposición del Prof. **Driss Khrouz** el proceso de Barcelona como entorno de las relaciones entre los dos países. El objetivo de la conferencia de Barcelona de 1992 y del proceso que se puso en marcha fue crear un espacio de paz y prosperidad en el arco mediterráneo. Los acuerdos se plantearon en tres ejes: acuerdos de seguridad; acuerdos económico financieros; y acuerdos sociales, culturales y humanos. Transcurridos algunos años de marcha del proceso, el balance de la conferencia es negativo.

En el debate se planteó la cuestión de si el objetivo de la conferencia fue más crear un espacio de paz y prosperidad o si la UE no querría más bien disputar zonas de influencias a otros bloques regionales. Cualquiera de los objetivos ha resultado un fracaso. Ni la UE es alternativa a EEUU, ni se ha creado un espacio de prosperidad. Hoy la distancia entre las dos orillas del Mediterráneo es mayor que nunca. El entorno geoestratégico ha cambiado radicalmente y la paz está más lejos que en otras ocasiones. El integristismo, los nacionalismos, el conflicto árabe-israelí son elementos que han frenado la reunión de Barcelona.

En el fondo, se ha puesto de manifiesto un conflicto entre el corto plazo y el largo plazo. Hay un desfase entre las visiones que compromete la visión estratégica que las dos regiones deberían desarrollar. Ni Madrid ni Bruselas se plantean esta relación con una visión de largo plazo.

### *III. La perspectiva empresarial sobre las relaciones hispano-marroquíes*

La discusión sobre este tema se centró en la exposición de **Mercedes León**, Directora de Relaciones Internacionales de la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).

La economía andaluza está desarrollando un proceso incipiente de internacionalización que se apoya, entre otros factores, en el programa de internacionalización que ha puesto en marcha la Junta de Andalucía junto a la CEA. Ante este plan, los sindicatos muestran recelos basados en la sospecha de que el plan sea una excusa para la deslocalización.

Marruecos es un mercado muy importante para la economía andaluza por la cercanía de centros de producción y distribución. Es también importante por la cercanía cultural del norte de Marruecos. Por todo ello, es fácil concluir que Marruecos es destino natural de la empresa andaluza. Y pese a los conflictos que tenemos en los sectores pesqueros y agrarios, Marruecos es una oportunidad para muchos sectores económicos.

¿Qué problemas encuentra Andalucía para trabajar en Marruecos? El sistema aduanero presenta dificultades para inversores y turistas; los trámites burocráticos suelen ser lentos y complicados, más en entornos locales que cuando se trabaja con el gobierno central; hay escasez de suelo industrial debidamente acondicionado, especialmente en el norte. Se ha hablado en ocasiones del proyecto de gestión privada de suelo industrial; y el sistema bancario es también, en ocasiones, un freno.

Agricultura, pesca y turismo son los sectores estratégicos de colaboración. Aunque son sectores donde se producen conflictos de intereses por la competencia, se pueden determinar campos para la colaboración. Por ejemplo, la agricultura de regadío o en cultivos bajo plástico.

Existen en esta potencial colaboración algunas trabas legales importantes como la marroquización de la tierra, que no puede ser comprada por extranjeros para evitar situaciones históricas anteriores en las que la tierra fue adquirida masiva y selectivamente por los colonos franceses en los años

30. Es una herida histórica y un legado no resuelto por la gestión pública de la agricultura. Pero hay ya sectores en los que se están explorando estas oportunidades de partenariado, por ejemplo, la fresa, cítricos y aceite de oliva.

En el coloquio posterior a la intervención de Mercedes León, el prof. Kachani describió como la mayoría de las empresas de Marruecos son empresas creadas por el Estado y tienen poca autonomía. La riqueza en Marruecos está relacionada con la densidad de lazos con el poder. Las élites se dedican a cultivar sus relaciones con el poder más que a gestionar sus empresas. Hay que crear empresas capitalistas autónomas y eso lleva tiempo.

Por otra parte, la empresa marroquí es una empresa familiar y con muy poca tradición de cooperación interempresarial incluso entre marroquíes. La competencia es considerada como agresión y las empresas marroquíes no han sido preparadas para competir ni se han creado medidas de acompañamiento para facilitar la competencia.

Pero siempre cabe preguntarse, según el Prof. Kachani si la empresa española puede desempeñar una misma función dinamizadora en Marruecos que la empresa europea en España.

#### *IV. El debate de la inmigración*

El prof. **Mohamed Kachani** expuso las causas y características del problema de la inmigración que constituye uno de los focos de tensión entre los dos países. Los marroquíes no consideran inicialmente España como destino de emigración. Es más bien un país de tránsito. En los años 60 la emigración marroquí se intensifica y es una emigración adulta, individual y masculina. A partir de los años 70 aparecen cuatro nuevas formas de emigración: reunificación familiar; emigración estacional; emigración femenina (sobre todo desde mediados los ochenta); y emigración clandestina desde los años 90.

El número de pateras detectadas que cruzan el estrecho ha pasado de 4 en 1991, a 34 en 1994 y 780 en el año 2000. Pero la emigración clandestina es solamente el 15% de la emigración marroquí. Es un tema desenfocado por los medios de comunicación y que convierte al emigrante en sospechoso de ilegal.

Ha cambiado el perfil del emigrante y ahora es mixto en términos de

género; de jóvenes y adultos y no sólo de adultos como antes en términos de edad; con mayores niveles de instrucción; y con origen muy diverso porque no procede sólo del Magreb sino también del África Subsahariana.

¿Cuáles son las causas de la emigración?

- a) Económicas: el PIB español es 16 veces el de Marruecos. El PIB per cápita es 12 veces mayor que el de Marruecos. Y Marruecos se enfrenta al problema de la distribución de la riqueza, de la pobreza, de la diferencia de salarios, de la inestabilidad de las tasas de crecimiento (comportamiento de diente de sierra por causa de las buenas y malas cosechas).
- b) Factores incitadores: el éxito de los emigrantes, la televisión (una parabólica cuesta 150 US\$ y se la pueden permitir hasta los hogares pobres) y la proximidad geográfica en las regiones del norte.
- c) Factores de llamada: la constancia de la oferta de trabajo irregular que no es combatida por las autoridades nacionales; la dialéctica entre la llamada económica y el rechazo jurídico que ha creado un mercado de ilusiones; y la posibilidad de la participación española en las mafias en torno a la emigración.

Los problemas sobre la inmigración son exagerados por la prensa. Incluso diarios como EL PAÍS hablan del fantasma de la invasión y contribuyen a fortalecer el imaginario colectivo sobre la inmigración: moro, ignorante, analfabeto,...

Pero España, Europa, están “enfermas de demografía” y ese problema no lo van a resolver los países del Este porque tienen tasas de fecundidad muy bajas.

En el coloquio se discute sobre la necesidad de que Marruecos frene la emigración clandestina para evitar el sacrificio de su gente y de sus jóvenes. O de la preponderancia del efecto llamada como explicación de la decisión de emigrar frente a la dureza de las condiciones de pobreza. También de la necesidad de desmitificar la suerte del emigrante mediante una campaña de sensibilización en Marruecos.

Se abrió también el debate entre la integración y la asimilación. Según Kachani, el problema no es religioso sino cultural. Se planteó también que en España se niega la existencia del racismo y eso impide la existencia de políticas públicas para evitarlo.

## **2º evento: Seminario hispano marroquí: “Cambios y gobernancia para el siglo XXI: Marruecos a la luz del caso andaluz”**

Este seminario tuvo lugar el día 5 de noviembre de 2001, en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA), del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Tras la sesión protocolaria de apertura, tres fueron los temas abordados a lo largo de esta intensa jornada, con presencia de académicos marroquíes y españoles.

### *I. Los retos de Marruecos: gobernancia y elecciones*

Abrió el seminario el profesor **Ali Sedjari**, de la UFR (Unidad de Formación e Investigación) de Ciencias Administrativas y Desarrollo Institucional de la Universidad Mohamed V de Rabat. Trató el tema: **“Marruecos: ¿qué cambios y qué gobernancia para el siglo XXI?”**. Primeramente se refirió al concepto mismo de cambio, para pasar luego a analizar dichos cambios en la historia de su país en cuatro grandes etapas que comienzan desde el momento de la independencia de las potencias coloniales. Destacó la existencia en la actualidad –dentro de lo que ha dado en llamarse un gobierno de alternancia consensuada con la presencia de los socialistas en el poder– de un cierto desfase entre las declaraciones y los hechos de los principales actores del país, ilustrando este desfase con signos tomados de la vida política, económica y administrativa de Marruecos.

A continuación, el profesor **Bernabé López García**, del Departamento de Estudios Árabes e Islámicos, Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM) de la Universidad Autónoma de Madrid, disertó sobre: **“Regionalización, islamismo y elecciones de 2002”**. A partir de un análisis regional y por partido de los resultados de las anteriores elecciones marroquíes, efectuó un esbozo de prospectiva sobre las inciertas perspectivas de las elecciones del año que viene, con especial atención al papel que puedan jugar (relativamente reducido, a su juicio) las fuerzas del islamismo radical de Marruecos.

### *II. Reformas y procesos de gobernancia en el sector agrícola y el mundo rural*

La segunda parte de la mañana estuvo consagrada al mundo rural.

Para comenzar, el profesor **Thierry Desrues**, investigador del IESA, expuso una síntesis sobre **“La organización de los intereses agrícolas en Marrue-**

cos”; tras describir sintéticamente los rasgos esenciales del sector agrario marroquí, se detuvo especialmente en el análisis de los principales actores colectivos agrarios de aquel país: las cooperativas, las cámaras agrarias y las asociaciones de productores.

Los temas relativos al mundo rural andaluz fueron abordados en dos breves ponencias. El profesor **Eduardo Moyano Estrada**, vicedirector del IESA, presentó unas reflexiones sobre **“Cambios en la agricultura y la sociedad rural europea a comienzos de siglo: un reto para el sindicalismo agrícola”**. Por su parte la profesora **Mar Giménez Guerrero**, delegada de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, expuso el tema: **“Política pública y actores sociales del desarrollo rural en Andalucía: los programas LEADER/PRODER”**. Se trataba de reflexionar juntos sobre la virtualidad transformadora de estos programas en una buena parte de las zonas rurales de la región.

### *III. La democracia local y la gobernancia urbana: procesos de toma de decisión y participación de los ciudadanos*

La sesión de la tarde comenzó con la intervención del profesor **Mohamed Berdouzi**, de la UFR de Ciencias Administrativas y Desarrollo Institucional de la Universidad Mohamed V de Rabat, quien expuso el tema: **“Los retos de la democratización de la política local en Marruecos”**. Con una gran dosis de autocrítica, el profesor Berdouzi enumeró los que llamó los “siete demonios” de la democracia marroquí, es decir, las dificultades que desde la propia sociedad y cultura de nuestro país vecino encuentra la construcción de una democracia más satisfactoria; terminó su intervención con algunas pistas de cambio y signos de esperanza de una evolución positiva para Marruecos en este terreno.

A continuación **D<sup>a</sup> Higinia Romero**, funcionaria del Ayuntamiento de Córdoba, expuso **“El caso de los presupuestos participativos en Córdoba”**, una experiencia de participación vecinal directa en la delimitación de las prioridades del presupuesto de inversión en los diferentes barrios de la ciudad.

Por último **D. Francisco Aguilera**, de la Agencia de planificación urbana de Córdoba, expuso el tema: **“La gobernancia urbana: patrimonio, proyecto de ciudad y ciudadanía en el caso de Córdoba”**. Explicó cómo los ciudadanos de Córdoba han podido también participar en la elaboración del Plan General

de Ordenación Urbana de la ciudad.

Todas las intervenciones fueron seguidas de coloquio. Este segundo encuentro que mencionamos –por cierto muy denso de contenido, como puede adivinarse– no es el primero que tiene lugar entre estos concretos académicos marroquíes y los profesores y profesionales cordobeses. En efecto, existe una larga tradición de intercambios académicos entre estos dos equipos del IESA-Córdoba y de la Universidad Mohamed V de Rabat.

\* \* \*

Como decíamos al principio, los dos eventos que hemos comentado brevemente constituyen una buena prueba de que sea cual sea la coyuntura de posible desencuentro entre los respectivos gobiernos, a nivel de sociedad civil y de instituciones académicas, se puede seguir avanzando en el intercambio y el mutuo conocimiento; estos últimos son la mejor base para unas relaciones globales de complementariedad y de cooperación entre nuestros dos países, condenados por su vecindad a entenderse.



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 485-497

# Iniciativa por el desarrollo rural de Nicaragua<sup>\*</sup>

**“BASES PARA UN PLAN DE DESARROLLO RURAL DE NICARAGUA. Una Propuesta para la Discusión y la Acción”**

## ¿Qué es la iniciativa?

La *Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua* es un **proceso participativo de reflexión y debate** con **vocación propositiva** y de incidencia, centrado en la problemática del medio rural del país y en la elaboración de marcos, estrategias y propuestas adecuadas para su desarrollo humano y sostenible.

Inicialmente articulada a través de un grupo de reflexión que se denominó *Grupo de Tepeyac*, actualmente la *Iniciativa es una institución no formal* más amplia que trasciende al mencionado Grupo y que *configura un movimiento en el que, desde la búsqueda del interés común y la renuncia a intereses*

---

\* El presente texto resume el proceso de elaboración de una política de desarrollo rural para Nicaragua en el que ha participado, entre otros, un equipo de ETEA (como se explica en el propio documento). Este documento, resumen de otro más amplio, fue presentado en Managua el pasado mes de septiembre.

*partidistas, personales o estrictamente institucionales*, han participado hasta la fecha más de 100 personas vinculadas al desarrollo rural a través de su participación en diferentes organismos públicos, privados, universidades y agencias de cooperación internacional.

A pesar de las dificultades de diversa índole encontradas a lo largo de su recorrido, el movimiento de la *Iniciativa* constituye un ejercicio de auténtica cooperación o trabajo conjunto en sus diversas dimensiones: cooperación interinstitucional, cooperación interuniversitaria y cooperación internacional.

El documento "*Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua. Una propuesta para la discusión y la acción*" es el resultado de este esfuerzo abierto y participativo de reflexión sobre los problemas del medio rural. Este trabajo propone un marco conceptual y una visión de desarrollo rural de Nicaragua, analiza las causas de los problemas y propone estrategias consensuadas de actuación.

### **La historia. ¿Quiénes han participado en el proceso?**

El Grupo de Tepeyac (GT) se constituyó en junio de 1999 en el contexto del proyecto Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua (financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), con el impulso del Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua (MAGFOR), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la propia Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Universidad Centroamericana (UCA), ETEA (Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, adscrita a la Universidad de Córdoba) y el Equipo de Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba. Posteriormente se amplió la participación de universidades españolas con la incorporación del Grupo de Estudios y Promoción del Desarrollo del Departamento de Proyectos de Ingeniería de la Universidad Politécnica de Valencia, conformando el actual Equipo interuniversitario de Córdoba (España).

El *Grupo de Tepeyac* nació como foro permanente de discusión y reflexión sobre desarrollo rural, con vocación interdisciplinar e interinstitucional, formado por técnicos implicados en el tema. La capacidad y potencialidad de este foro de debate queda de manifiesto por la diversidad de sus componentes y por el amplio abanico de campos en los que aplican su experiencia.

---

En el acto de constitución le fue encargado al GT, como primer cometido, la elaboración de unas *Bases para el Desarrollo Rural de Nicaragua* que facilitase los procesos de planificación y elaboración de políticas con el máximo consenso y participación. Para responder a este mandato la composición inicial del Grupo fue ampliada incorporándose la participación de otras instituciones, entre las que destacan el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC), la Unidad de Estrategias para la Seguridad Alimentaria (UESA, UE), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA),

Los trabajos para la elaboración de las Bases han contado con sesiones plenarias de reflexión y debate colectivo y con comisiones temáticas de trabajo constituidas *ad hoc* entre las instituciones participantes. Los trabajos de dichas comisiones concluyen con la celebración, en diciembre de 2000, de talleres temáticos abiertos a la participación tanto del resto de integrantes de las comisiones como a otras personas interesadas.

Tras casi dos años de trabajos sobre el tema se celebró en mayo de 2001, en Selva Negra (Matagalpa), un taller en el que participaron cerca de 50 personas representantes de todas las instituciones significativas que habían intervenido de una u otra forma en los trabajos del *Grupo de Tepeyaca* a lo largo de su historia, así como algunos expertos invitados a título personal. Este evento fue completado con un segundo taller que tuvo lugar en el Instituto Nicaragüense de Cultura Hispánica el 23 de julio pasado. Ambos talleres se programaron como el último paso de reflexión, debate y consenso de los colectivos, instituciones y expertos del Grupo, previo a someter a la opinión pública su resultado y propuestas.

El Taller de Selva Negra concluyó con la constatación de que la *Iniciativa* es en la actualidad un movimiento más amplio que trasciende al GT. Concluyó asimismo con el acuerdo de terminar el Documento de Bases que ahora se presenta, a partir de los insumos existentes y de la sistematización de los aportes realizados en el propio taller, y de avanzar en el proceso de concertación, tanto para lograr el mayor número posible de adhesiones institucionales y personales al proceso, como para continuar en el itinerario político adecuado que conduzca en un futuro próximo a la deseable elaboración de una Ley Nacional de Desarrollo Rural.

**¿Qué se pretende con la iniciativa? ¿Qué se propone en esencia?**

- ◆ Crear las condiciones necesarias para facilitar el diseño y aplicación de una política integral de desarrollo rural elaborada y ejecutada con la participación del mayor número de agentes implicados en el medio rural de Nicaragua.
- ◆ Consensuar el concepto, los objetivos y el modo de poner en marcha una estrategia nacional de desarrollo rural.
- ◆ Contribuir a la elaboración participativa de una metodología nicaragüense de análisis, diagnóstico y diseño de estrategias de desarrollo rural.
- ◆ Contribuir a la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Rural que ofrezca a la sociedad nicaragüense e internacional un esquema de objetivos e instrumentos coherente y adaptado a las necesidades de Nicaragua.
- ◆ Avanzar en el diseño de una metodología de acción territorial acorde con la filosofía inspiradora de las *Bases*.

**¿A qué meta aspira?**

La meta del proceso es la siguiente:

Existe para finales de 2002 una Política Nacional de Desarrollo Rural consensuada:

- ✓ una política de Estado que incorpore un Plan Nacional de Desarrollo Rural a largo plazo;
- ✓ nacida de la concertación interinstitucional pública y privada;
- ✓ que incluya en su formulación la territorialización de las discusiones y aportaciones, así como la participación de los habitantes rurales en el proceso.

Una política que sea refrendada en la Asamblea Nacional mediante la promulgación de una Ley de Desarrollo Rural:

- ✓ que articule la institucionalidad necesaria para implementar el modelo de desarrollo rural consensuado;

- ✓ que contenga la definición de los instrumentos necesarios para su efectiva aplicación.

Todo ello, sin perder de vista *la urgencia de pensar en el largo plazo* y siendo conscientes de que, en coherencia con lo manifestado en este documento, el propio proceso de generación de la Política, Plan y Ley es tanto o más importante que los mismos.

### ¿Cuál es el contenido de las bases?

Las *Bases* suponen un esfuerzo de debate, desde el respeto a la pluralidad, que permita, con el necesario rigor metodológico, definir y proponer acciones de desarrollo rural.

Aparte de una **Introducción (Capítulo Primero)** que explica los antecedentes y objetivos, la génesis y el proceso de su elaboración, las Bases comprenden los siguientes capítulos:

El **Capítulo Segundo (Principios Generales)** tiene por objetivo establecer los principios básicos (tanto de índole general como los más específicos del desarrollo rural) que deben inspirar cualquier Plan de Desarrollo Rural, ya sea en el ámbito nacional o local. En torno a estos principios se ha llegado a un elevado grado de acuerdo y, a pesar de su aparente carácter teórico, su *aceptación generalizada* constituye un avance considerable de cara a la consecución logros concretos en la planificación del desarrollo rural de Nicaragua.

En el **Capítulo Tercero** se aborda el Diagnóstico General de la problemática rural nicaragüense. Es un capítulo de síntesis, resultado del resumen de una serie de insumos previos más extensos, procedentes a su vez en su mayor parte del trabajo de las Comisiones Temáticas del Grupo de Tepeyac y de algunas otras aportaciones individuales. Más que en sus detalles, existe amplio consenso en la estructura de análisis seguido que ha subdividido la materia en tres grandes bloques o temas:

#### I. Temas “transversales”

- I.1 En busca del “buen gobierno”: institucionalidad nacional y local del desarrollo rural
- I.2 La dialéctica “macro”-“micro”. Interdependencia de las políticas

macrofinancieras y las sectoriales

I.3 El manejo del patrimonio natural. Gestión de los ecosistemas

I.4 Problemática de género y potencialidad de la mujer rural

## **II. Temas “sectoriales y territoriales”**

II.1 Producir más, producir mejor: actividades económicas rurales

II.2 Territorios variados, necesidades diversas. Infraestructura y territorios

II.3 Invertir en capital humano: el papel de la educación

II.4 La salud como clave del desarrollo humano

## **III. Temas relacionados, objetos de otras políticas nacionales**

III.1 La Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza

III.2 Seguridad Alimentaria y desarrollo rural: hacia una Política Nacional de Seguridad Alimentaria

III.3 Una cuestión pendiente: la tenencia de la tierra

III.4 Luchando contra la vulnerabilidad: el Programa Nacional de Reducción de Riesgos

La mera lectura de los temas abordados hace ver, por un lado, que era imposible tratarlos de forma exhaustiva en un texto relativamente breve y, por otro lado, pone de manifiesto la clara voluntad de incorporar un enfoque integrado, global y sistémico de los problemas rurales, superando el frecuente escollo del unilateralismo de cualquier género. El mundo rural es complejo y diverso y su verdadero desarrollo sólo será posible mediante un abordaje pluridisciplinar e integrado: he aquí un elemento fundamental de la filosofía del documento de *Bases*.

Por otro lado se trata de un **diagnóstico horizontal, para todo el territorio rural del país**, sin entrar en los diagnósticos por grandes áreas que, siguiendo la filosofía de las Bases, es muy necesario dada la diversidad de sus territorios, pero no puede hacerse sin la participación de los agentes locales involucrados en el desarrollo de sus respectivos territorios.

El diagnóstico analítico concluye, de forma más sintética, con un **árbol de problemas y una matriz FODA** que recoge los aspectos básicos de la problemática rural global del país.

Por último, el **Capítulo Cuarto** constituye una primera aportación a la **formulación de estrategias y líneas de acción** para el desarrollo rural de Nicaragua. Estas estrategias son también un producto fundamental del debate y consenso alcanzados en los Talleres de Selva Negra y del INCH, y han sido completadas con posterioridad a partir de los Principios, del FODA y del conjunto de documentos que entraron en consideración en el capítulo de diagnóstico general.

### ¿Cuál es su filosofía? Los principios básicos consensuados

En el apartado de **Principios Generales de Partida** se enuncian diez principios previos que incluyen los elementos conceptuales, metodológicos y del entorno necesarios para enunciar propiamente los principios inspiradores e instrumentales.

#### PRINCIPIOS GENERALES DE PARTIDA

- PI I. El **desarrollo humano** como principio de **partida. Un desarrollo rural con equidad en las diferencias.**
- PI II. **Un desarrollo rural humano y sostenible:** la compatibilidad con la reproducción de los **equilibrios de los ecosistemas.**
- PI III. La **dimensión espacial de las diferencias:** la geografía humana.
- PI IV. La **lucha contra la pobreza** en el marco del desarrollo rural.
- PI V. La necesidad de un **plan estratégico de nación.**
- PI VI. La importancia del **tejido institucional** y de la **governabilidad.**
- PI VII. Necesidad de **estabilidad macroeconómica** y **crecimiento económico.**
- PI VIII. El papel crucial de la **demografía y las migraciones.**
- PI IX. La necesidad de un **enfoque holístico** y **sistémico** y de una aproximación **interdisciplinar.**
- PI X. Nuevos **valores y actitudes** en las organizaciones y en los técnicos: **Ética del desarrollo y la cooperación.**

Por otro lado, los diez **Principios Inspiradores del Desarrollo Rural** configuran diez proposiciones de enorme importancia para enmarcar los lineamientos de una eventual política de desarrollo rural. Se inscriben en la línea conceptual del movimiento que ha dado en llamarse “la Nueva Ruralidad Latinoamericana”, y constituyen el cuerpo del documento, intentando plantear un marco conceptual claro que oriente la elaboración de estrategias y políticas, planes, programas y proyectos, apuntando enfoques metodológicos de acción sobre el terreno.

#### PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL DESARROLLO RURAL

- PI I. Un modelo de **desarrollo rural endógeno**
- PI II. Un enfoque **centrado en el territorio y su población**
- PI III. una **concepción multifuncional** del territorio rural
- PI IV. **Participación y empoderamiento**: Descentralización y Planificación bottom-up o de abajo arriba
- PI V. Invertir en **capital social**
- PI VI. Invertir en **capital humano**
- PI VII. Lograr la mayor **articulación productiva interna y externa** de las respectivas economías territoriales
- PI VIII. **Coordinación con las políticas macro y sectoriales y entre los actores, los organismos y los agentes** de desarrollo. La necesidad de **un plan estratégico y una ley de desarrollo rural**
- PI IX. La **gestión del desarrollo rural desde el territorio. Equilibrio, coordinación y partenariado** entre sector público y privado. **Corresponsabilidad y consenso**
- PI X. El desarrollo rural como **proceso a largo plazo** frente al enfoque de proyectos

---

## ¿Cuál es el objetivo y la visión implícitos en las estrategias y propuestas de acción para el desarrollo rural de nicaragua?

### *Objetivo General*

*Mejorar las condiciones de vida de la población rural, ampliando sus posibilidades de opción en los distintos aspectos de la vida en las generaciones presentes y las futuras, en armonía ecológica, con equidad social, de género e intergeneracional, respetando y potenciando los valores culturales propios y la diversidad de etnias y culturas*

### *La Visión*

**Los hombres y mujeres que habitan en el campo disfrutan de una calidad de vida tal que les permite desarrollar sus capacidades plenamente y en libertad.**

Disfrutan de **empleo** y de unos **ingresos diversos y suficientes**, que les permiten mirar al futuro con **confianza**; de una **vivienda** segura y digna; de **agua potable, luz, saneamiento**; de buenas **comunicaciones**; de servicios de **salud y educación** de calidad **acordes con su realidad** para ellos y sus hijos e hijas.

**Participan** activamente en las decisiones que afectan a su futuro y el de su comunidad, comarca, municipio y territorio.

Su **cultura y valores** son respetados y **potenciados** y viven en un **entorno natural sano y saludable**, donde el cuidado y manejo adecuado de sus laderas, valles, aguas y bosques les hacen **menos vulnerables** a los fenómenos naturales.

**Por todo ello deciden permanecer en el campo y no migrar a la ciudad o al extranjero como una elección libre entre otras posibilidades de opción, pues consideran que tienen una mayor calidad de vida permaneciendo en el campo.**

Así, el **medio rural** de Nicaragua constituye un **patrimonio de gran valor** tanto para sus pobladores como para los habitantes de los núcleos urbanos, donde la pobreza no es un fenómeno generalizado y sí una **clase media rural dinámica**, y que **contribuye** mediante el desempeño de sus múltiples funciones, al **bienestar de todos los nicaragüenses**.

## ¿Cuáles son las estrategias, políticas y propuestas más importantes de las bases?

Aunque han sido discutidas y estructuradas, las estrategias y líneas de acción son meras propuestas para el debate; su principal aportación podría ser abrir una serie de campos de actuación de políticas integradas, sugiriendo en todo momento su adecuación a los problemas diagnosticados y su adecuación a los objetivos de capitalización humana, social, ambiental y productiva. En todo momento se inscriben en el marco más amplio de las necesarias políticas macro de ámbito general y que afecten al país en su conjunto, huyendo de un planteamiento restrictivo puramente sectorial o focalizado.

El resumen de estrategias generales asociadas a problemas se resumen a continuación:

PROBLEMAS GENERALES (de PAÍS)	ESTRATEGIAS GENERALES (de PAÍS)
P 1. Alta proporción de familias con bajos ingresos	P 1. Promover políticas nacionales que fomenten la equidad y la mejor distribución de la riqueza y del ingreso
P 2. Débil entramado institucional	P 2. Fortalecer la institucionalidad pública y privada
P 3. Escasa conexión entre los sistemas rural y urbano	P 3. Articular lo urbano con lo rural
P 4. Alta vulnerabilidad frente a desastres naturales	P 4. Disminuir la vulnerabilidad ante desastres naturales
P 5. Degradación del potencial ecológico	P 5. Implementar un manejo sostenible del potencial ecológico
P 6. Limitado papel de las municipalidades	P 6. Fortalecer los gobiernos municipales
P 7. Desconexión y descoordinación de las políticas que afectan al medio rural con las políticas macro y sectoriales	P 7. Coordinar y articular las políticas macro y las sectoriales con el desarrollo rural

PROBLEMAS HORIZONTALES (RURALES)	ESTRATEGIAS HORIZONTALES (RURALES)
R 1. Falta de una política institucional coordinada para el medio rural	R 1. Diseñar y promover una Política Nacional de consenso del Desarrollo Rural
R 2. Ausencia de un enfoque territorial del desarrollo	R 2. Promover un modelo de planificación por territorios
R 3. Baja inversión en el medio rural	R 3. Promover la Inversión en el medio rural
R 4. Falta de reconocimiento de la potencialidad y papel de la mujer rural	R 4. Promover el reconocimiento de la potencialidad y papel de la mujer rural como motor de desarrollo
R 5. Acceso muy limitado de la población rural a la educación en sus diferentes niveles	R 5. Adecuar y fortalecer la Educación Rural
R 6. Carencias en la prestación de servicios de salud, especialmente preocupantes en el medio rural	R 6. Fortalecer de la atención en salud en las áreas rurales

PROBLEMAS FOCALIZADOS (SECTORIALES)	ESTRATEGIAS FOCALIZADAS (SECTORIALES)
S 1. Estructura institucional del sector público agropecuario inexistente o poco operativa en el medio rural	S 1. Fortalecer la estructura institucional del sector público agropecuario y forestal
S 2. Baja productividad del sector agropecuario	S 2. Aumentar la productividad del sector agropecuario y forestal
S 3. Escasa diversificación productiva rural	S 3. Promover la diversificación productiva y de fuentes de ingresos
S 4. Sector agropecuario desprotegido frente a la globalización	S 4. Mejorar la competitividad de la producción agropecuaria
S 5. Alto riesgo de la actividad agropecuaria	S 5. Implementar mecanismos que reduzcan el riesgo en producción agropecuaria
S 6. Escasa integración vertical y horizontal del sector	S 6. Articulación de la producción agropecuaria con los otros sectores de la economía
S 7. Complejo e incierto sistema de tenencia de la tierra	S 7. Ordenamiento y Legalización de la propiedad rural

### ¿Qué significa la adhesión al proceso?

En el proceso se ha puesto de manifiesto la existencia de un notable consenso de personas e instituciones acerca de los siguientes puntos:

- ◆ El interés de todos los participantes en los problemas nacionales.
- ◆ La negociación de ideas y análisis interdisciplinario del desarrollo rural.
- ◆ La motivación para salir al paso de aquello que nos separa y encontrar mayores puntos de coincidencia teóricos, metodológicos y de acción.
- ◆ La voluntad de centrarse en el desarrollo rural integral, trascendiendo visiones meramente técnicas, metodológicas, conceptuales y prácticas, para llegar al interés central: el desarrollo de la gente, de su calidad productiva, ambiental y de vida.

*La adhesión al proceso no significa que se asuman todos los detalles del documento sino que existe una voluntad de sumarse a este proceso participativo y comprometerse con el mismo, con el respeto debido a la diversidad de intereses en juego, compartiendo los puntos anteriormente enunciados y la meta del proceso.*

Por otro lado, en Selva Negra se llegó a un amplio consenso acerca de los principios del Desarrollo Rural, tanto en su expresión general de partida, como en cuanto a los Principios que marcan la inspiración o enfoque del Desarrollo Rural de Nicaragua.

*Las instituciones y personas que se adhieren al proceso comparten, en lo fundamental, los principios generales e inspiradores enunciados y se comprometen a colaborar desde sus respectivos ámbitos de actuación, y el respeto a la diversidad de actores, en la consecución de un desarrollo rural de esas características*

Se podría resumir el contenido material de dichos consensos de la forma siguiente:

*1. En cuanto a los Principios Generales:*

Un desarrollo humano con equidad y sostenible, que tiene su centro en las personas, asumiendo la dimensión espacial de las diferencias, que enfrenta la pobreza pero con visión de largo alcance, que requiere un plan de nación, se apoya en un tejido institucional y en la gobernabilidad, en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico, en el que la demografía y las migraciones ocupan un rol importante, para el que son imprescindibles unos nuevos valores y actitudes en las organizaciones y las personas, con enfoque de proceso, sistémico y holístico.

*2. En cuanto a los Principios Inspiradores del Desarrollo Rural:*

Que permiten ver el desarrollo rural como un proceso endógeno, centrado en el territorio y su población, de tipo multifuncional, que implica la participación y el “empoderamiento” de la población, que requiere invertir en capital social y humano y que necesita lograr articulación productiva interna y externa, se coordina con las políticas macro y sectoriales, que imprime equilibrio y coordinación entre lo público y privado y que supone corresponsabilidad y consenso, y que ha de tener una mirada de largo plazo trascendiendo el enfoque de proyectos.

---

En relación con el diagnóstico general y con las estrategias (capítulos 3º y 4º, respectivamente de las *Bases*) el consenso alcanzado se refiere más a la orientación general del documento que a todos y cada uno de los detalles del diagnóstico o de las estrategias propuestas. Estas últimas, en particular, habrán de constituir una parte esencial de los siguientes pasos a dar para avanzar en la elaboración de un verdadero Plan Nacional para el desarrollo rural de Nicaragua.

### ¿Qué queda por hacer?

La publicación y difusión de las *Bases* no supone el final del proceso descrito: precisamente se insiste en que **el propio proceso es más importante que el documento**. Haciendo honor al subtítulo (“Una propuesta para el debate y la acción”) se trata en realidad de un comienzo, de una invitación a un debate con todas aquellas personas, entidades o instituciones políticas y de la sociedad civil que trabajan en pro de un futuro mejor para nuestro país y, en particular, de su rico y variado mundo rural y, sobre todo, con los habitantes de dicho medio rural. El desarrollo en general, y el desarrollo rural en particular, constituyen ante todo un proceso; para que ese proceso sea exitoso se requiere la participación sinérgica de cuantos actores puedan aportar algo al mismo. **Es urgente pensar en el largo plazo.**

Por ello, el texto *“Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua. Una propuesta para la discusión y la acción”* aspira a provocar la reflexión y el diálogo constructivo. Esperamos, por lo tanto, que la publicación del documento sea el comienzo de un proceso participativo más amplio, que incluya la incorporación al debate y a la acción a la sociedad civil, los organismos del gobierno central, las municipalidades, la comunidad donante y los partidos políticos.

*Managua, Septiembre de 2001*





Revista de Fomento Social, 56 (2001), 499-423

---

## RECENSIONES

---

### DERECHOS HUMANOS

---

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), (2001), *Informe sobre el desarrollo humano 2001. Poner el desarrollo tecnológico al servicio del desarrollo humano*, Ed. PNUD-Mundi Prensa, Nueva York-Madrid, 268 págs.

---

El concepto de desarrollo humano ha sido el hilo conductor de estos informes que ya constituyen un referente obligado para todo el que se interesa por las desigualdades de nuestro mundo y por las posibilidades de afrontar este problema con esperanza de éxito.

Desde este concepto clave –el de desarrollo humano– el PNUD ha venido analizando diversos aspectos complementarios: seguridad humana, participación popular, igualdad de género, erradicación de la pobreza, globalización. Este año se aborda una cuestión que, en verdad, se venía echando de menos en la serie de informes que se inició en

1990. La cuestión central del Informe 2001 es el estudio de las posibilidades que ofrece el avance tecnológico para el desarrollo humano. Sin embargo, como en años anteriores, no quiere olvidarse tampoco en esta ocasión el tema central de todos los informes: el estado del desarrollo humano, su medición, sus avances y sus desafíos. A esta cuestión se dedica el capítulo primero.

### **El marco: desarrollo humano, medición y perspectivas (capítulo 1º)**

El Informe 2001 se abre con una nueva formulación de lo que es el desarrollo humano. Aunque la cuestión es ya conocida, no estará de más reproducir una vez más el contenido de este concepto:

El desarrollo humano (...) significa crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses. Los pueblos son la verdadera riqueza de las naciones y,

por ende, el desarrollo consiste en la ampliación de las opciones que ellos tienen para vivir de acuerdo con sus valores (...).

Un elemento fundamental para la ampliación de esas opciones es el desarrollo de la capacidad humana, es decir, las múltiples cosas que la gente puede hacer o ser en la vida. Las capacidades esenciales para el desarrollo son vivir una vida larga y sana, tener conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso y poder participar en la vida de la comunidad. Sin ellas sencillamente no se dispone de muchas opciones ni se llega a tener acceso a muchas oportunidades que brinda la vida.

Estos componentes del desarrollo humano son puestos en estrecha relación con los derechos humanos y con una verdadera visión de la libertad humana:

En la búsqueda de ese “algo más” el desarrollo humano comparte una visión común con los derechos humanos. El objetivo es la libertad humana, la cual resulta vital para el desarrollo de las capacidades y el ejercicio de los derechos. Las personas deben tener libertad para hacer uso de sus opciones y participar en las decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo humano y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, ayudan a garantizar el bienestar y la dignidad de todas las personas y fomentan el respeto por sí mismo y por los demás [pág. 11].

A la hora de hacer un balance de los avances conseguidos en el desarrollo humano, el Informe hace dos constataciones de interés: por una parte, los

logros impresionantes de los últimos 30 años demuestran la posibilidad de erradicar la pobreza; por otra, los datos disponibles sobre el valor del Índice de Desarrollo Humano en un número considerable muestran su escasa correlación con el PIB per cápita, lo que permite concluir que los países no tienen que esperar la prosperidad económica para avanzar en el desarrollo humano.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que los logros globales ocultan contrastes regionales en el ritmo de avance. Y que hay enormes desafíos pendientes, entre los que se mencionan: el SIDA, los pésimos resultados de la transición en Europa oriental, el aumento de la delincuencia y los conflictos que amenazan a la seguridad personal, la fragilidad de la democracia en muchos países.

Reconoce además con satisfacción el Informe que este concepto elaborado en la última década se va incorporando como instrumento de estudio, de valoración y de planificación en muchos países. Una muestra de ello es que un total de 120 países han elaborado informes sobre el desarrollo humano a nivel nacional y subnacional (hoy se dispone de unos 360 informes).

Otro factor de esperanza es la Declaración en favor del desarrollo y la erradicación de la pobreza que realizó la Asamblea General de las Naciones Unidas al comienzo del nuevo milenio (Declaración del Milenio). En ella se establecen hasta ocho objetivos para el 2015, que fueron asumidos por todos los países miembros:

1. Reducir a la mitad la proporción de habitantes del mundo que viven con menos de un dólar al día.

2. Reducir a la mitad la proporción de habitantes del mundo que padecen hambre.

3. Reducir a la mitad la proporción de habitantes del mundo que carecen de acceso a agua potable.

4. Lograr la asistencia universal al ciclo completo de enseñanza primaria.

5. Lograr la igualdad de género en el acceso a la educación.

6. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes.

7. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años en dos terceras partes.

8. Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades importantes.

La conclusión de este primer capítulo, no sólo es optimista, sino que pone en conexión la tarea en favor del desarrollo con las posibilidades que ofrece el desarrollo tecnológico:

El progreso humano en los últimos 30 años es una muestra de lo que es posible. También lo es el Informe de este año. Uno de sus principales mensajes es que los adelantos tecnológicos han contribuido enormemente a acelerar el progreso humano en los últimos siglos. Esa contribución contiene la promesa de un progreso más acelerado aún [pág. 27].

### **Desarrollo tecnológico y desarrollo humano en la era de la globalización**

El capítulo segundo del Informe entra ya de lleno en el análisis de los recientes avances tecnológicos. Espec-

taclar ha sido el desarrollo reciente de la tecnología de la información y las comunicaciones –y, en segundo lugar, de la biotecnología–. Dichas transformaciones tecnológicas se combinan hoy con la globalización para dar lugar a la era de las redes.

Pero lo que interesa al Informe es profundizar en las relaciones entre avance tecnológico y desarrollo humano. Por eso se insiste desde el comienzo en que la tecnología puede ser un instrumento del desarrollo, no sólo su recompensa o su resultado. Si fuese esto segundo sólo, la brecha digital sería consecuencia directa de los recursos disponibles.

La relación entre innovación tecnológica y desarrollo humano es doble: porque la innovación eleva de modo directo la capacidad humana en la medida en que mejora el nivel de salud y de educación de las personas y constituye un medio para lograr desarrollo humano porque aumentan la productividad humana y, por tanto, el crecimiento económico; pero, a su vez, el desarrollo humano contribuye al desarrollo tecnológico, puesto que, a más educación, más capacidad para crear y para usar la tecnología.

Por consiguiente, la importancia de las nuevas tecnologías es enorme para la lucha contra la pobreza: ante todo, porque dichas tecnologías están omnipresentes y afectan a todas las actividades; pero además, porque eliminan innumerables obstáculos al conocimiento, a la participación y a las oportunidades económicas.

Esta importancia de la tecnología para el desarrollo ha movido a los técnicos

del PNUD a elaborar un Índice de Adelanto Tecnológico. Este índice pretende medir la capacidad que tiene un país para tomar parte en las innovaciones tecnológicas de la era de las redes. No refleja qué país está a la cabeza del desarrollo de la tecnología en el mundo; mide en qué medida participa el país en su conjunto en la creación y uso de la tecnología. Concretamente pretende medir tres variables: a) la creación de nuevos procesos y productos mediante la investigación y el desarrollo; b) el uso de tecnologías nuevas y antiguas en la producción y el consumo; c) el grado de capacidad para el aprendizaje y las innovaciones en materia de tecnología.

Se trata, como ya es costumbre en otros índices elaborados por el PNUD, de un índice compuesto, que considera cuatro dimensiones de la capacidad tecnológica decisivas para aprovechar los beneficios de la era de las redes:

\* Creación de tecnología: refleja la capacidad de innovación tecnológica. Utiliza para ello dos indicadores: el número de patentes concedidas por millón de personas (mide la actividad de invención en el presente) y el ingreso per cápita por regalías y derechos de licencia percibidos del extranjero (mide la actividad de invención en el pasado).

\* Difusión de innovaciones recientes. Usa dos indicadores: difusión de Internet (personas con acceso por 1000 personas) y las exportaciones de productos de tecnología alta y media en relación con el total de exportaciones de bienes.

\* Difusión de viejas invenciones. Se trata de invenciones antiguas, pero que son base para las invenciones recién-

tes. Los dos indicadores que usa iluminan lo que se pretende con ello. Son: el número de teléfonos (estacionarios y celulares) por 1000 personas y el consumo de electricidad (kilowatios-hora por persona).

\* Conocimientos especializados, que son imprescindibles tanto para los creadores como para los usuarios de las nuevas tecnologías. Estos conocimientos parten de la educación básica pero exigen niveles superiores de capacitación. Por eso se usan dos indicadores: el promedio de años de enseñanza a partir de 15 años y la tasa bruta de matriculación en asignaturas científicas a nivel terciario.

Este primer año se ha calculado el índice para 72 países, de los que se disponían datos de calidad. Los valores resultantes oscilan desde 0,744 (Finlandia) y 0,733 (Estados Unidos) hasta 0,071 (Sudán) y 0,066 (Mozambique). España se sitúa en una zona media-alta (0,481), cerca de Portugal (0,419), que es el último de la Unión Europea.

Ahora bien, estos instrumentos cuantitativos sólo encuentran su razón de ser cuando contribuyen a facilitar el que la tecnología se ponga al servicio del desarrollo humano. Y eso no ocurre sólo como efecto de los mecanismos del mercado. El espíritu empresarial y los incentivos del mercado aceleraron el progreso tecnológico para hacer frente a la demanda de los consumidores. Pero el mercado en manera alguna basta para canalizar el desarrollo tecnológico hacia las auténticas necesidades humanas: puede que el mercado produzca juegos de video y paliativos para la calvicie, pero no necesariamente elimina-

rá la mala salud, la desnutrición, el aislamiento y la carencia de conocimientos que padecen los pobres [pág. 45].

Hacen falta, pues, esfuerzos deliberados e inversiones públicas, no sólo para crear innovaciones sino sobre todo para difundirlas ampliamente. Los beneficios que se pueden derivar de responder a la demanda de los pobres (con las inversiones que esto supone) no suelen representar una oportunidad de mercado para el sector privado. Esto exige inversión y políticas públicas y una coordinación a nivel mundial.

### **Limitaciones y obstáculos para que las nuevas tecnologías beneficien a los pobres**

El resto del Informe analiza estas limitaciones, en tres capítulos consagrados sucesivamente a la gestión de riesgos, al desarrollo de la capacidad nacional y al fomento de iniciativas mundiales.

La gestión de riesgos es tanto más importante cuanto que las transformaciones tecnológicas actuales entrañan peligros indudables. Porque es evidente que todo adelanto tecnológico conlleva beneficios y riesgos. El problema es que muchos países en desarrollo carecen de la capacidad institucional y de reglamentación necesarias para asumir la gestión de los riesgos: entonces las compensaciones del cambio tecnológico pueden ser menores que para países desarrollados. Eso hace que los países en desarrollo estén en desventaja respecto al cambio tecnológico en comparación con los desarrollados.

Los riesgos, que normalmente con-

sisten en eventuales daños para la salud o para el medio ambiente, pueden tener un doble origen: unos proceden del comportamiento humano y de la organización social (y pueden gestionarse mediante el establecimiento de instituciones y normas económicas, sociales y políticas que determinen y regulen el uso de la tecnología), mientras que hay otros directamente asociados a la tecnología (que sólo pueden controlarse desde una sólida capacidad científica).

Pero es importante comprender que el riesgo no puede ser el único aspecto a analizar al considerar las opciones tecnológicas. Hay que comparar los riesgos con los posibles beneficios de todo cambio tecnológico, así como co-tejar ese cambio con la situación actual (que también encierra sus riesgos) y con las otras soluciones tecnológicas alternativas.

En todo esto, las opiniones de la sociedad suelen ser muy importantes; tanto más, cuanto más arraigada esté la democracia. Pero dichas opiniones pueden estar sesgadas, e inducir decisiones inadecuadas. Tal cosa ocurre, bien sea por pérdida de confianza del público en los organismos reguladores (caso de las vacas locas), bien por la influencia de grupos muy beligerantes en favor o en contra de algo (caso de los alimentos transgénicos).

En todo caso, conviene dejar constancia de ciertas diferencias entre los países ricos y los pobres. Ante todo, países diferentes tomarán opciones diferentes, y siempre lo harán por razones de peso: y las razones de los países más ricos no coincidirán por lo general con las de los países pobres. Pero además

éstos últimos tienen especiales dificultades para el establecimiento y la difusión de esas nuevas tecnologías: el personal capacitado es escaso, los recursos disponibles son insuficientes, las estrategias de comunicación son deficientes, los mecanismos de retroinformación son inadecuados.

Las estrategias nacionales son esenciales, porque los beneficios de estas tecnologías nuevas no lloverán del cielo: hace falta liberar la creatividad de los habitantes y hace falta que comprendan la tecnología, que innoven y que adapten la tecnología a sus necesidades y oportunidades.

Las estrategias nacionales que el Informe del PNUD propone se orientan en tres direcciones:

1º) Es preciso crear un ambiente que aliente la innovación tecnológica. Y para ello el primer paso será la puesta en marcha de políticas tecnológicas que ayuden al entendimiento entre los protagonistas principales. El estímulo a la investigación y desarrollo, tan decisivos, es responsabilidad de los gobiernos, sobre todo cuando se trata de necesidades del pueblo que no pueden satisfacerse mediante mecanismos del mercado; pero puede hacerlo también indirectamente (promoviendo vínculos entre la universidad y la empresa, estableciendo incentivos fiscales o estimulando al empresariado). También ayudará el abaratamiento de los precios de los servicios de telecomunicaciones y, en los lugares más atrasados, el acceso comunitario a Internet.

2º) Hay que replantear los sistemas de educación para responder a los nuevos retos de la era de las redes. Aquí es

necesario comenzar haciendo hincapié en la calidad, porque no basta el gasto en educación, si no se analizan también los resultados. Tampoco basta limitarse a la educación primaria, por imprescindible que sea, si no se potencia la enseñanza secundaria y superior, de tanta importancia para el desarrollo tecnológico. Consideración aparte merece la financiación de la educación: si la financiación de la educación primaria es ya una meta mundial, no se puede decir que esté resuelto de modo satisfactorio el problema de la retribución de los maestros. Es importante también la tasa de matriculación en temas técnicos. Respecto a la educación terciaria, muy onerosa para los países pobres, habría que arbitrar políticas que permitan cierta recuperación de los gastos realizados a este nivel.

3º) Se impone, por fin, la movilización de las diásporas. Hoy la demanda de técnicos cualificados por parte de los países industrializados es un gran handicap para los más pobres. Por ejemplo, Estados Unidos admite unos 100.000 indios al año, lo que supone a la India una pérdida de unos 2.000 millones de dólares al año. India procura que estos emigrantes inviertan en su país de origen y mantengan redes en éste. Otros países establecen políticas de incentivos para que vuelvan. Algunos otros sistemas se discuten para recuperar esas pérdidas: el más común consiste en cobrar un impuesto de salida, que habrá de pagar el interesado o la empresa que lo contrata.

En cuanto a las iniciativas mundiales para crear tecnologías en favor del desarrollo humano, hay que comenzar diciendo algo ya indicado más arriba: que

las tecnologías destinadas a satisfacer los deseos y las necesidades de los consumidores y productores del Norte no responden a las necesidades de consumidores y productores de los países en desarrollo. Siempre podrá decirse que los países del Sur pueden adaptar esas tecnologías a sus necesidades. Pero esta fragmentación de iniciativas terminaría por ser nociva debido a razones de diferente índole: por una parte, el valor de la investigación y el desarrollo no tiene fronteras; Por otra no sería lógico desaprovechar el bajo costo de las comunicaciones, que tanto facilita la colaboración internacional en materia de investigación; por fin, hay que tener muy presente que el efecto mundial del avance tecnológico depende de los eslabones más débiles de la cadena.

Dos son los problemas que destacan cuando se contempla el progreso tecnológico a escala mundial y sus virtualidades para el desarrollo de los pueblos: la inversión para la investigación y el desarrollo, la gestión de los derechos de la propiedad intelectual.

Es difícil exagerar la necesidad de contar con recursos para invertir en investigación y desarrollo. Pero hay que comprender la distinta naturaleza de cada fuente de recursos. Hoy asistimos a un aumento de la inversión privada, pero ya se sabe que esta forma de inversión conlleva la apropiación privada de los instrumentos y resultados. La investigación universitaria, aunque tiene como objetivo servir al interés público, cada vez recurre más a la obtención de patentes. La inversión pública, que es la principal fuente de innovación para la tecnología de los pobres, está en disminución.

Tradicionalmente la inversión pública en investigación sobre necesidades del desarrollo humano ha sido baja; y es que la tecnología rara vez se ha considerado instrumento esencial para el desarrollo. A esto se añaden otras dificultades: los mercados son de dimensiones demasiado reducidas para estimular la inversión; faltan estímulos para la inversión en temas cruciales para los países pobres, como puede ser la agricultura, puesto que los países ricos son excedentarios en la producción de alimentos (algo parecido ocurre con la inversión en materia de energía).

La gestión de los derechos de la propiedad intelectual es hoy objeto de un fuerte debate. En pocas palabras, una patente se justifica en cuanto concesión de un monopolio temporal al inventor para que pueda cubrir los costes de la inversión antes de que la competencia reduzca los precios; pero esto limita el acceso de la sociedad a las innovaciones. El ideal estaría en encontrar el equilibrio entre los incentivos privados para los innovadores y el interés público de elevar al máximo el acceso a los frutos de la innovación.

En un mundo tan competitivo como el actual los países más desarrollados (donde la capacidad innovadora es mayor también) han presionado para una más estricta regulación de los derechos de propiedad intelectual. Fruto de estas presiones fue el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Los problemas que de su aplicación se siguen son considerables. En palabras del Informe del PNUD:

En primer lugar, está surgiendo el

consenso de que los derechos de propiedad intelectual pueden ir demasiado lejos y obstaculizar, en vez de alentar, la innovación y redistribuir de manera injusta la propiedad del conocimiento. En segundo lugar hay señales de que las circunstancias son desfavorables a la aplicación justa de ADPIC [pág. 105].

¿Por qué parece que se está yendo demasiado lejos, en opinión del PNUD? Como consecuencia de algunas circunstancias negativas, vinculadas al aumento de la invención privada en agroindustria, industria farmacéutica y computación. Entre ellas, la ampliación de lo que puede llegar a ser objeto de patente, donde no se respetan los criterios tradicionales de la no evidencia y de la utilidad industrial (patentes sobre genes, cuya función apenas se conoce; patentes sobre métodos de comercio electrónico...). Se acusa a las autoridades que conceden las patentes de funcionar más como proveedores de servicios que como órganos fiscalizadores rigurosos del dominio público. Por otra parte el uso estratégico de las patentes se ha tornado más dinámico: y así se logra con facilidad que un cambio menor en el producto al final del periodo de vigencia de la patente dé lugar a una nueva patente. Los abusos son cada vez más inquietantes: porque por este camino las patentes están pasando de ser un resultado de la investigación a ser un insumo; y en algunos casos se llega a extremos inconcebibles haciendo que algunos conocimientos poseídos en común como fruto de prácticas tradicionales están pasando a manos privadas (el caso del frijol mexicano es un buen ejemplo).

¿Por qué añade el Informe del PNUD

que las actuales circunstancias no son favorables a una aplicación justa del ADPIC? El caso más llamativo denunciado por el Informe se refiere a la previsión que hace el mismo ADPIC, que reconoce la concesión obligatoria de las patentes en casos de emergencia médica o por razones antitrust. Sin embargo, el Acuerdo añade que estos casos deben estar previstos en la legislación de cada país. El abuso proviene de que las legislaciones de muchos países pobres no prevén estos casos, o incluso de que han existido presiones sobre los gobiernos de estos países para que dichas previsiones no sean incluidas.

### **Algunas consideraciones conclusivas**

1. El Informe refleja cierta satisfacción y orgullo de los equipos del PNUD por el hecho de que el concepto de desarrollo humano vaya ganando difusión y se generalice su uso para la medición del desarrollo y para la elaboración y puesta en práctica de las estrategias de los organismos internacionales y de políticas económicas de los gobiernos.

2. El Informe tiene un tono optimista desde el primer momento, aunque no ignore las dificultades de las tareas que propone. Este optimismo puede resultar en algunos momentos hasta ingenuo. Pero tiene indudables fundamentos, que se destacan en diferentes momentos: por una parte, los avances en el desarrollo y la lucha contra la pobreza son indudables en las últimas décadas, lo que significa que se puede seguir avanzando en esa dirección; por otra parte, este progreso sería mucho más decidido si se incorporara de una vez el desarrollo tecnológico como instrumen-

to del desarrollo humano.

3. Esto implica reconocer que el avance tecnológico y la incorporación de nuevas tecnologías son factores decisivos para el desarrollo humano, en contra de lo que muchas veces se supone y se practica: que para comenzar un proceso de desarrollo en países muy atrasados apenas es necesario preocuparse de la tecnología (cualquiera vale).

4. Las diferencias Norte-Sur reaparecen en este terreno. No son sólo económicas. Afectan también, no sólo a la capacidad de innovar (muy superior en los países ricos), sino incluso a las necesidades concretas de tecnologías y a las capacidades para emplearlas.

5. Una de las novedades del Informe 2001 es la propuesta de un Índice de Adelanto Tecnológico, que quiere cuantificar estas diferencias de un modo operativo y aplicable al diseño de estrategias y políticas. Este indicador refleja, no sólo el progreso en las tecnologías nuevas, sino también la capacidad de aplicarlas.

6. El mercado no es suficiente para garantizar a los países más pobres las tecnologías que ellos precisan. De nuevo en este caso se ponen de relieve las limitaciones de los mecanismos del mercado para responder a demandas que no destacan por sus expectativas de rentabilidad. Por eso son imprescindibles, tanto la intervención de los gobiernos, como las iniciativas de colaboración supraestatal o de cooperación internacional.

7. Entre las necesidades a las que el mercado no responde ocupa un lugar prioritario la financiación para investi-

gación y desarrollo. La inversión privada y el sistema de patentes serán insuficientes, por las razones antes aducidas.

8. Como en Informes anteriores la educación se presenta como un campo preferente de actuación. Pero, si hasta ahora los Informes habían venido insistiendo en la educación primaria como base elemental y generalizada para construir el desarrollo, ahora se pone el acento en la educación técnica, que prepara para afrontar esas tecnologías nuevas.

9. Otro factor a tener en cuenta es la disponibilidad para el cambio, que es condición para la incorporación de la tecnología nueva. Para ello se requiere una cierta audacia, una capacidad para no dejarse dominar por los miedos o las incertidumbres. En este sentido la gestión de riesgos es un campo que hay que cultivar, no sólo para evitar las inercias, sino especialmente para evitar peligros innecesarios.

10. Es notoria la preocupación del Informe por el tratamiento que están recibiendo los derechos de propiedad intelectual como consecuencia de la presión de los países más ricos. En un mundo tan globalizado y competitivo, ésta puede ser una nueva vía para que se perpetúen las desigualdades entre países ricos y pobres, puesto que se está llegando a despojar a colectivos marginales (campesinos) de derechos ancestrales a los que ellos nunca se habían ocupado de defender con las formalidades jurídicas del mundo desarrollado.

¡Ojalá que los datos y las propuestas de este nuevo Informe del PNUD abran perspectivas y muevan voluntades polí-

ticas para dar nuevos pasos en la vía de un desarrollo humano para todos los pueblos de la tierra!

Ildelfonso Camacho Laraña S. J.

## DERECHO MERCANTIL

SÁNCHEZ CALERO, F. (2001), *La sociedad cotizada en Bolsa en la evolución del derecho de Sociedades*, discurso leído el día 26 de marzo de 2001 en el acto de recepción como académico de número y contestación del Excmo. Sr. D. Aurelio Menéndez Menéndez, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 368 págs.

La sociedad anónima, erigida desde su creación –hace de ello más de tres siglos– como el motor del sistema capitalista, ha ido adaptándose a los influjos y exigencias que los intereses económicos dominantes de cada época imponían. Ya el maestro Garrigues advertía en 1933 cómo esta “especie de perpetuum mobile sigue viviendo y sale vigorizada de los múltiples conflictos que en su estructura cada día plantea la nueva economía”. Es lo cierto, sin embargo, que tales modificaciones traen consigo una inevitable desvirtuación con respecto al régimen plasmado por el legislador, por lo que una atenta observación a esta “nueva” y “globalizada” economía pone de manifiesto la existencia de lo que se ha venido en denominar el divorcio entre la realidad vivida en las sociedades anónimas coti-

zadas –“aquellas que tienen admitidas a negociación en una Bolsa española todas o parte de sus acciones”, según la definición contenida en el Real Decreto de 15 de marzo de 1991– de la regulación legal existente, contenida en la LSA de 1989. En efecto, nuestra Ley, a modo de “lecho de Proscuto”, resulta excesivamente amplia para la mayoría de las sociedades cerradas pero, al mismo tiempo, insuficiente y corta para las sociedades cotizadas.

Pues bien, el Excmo. Sr. D. Fernando Sánchez Calero, con ocasión del acto de su nombramiento como Académico de número en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, ha elaborado un interesantísimo estudio en el que “intenta trazar (a modo de lege ferenda) las líneas generales de una eventual regulación específica de la sociedad que accede a la Bolsa para que se coticen sus acciones” (p. 25), siendo toda esta obra un alegato en favor de una reforma jurídica tan ansiada en esta materia.

La gran masa de pequeños inversores que acontecen en la gran sociedad anónima hace ya mucho tiempo que ha decidido no intervenir en la marcha de la vida de la sociedad, guardando la afectio societatis en el fondo del baúl de los recuerdos, terminando por convertirse realmente en meros inversores, más preocupados por la cotización de sus acciones en el Mercado de Valores que en una participación activa en la sociedad. Sería muy ingenuo por nuestra parte pensar que esta transformación se produce de manera aislada; por el contrario, está ligada a otros fenómenos de igual o mayor trascendencia, como son el alejamiento del ideal democrático inspirador de nuestro Código de

Comercio y nuestras Leyes sobre sociedades anónimas, y la aparición en el seno del accionariado de un capital de control, posicionado como contra punto del llamado capital de ahorro, es decir, el formado por aquellos accionistas-inversores, lo cual supone un retroceso de la peregrinación hacia la consecución de la democracia como principio inspirador del régimen societario, volviendo a sus orígenes aristocráticos.

De ahí que, ante este divorcio, urge la necesidad de una reforma jurídica que vuelva sus ojos a la realidad. La aparición de nuevos hechos, tales como la globalización, la evolución en la negociación de los valores, la creación de mecanismos para estabilizar el control mayoritario de control, reclaman un nuevo derecho. Ahora bien, como señala el autor, esa nueva normatividad se tiene que engendrar desde el propio seno del derecho de sociedades y no por la vía del desarrollo del Derecho regulador del Mercado de Valores. En efecto, parte de nuestra doctrina mantiene que el régimen de la sociedad cotizada se resolvería plenamente con el simple hecho de insertarla en el seno del Derecho del Mercado de Valores, en el Derecho de la Bolsa. Ciertamente, la tutela que los inversores reciben por parte de dicho Derecho incide de lleno en el régimen de la Sociedad Anónima, por lo que es lícito reconocer la existencia de una estrecha interconexión entre las normas del Derecho de sociedades y las normas reguladoras del Mercado de Valores. Sin embargo, esta vía no es suficiente para la resolución de los problemas sustantivos que acaecen en el corazón de la gran sociedad anónima y de los grupos de sociedades –entre otras

razones cabe argumentar la ineptitud del Derecho del Mercado de Valores a la hora de establecer la estructura de la sociedad anónima, el régimen de sus órganos y los derechos de los accionistas-. Por tanto, la problemática que plantea la sociedad cotizada debe intentar sanarse a través de reformas legislativas del Derecho de sociedades. Este es justamente el propósito del presente trabajo recensionado: el estudio y formulación del posible régimen jurídico que, a modo de *lege ferenda*, debería insertarse en la posible futura Ley de Sociedades Anónimas que coticen en Bolsa todas a parte de sus acciones.

Del pormenorizado desarrollo realizado de todos y cada uno de los aspectos que plantearía el régimen de la sociedad anónima cotizada –adquisición de la condición de sociedad anónima cotizada, capital mínimo, número de acciones que coticen en Bolsa, cambio de régimen a sociedad cotizada, la noción de “minoría”, el régimen de las acciones de la sociedad, las acciones especiales, los pactos parasociales, la organización de la sociedad y la regulación general de los grupos en el marco del Derecho de sociedades– quizás sea, como bien señala D. Aurelio Menéndez Menéndez en la constestación al discurso del profesor Sánchez Calero, el apartado correspondiente a la organización y administración de la sociedad cotizada el que merece prestar una mayor atención.

Es de agradecer el anhelo que el autor expresa en esta obra por recuperar en cuanto se considere posible la significación originaria y democrática de la Junta General mediante una mayor y más efectiva participación de los socios

inversores en las reuniones. Efectivamente, aspectos como la gran masa de accionistas inversores con los que cuentan estas sociedades cotizadas y que se encuentran alejados, no sólo en el campo espiritual de la afectio societatis sino también en el mero plano físico, de la celebración de la Junta General; el dominio en dicha Junta de la mayoría de control y de los administradores nombrados por ella; el desinterés y la falta de competencia técnica o económica de una buena parte de los que asisten a la reunión, etc... alteran sustancialmente la tradicional función normal de supervisión de la vida social, hasta tal punto queda desvirtuada que se ha convertido en un órgano dependiente del Consejo de Administración, quedando así como reliquia histórica la concepción ya romántica de la misma como órgano soberano de la sociedad. Sin embargo, como el propio Sánchez Calero reconoce, son tantas las limitaciones y dificultades que la Junta General padece que las propuestas efectuadas en esta obra para su revitalización (entre otras, promover el establecimiento del deber de la propia Junta de procurar su autorregulación mediante la formulación y aprobación de un reglamento de funcionamiento de la misma, contenido dentro de los límites señalados por la ley y los estatutos) no pasan de tener una efectividad un tanto modesta.

El punto decisivo del libro se encuentra en el apartado dedicado al estudio de la administración de la sociedad cotizada, no obstante se trata de la cuestión de la lucha por el poder y el control de aquellas sociedades mercantiles que cuentan con un accionariado numeroso y cambiante y que, en definitiva, consti-

tuyen la riqueza de nuestro país. En este orden de cosas, la irrupción en España del movimiento reformador del llamado "Gobierno corporativo" (Corporate Governance) a través del "Código de Buen Gobierno", también conocido por referencia al Presidente que lo elaboró como "Código Olivencia", ha desencadenado en nuestra doctrina toda una serie de reacciones tanto a favor como en contra de sus nuevos postulados. Dicho movimiento, fiel a una ideología neoliberal y movido bajo la visión del análisis económico del Derecho, se posiciona alejado de toda disciplina jurídica, siendo su ámbito de actuación la autonomía privada, es decir, por singular decisión del Gobierno español se ha optado por seguir un método o vía típicamente anglosajón consistente en utilizar Códigos de autorregulación o autodisciplina que, en sí, sólo contienen recomendaciones sin valor normativo pero con un alto grado de "eficacia competitiva", en el sentido de que su adhesión es susceptible de conferir un "capital reputacional" proporcionado por el mercado. Así el propio Código Olivencia afirma en la tercera de sus Condiciones generales que "no se trata de proponer normas de Derecho objetivo, sino de ofrecer a la consideración de las sociedades destinatarias un catálogo de medidas que en uso de la libre autonomía de la voluntad y de la facultad de autorregulación que nuestro ordenamiento jurídico les reconoce, podrán adoptar en sus estatutos o reglas de funcionamiento orgánico". Este nuevo método de hacer derecho y de regular el sistema de administración y control de aquellas sociedades que deseen cotizar en un Mercado de Valores (inspirado en la cultura y experiencia societaria anglosajona) presenta un di-

fácil encuadre en nuestra cultura jurídica, amén de sus no pocas disfunciones con el Derecho positivo vigente contenido en nuestra Ley de Sociedades Anónimas. La polémica está servida: desregulación contra normatividad. Ante esta dicotomía, Sánchez Calero aboga acertadamente por la labor legislativa, más acorde con nuestra tradición jurídica, tanto española como europea-continental. Ciertamente, dicha labor legislativa “ha de estimarse necesaria a los efectos de adecuar el régimen de la sociedad anónima cotizada a las necesidades presentes sin que sean suficientes las simples normas de conducta sin la eficacia que puede dar el ordenamiento jurídico” (p.230). Ahora bien, una apuesta por una regulación normativa de nuestras grandes sociedades anónimas –de las que dependen la riqueza nacional– no significa una anulación de la libertad, ni de la autonomía privada, sino que puede y debe suponer todo lo contrario, ya que hay que tener presente la necesidad, puesta de manifiesto por el movimiento del gobierno corporativo, de una mayor incorporación y mantenimiento de espacios de autonomía, es decir, la necesidad de una mayor flexibilidad.

En este orden de cosas, se agradece la advertencia que el autor realiza con respecto a la pretensión del Código de Buen Gobierno de despojar al Consejo de la función de gestión societaria que confía al “equipo de dirección”, dependiente del control por parte del Consejo, pero ajeno a él. En efecto, el Código Olivencia reitera hasta la saciedad la idea de transformar al Consejo de Administración en un órgano de supervisión y control, alejado de cualquier posibilidad de gestión, puesto que “por su fun-

cionamiento discontinuo, por su estructura colegiada y por su carácter deliberante, no es el órgano idóneo para llevar a cabo la administración de aquellas empresas”, por lo que “el Consejo de Administración debe configurarse básicamente como instrumento de supervisión y control” (II.1.1). Frente a tal afirmación, tanto Sánchez Calero como la mayor parte de la doctrina, partiendo de que en nuestro ordenamiento jurídico rige el sistema monista, afirman que el órgano de administración asume al propio tiempo las funciones de administración y control, por lo que jurídicamente, ni siquiera por el estatuto de la delegación, el Consejo no perdería sus funciones de administrar la sociedad.

Por lo demás, la consideración que tanto para el profesor Sánchez Calero, como el profesor Menéndez Menéndez merecen el Informe redactado por la “Comisión Especial para el estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración”, así como el “Código de Buen Gobierno” no resulta sumamente negativa: constituyen “elementos altamente valiosos para una labor legislativa que haya de afrontar esta materia”. De manera que, partiendo de esta afirmación, el capítulo destinado al Consejo de Administración discurre siguiendo el tenor de las recomendaciones o propuestas dadas por el Informe, el “Código de Buen Gobierno” y, en menor medida, el “Reglamento Tipo del Consejo de Administración ajustado al Código de Buen Gobierno”, defendiéndolas en algunos casos y propugnando, otras veces, soluciones positivas distintas y, en su opinión, más acordes con la referida administración de las sociedades cotizadas.

En definitiva, tenemos en nuestras manos una aportación doctrinal valiosísima para aquellos que quieran adentrarse y conocer en profundidad la configuración de la sociedad cotizada como un subtipo de la sociedad anónima, y proporciona, como bien señala Menéndez Menéndez, “un apoyo de

considerable importancia a los esfuerzos que viene realizando la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación en favor de la preparación, ya muy avanzada, de un Código de las sociedades mercantiles”.

José Manuel Serrano Cañas

---

## RESEÑAS

---

### DERECHOS HUMANOS

---

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS (1999), *La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario. Un estudio interdisciplinar*, Bilbao, Universidad de Deusto, 496 págs.

---

Estamos ante una verdadera obra interdisciplinar, como reza el subtítulo de este voluminoso libro, que responde a la vocación del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, de corta vida todavía, pero de frutos muy prometedores. Dicho enfoque se basa en una doble perspectiva, que forma la estructura del mismo: la jurídica y la ético-política. En cada una de ellas participan pocos autores, pero eso da más valor a las colaboraciones de cada uno de ellos.

Con la perspectiva jurídica intervienen tres autores. Felipe Gómez Isa, al estudiar los antecedentes y la génesis de la Declaración de 1948, pone de relieve cómo estamos ante un documento que es hijo de aquel tiempo, del contexto de la guerra mundial recién terminada, y cómo es a su vez el punto de partida de un vasto proceso de internacionalización de los derechos humanos. Todo ello exige una interpretación dinámica de los derechos. En esta línea el extenso estudio de Natalia Álvarez Molinero recorre el camino que sigue a la solemne proclamación de 1948: muestra cómo los Estados han ido avanzando en la protección de los derechos humanos, pero dejando a salvo al mismo tiem-

po el principio de soberanía, pero también qué escasa ha sido la capacidad de los mecanismos internacionales competentes para ejercer su función. Complejo es el tema de la naturaleza jurídica de la Declaración, que aborda en su estudio Jaime Orúa Orúa: dicho texto es la interpretación auténtica de la Carta de San Francisco; en ese sentido forma parte del “derecho consuetudinario de los derechos humanos”, al menos mientras no se consiga la ratificación universal de los Pactos de 1966.

La segunda parte, que adopta la perspectiva ético-política, comienza también con un estudio de los antecedentes de la Declaración. En este caso es Demetrio Velasco, el cual, recurriendo a un enfoque polémico, pasa revista tanto a los filósofos que inspiraron los derechos humanos y su fundamentación como a los que la combatieron (tradicionalistas primero, y más tarde también los marxistas). Dedicada especial atención a la evolución de la postura oficial de la Iglesia católica respecto a los derechos humanos: desde las críticas del siglo XIX (que el autor considera carentes de toda legitimidad evangélica) hasta la aceptación actual (que sintetiza en la afirmación de Juan Pablo II de que el respeto de los derechos humanos es el secreto de la verdadera paz).

La perspectiva ético-política se completa con otro extenso estudio de Xabier Etxeberría sobre un punto hoy especialmente controvertido: la universalidad de los derechos humanos. El debate actual tiene que ver con los inevitables condicionamientos culturales de

los derechos. Y su conclusión es matizada: porque la universalidad, que es irrenunciable, ha de ser mediada por las particularidades culturales, que serán para ella una fuente de enriquecimiento siempre que se haga a través de un diálogo intercultural y en un proceso nunca concluido.

Por último, se ofrece un anexo sobre la negación universal de los derechos humanos. T. Mingot recorre las principales violaciones de los derechos en la última década intentando identificar cuáles son los colectivos más vulnerables: las víctimas de los conflictos armados, las mujeres, los niños, los indígenas, los refugiados, los pobres.

Ildefonso Camacho Laraña S. J.

---

## ECONOMÍA

---

RODERO FRANGANILLO, A. y LÓPEZ MARTÍN, M.C. (COORD.), (2001), *Empresa, Economía y Sociedad*, Córdoba, Publicaciones ETEA, 593 págs.

---

ETEA ha querido hacer homenaje con la publicación de este libro, además de con otros actos institucionales, al profesor Jaime Loring Miró con motivo de su jubilación, quién adoptó el proyecto de creación de ETEA que le propuso la Compañía de Jesús en 1963 y, ha dirigido, participado y colaborado hasta este momento en su evolución.

En este libro han participado algu-

nos de los miembros de los distintos claustros de profesores que ha habido desde entonces hasta la actualidad, dando origen a un texto muy diverso y en el que se pueden encontrar distintas especialidades, que los coordinadores de la obra clasifican en: a) economía agraria; b) economía de la empresa; c) contabilidad; d) marketing; e) derecho; f) finanzas; g) ética; h) psicología; i) Unión Europea y j) universidad. Esta variedad es fiel reflejo de la diversidad de la comunidad educativa de ETEA y nos pone de manifiesto la influencia ejercida por la personalidad de Jaime, ya que algunos de ellos han trabajado con él durante muchos años y otros se han desarrollado profesionalmente con él. Esta personalidad es fruto de la confluencia de profesiones que se dan en la persona de Jaime: profesor, gestor, investigador, filósofo, todo ello enmarcado en un determinado ámbito como es la economía y desde distintas perspectivas: gestión empresarial, social, sectoriales, financieras, etc.

En el libro se distinguen dos partes: una primera, en la que se recogen las intervenciones en el acto académico que se celebró como parte de las actividades del homenaje, y una segunda, en la que se incluyen, por capítulos, los artículos de las personas que han colaborado en esta edición, ordenados alfabéticamente según los apellidos del primer autor.

La diversidad de contenido a la que antes hemos hecho referencia nos impide hacer un breve resumen globalizado de los artículos incluidos, pero sí podríamos hacer un intento de agrupación de los mismos atendiendo a ciertos aspectos para que el lector pueda hacerse

una idea del contenido de esta obra.

En relación al sector agrario, sector en el que Jaime ha realizado diversas investigaciones y carácter con el que se creó ETEA (Escuela Técnica Empresarial Agrícola) se encuentran:

– «Coordinación vertical en el sistema agroalimentario», por Pedro Caldentey Albert.

– «Determinación y análisis de tipologías de explotaciones agrarias en un espacio rural diversificado: el caso de Granada», por Carlos R. García Alonso, José M. Martín Lozano y Pedro P. Pérez Hernández.

– «La financiación del sector agrario en España en las tres últimas décadas», por Vicente González Cano y Manuel Delgado Álvarez.

– «Empresa, empresario agrario individual y Derecho Mercantil», por Manuel Paniagua Zurera.

– «Riesgo empresarial: el vacuno de carne en Argentina», por José J. Rodríguez Alcaide, Maribel Rodríguez Zapatero, Ricardo Horacio Moralejo y Loreto Pardo Sampere.

– «La reforma de las estructuras agrarias mediante impuestos de ordenamiento», por Miguel Romero Velasco.

En relación con el sector financiero, sector en el que Jaime ha centrado la docencia e investigación, se encuentran:

– «Las cajas de ahorros andaluzas en el umbral del siglo XXI», por Carmen Barroso Campos y Rafael Zafra-Polo Carreras.

– «Los flujos financieros de las administraciones públicas españolas antes

de la incorporación a la Unión Monetaria», por M<sup>a</sup> Carmen López Martín y Adolfo Rodero Franganillo.

– «Préstamos a interés variable», por Francisco J. Ortega Navarro y Alfonso Pascual Gañán.

– «Las operaciones financieras de los sectores sociedades no financieras y de los hogares e instituciones sin fines de lucro (1995–1999)», por Adolfo Rodero Franganillo y Manuel Delgado Álvarez.

En relación con la Unión Europea, ámbito internacional en el que Jaime se ha integrado en toda su actividad, encontramos:

– «La modulación de las ayudas agrarias en la Unión Europea. Una simulación en las explotaciones andaluzas», por Mateo Ambrosio Albalá.

– «Siete claves para comprender el proceso de reconstrucción europea», por José J. Romero Rodríguez, Pedro Caldentey del Pozo y M<sup>a</sup> Luz Ortega Carpio.

Atendiendo a distintos aspectos de la gestión empresarial, en la que ha estado enmarcada la actividad de ETEA en todo este tiempo, se encuentran:

– «Desafío ético del mercado competitivo: la humanización de las relaciones de consumo», por Juan I. Font Galán.

– «Ética económica en internet», por Javier Gorosquieta Reyes.

– «La configuración del sujeto pasivo para las entidades eclesíásticas en el Impuesto sobre Sociedades», por Julio Jiménez Escobar.

– «El concepto de valor en las normas internacionales de contabilidad», por

Horacio Molina Sánchez.

– «El Marketing como estrategia de cambio social», por M<sup>a</sup> José Montero Simó.

– «Taxonomías organizativas: una síntesis provisional», por Alfonso C. Morales Gutiérrez.

– «Nuevas perspectivas sobre el tema de la inteligencia: la inteligencia emocional», por José L. Trechera Herreros.

También se encuentra un artículo que se refiere al nivel educativo al que principalmente se ha dirigido la actividad de ETEA, como es el universitario, y que nos muestra lo innovador del proyecto aceptado por Jaime:

– «Recuerdos sobre los comienzos de la Universidad de Córdoba», por Antonio Rodero Franganillo.

Por último, quisiéramos resaltar que el contenido de este libro es una muestra de los frutos que ha dado ese proyecto que aceptó Jaime allá por 1963 y, que es una prueba de la gratitud y consideración que las personas relacionadas con ETEA tenemos a la figura de Jaime Loring.

Mercedes Ruiz Lozano

---

TORRERO MAÑAS, A. (2001), *Internacional de las bolsas y de las finanzas. Funcionamiento del patrón oro y la moneda única europea*, Madrid, Ediciones Pirámide, 168 págs.

---

El tema central de la obra que reseñamos: la internacionalización de los mercados bursátiles y la creación de un incipiente mercado mundial de valores, tiene una gran actualidad ya que el efecto de las bolsas sobre la actividad económica es cada vez más intenso, de forma que lo que sucede, por ejemplo, en Wall Street afecta a los mercados de todo el mundo.

El autor de este original, Antonio Torrero Mañas, bien conocido en los medios académicos y profesionales relacionados con la economía, es catedrático de Estructura Económica de la Universidad de Alcalá de Henares y ha publicado numerosas obras, relacionadas sobre todo con el mundo de las finanzas.

El capítulo primero titulado *Actualidad de las inquietudes financieras de Keynes*, comienza con una exposición de las ideas de Keynes en relación con los mercados bursátiles, que están relacionadas con las propuestas de la Teoría General, si bien se refieren a un contexto muy diferente del actual. Trata también de las características del sistema financiero internacional, es decir, la inestabilidad del sistema y su volatilidad y el predominio de las instituciones privadas en los mercados financieros internacionales. En este terreno propone la creación de un nuevo marco basado en una autoridad internacional que

sea garante del sistema para alcanzar un marco estable.

El 2º capítulo lleva por título *La importancia de las bolsas en la internacionalización de las finanzas*. Se refiere en primer lugar a la internacionalización de la actividad bursátil que ha dado lugar a la gran importancia de las bolsas en los mercados primario y secundario y en los procesos de privatización. Alude, asimismo, a la revolución financiera producida durante las dos últimas décadas que tienen su origen en la crisis energética de los setenta que impulsó la financiación de carácter privado. Subraya el nacimiento del “capitalismo institucional”, en el cual las decisiones se delegan en los gestores de cartera, es decir la generalización de una gestión profesional de las carteras. Reflexiona, también, sobre el importante protagonismo que el elevado nivel de las cotizaciones tiene sobre la actividad económica.

El capítulo 3º, *La importancia de la bolsa para la economía española en la actualidad*, se inicia con un análisis de las características básicas de la economía española, apuntando dos peculiaridades: la concentración del negocio en pocos valores y una distribución sectorial muy diferente a la estructura de la economía española. También, estudia los efectos económicos del alza de las cotizaciones durante los últimos años, apuntando que estas altas valoraciones han permitido llevar a cabo inversiones en el exterior que han sido realizadas por las empresas más importantes de la bolsa española. Indica que esta situación parece haberse agotado, como se deduce de los negativos resultados bursátiles del año 1999.

El último capítulo: *El renovado interés por el funcionamiento del patrón oro*, tiene una primera parte de carácter histórico que expone las investigaciones recientes sobre el funcionamiento del patrón oro y del papel que jugó en la Gran Depresión. En la segunda parte se estudian las similitudes y diferencias entre el patrón oro y la moneda única europea, afirmando que “los estudiosos del patrón oro coinciden en recomendar que, adoptada la moneda única, se acelere la convergencia fiscal y política para reducir las posibilidades de que las posibles perturbaciones desestabilicen el sistema” (Pág. 146). Concluye, asimismo, que si un país del área del euro tiene que recuperar la competitividad ya no puede utilizar la política monetaria o de cambios, por lo que los ajustes tendrán que basarse en la variaciones de producto y de empleo, lo que muestra la gravedad de un diferencial de inflación por sus efectos sobre estas variables.

Unos comentarios críticos: a) el origen de la obra –tres artículos publicados anteriormente y un capítulo redactado expresamente para este texto– determina una cierta heterogeneidad del conjunto; b) la actual crisis bursátil y la existencia de una fuerte inestabilidad en algunos países, especialmente en Argentina, hacen que algunos planteamientos resulten ya algo desfasados; y c) el subtítulo del libro “Funcionamiento del patrón oro y la moneda única europea” puede confundir al lector, ya que la parte más extensa del libro no se refiere a este tema.

Estas pequeñas críticas no restan interés a un texto breve pero que trata con rigurosidad un aspecto clave de las

finanzas actuales: la internacionalización de las bolsas.

Adolfo Rodero Franganillo

## COOPERACIÓN AL DESARROLLO

INTERMÓN-OXFAM (2001), *La realidad de la Ayuda 2001-2002. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Barcelona, INTERMÓN-OXFAM, 149 págs.

Con este son ya nueve los informes elaborados con periodicidad anual por Intermón Oxfam sobre la realidad de la ayuda a los países empobrecidos. Fiel a esa cita anual la presente edición del informe evalúa de forma crítica e independiente sobre todo la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, sin que falte un análisis de la ayuda en el ámbito internacional.

Los cuatro capítulos que componen el libro dan una visión muy rica de estas realidades. El primero de ellos, que constituye el eje central y la constante de estos informes y el núcleo de los mismos, contiene el clásico y riguroso análisis de Gonzalo Fanjul, técnico del Departamento de estudios de Intermón Oxfam, acerca de la ayuda oficial al desarrollo en España en 2000 y 2001 (evolución cuantitativa y cualitativa de la ayuda, distribución geográfica y sectorial; el Fondo de Ayuda al Desarrollo; la condonación de la deuda externa y la participación en

instituciones financieras multilaterales; la cooperación descentralizada y las ONGD; y la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Cooperación Multilateral no financiera). Se constata que el montante global de la ayuda española, muy alejado del objetivo del 0,7% del PIB, se encuentra en el nivel más bajo de la última década; un dato nada esperanzador, para el que no sirve de consuelo el hecho de que este descenso sea un fenómeno generalizado en el conjunto agregado de la ayuda de los países de la OCDE, a pesar de numerosas pero no suficientes excepciones.

Acuerpan el capítulo primero varias reflexiones complementarias en forma de recuadros más o menos largos.

- “La reforma de las agencias de crédito a la exportación, un ejercicio de Coherencia”, de Carlos Galán, del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam; un mecanismo de cobertura de riesgos de discutible funcionamiento y del que suele existir poca conciencia en la opinión pública.

- “La conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo” a celebrar en Monterrey (México) en marzo de 2002 que ha sido muy preparada, con una agenda rica e interesante y que despierta muchas expectativas; se incluye una esperanzadora propuesta de crear un consejo mundial del más alto nivel político para la financiación del desarrollo.

- “Campaña Deuda Externa ¿deuda eterna? Un balance”, elaborado por Jaime Atienza, coordinador de dicha campaña; constituye una breve descripción y una valoración de los resultados

de la campaña con sus lados positivo y negativo.

– “Avances y carencias en la coordinación de la ayuda humanitaria”, breve nota a cargo de Jacobo Ocharan, coordinador de Ayuda Humanitaria en Intermón Oxfam; con limitaciones destaca la existencia de una mayor coordinación en este campo “de emergencia”.

– Se concluye el capítulo con una nota de M<sup>a</sup> Luz Ortega, de ETEA-Córdoba, sobre “La participación ciudadana a través de los Consejos de Cooperación”; aporta el ejemplo participativo y alentador de Cooperación descentralizada del ayuntamiento de Córdoba.

El capítulo segundo es la “Crónica de un año aciago para la cooperación española”, escrito por José María Vera, director del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam. De forma objetiva y crítica, no exenta de pasión (no en vano Intermón Oxfam ha sufrido en carne propia los desafueros de la actual política de cooperación), se pasa revista a los graves retrocesos que la política española de cooperación ha conocido durante el periodo analizado, tras las esperanzas depositadas hace 3 años en la Ley de Cooperación, expectativas frustradas en su mayoría tras el desarrollo de la Ley en reglamentos y en el Plan Director. La tramitación y el debate profundo y frustrante en torno a este último, así como los acontecimientos posteriores relacionados con los criterios seguidos en las nuevas bases de financiación de las ONGD y las vicisitudes que han dejado sumido en una grave crisis al propio Consejo de Cooperación, son objeto de una atención detallada y documentada. Completa el capítulo

lo un informe sobre la respuesta humanitaria española a los terremotos de El Salvador y de la India. El título del capítulo ya de por sí expresa la decepción que la política oficial de cooperación ha provocado en todos sus principales protagonistas, sin excepción. El informe propone un cambio total de orientación en dicha cooperación española. “Estamos –concluye– en el momento más difícil y negativo de la historia de esta cooperación, en el que se está llavando a cabo un proceso de laminación de la misma, incluyendo ataques a los agentes que actúan en ella”. Esperemos que sus propuestas sean escuchadas por los responsables políticos aludidos. Valoramos especialmente la inclusión de algunos de los documentos más significativos producidos a lo largo del debate citado.

Dos capítulos monográficos completan el informe. El excelente y muy documentado capítulo tercero, de Marta Arias, técnica también del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam, está consagrado a un tema urgente, sangrante y actual: “Migraciones y desarrollo: ¿hay lugar para la cooperación?”. El capítulo pretende –y lo consigue ampliamente– analizar el problema y proporcionar opciones para que todas las personas puedan ver hecho realidad su derecho a una vida digna, sea en su país de origen o sea en otro si deciden emigrar. Es un trabajo rico, riguroso y lleno de matices, alejado de los tópicos y las simplificaciones con las que a veces se trata el complejo fenómeno de la emigración. Incluye un recuadro sobre “El Plan ‘migración, comunicación y desarrollo’ de Cáritas” de José Manuel López Rodrigo, Director de Acción Social y

### Promoción Confederal de Cáritas.

Se añade un breve capítulo cuarto sobre la cooperación internacional hacia América Latina, elaborado por Federico Negrón, economista peruano, con una especial referencia al famoso Plan Colombia.

Completa la obra un muy útil glosario de términos. En cuanto a presentación y corrección formal el informe es ejemplar (algunos pequeños deslices: en la p. 32, párrafo 4º, dice un billón de libras esterlinas, seguramente es un americanismo y deba decir 1.000 millones; en la p. 78 se alude al manifiesto del 11 de julio de 2000, obviamente debe decir 2001).

Las ONG necesitan tomar distancia con respecto a su praxis y adoptar perspectivas globales y críticas en relación con los mecanismos de funcionamiento y los condicionamientos de todo tipo de su propia actividad ejemplar, especialmente dependientes de la política y de la financiación públicas. Intermón –al igual que la red internacional Oxfam a la que pertenece– constituye un ejemplo sobresaliente de capacidad de análisis y de investigación, unida a un compromiso directo en la acción de alto valor.

En este contexto, nos preguntamos si un informe tan valioso como el que comentamos no pone de manifiesto la falta de un análisis autocrítico de la propia labor de las ONGD, actores y protagonistas esenciales (seguramente más que el propio gobierno) en el proceso de la ayuda al desarrollo; que nosotros sepamos, aunque se dispone de análisis fragmentarios, generalmente a cargo de académicos, no existe ningún

informe periódico sistemático y crítico al respecto; el directorio anual de ONGD, publicado por la Coordinadora nacional, no nos parece suficiente, ya que carece de la dimensión analítica y crítica a la que nos acabamos de referir.

Para terminar, no en vano las anteriores ediciones de este libro se han transformado en un “best seller” de la cooperación en España, auguramos el mismo éxito a esta edición de 2001 que constituye, entre otras cosas, un nuevo grito de alarma ante el comportamiento cuantitativo y cualitativo de la cooperación española al desarrollo que “da un paso adelante y tres hacia atrás” (p. 27). Se trata, por tanto, de una obra de lectura ineludible para todas las personas que trabajan en el variado mundo de la cooperación al desarrollo en sus múltiples facetas y plataformas. Ojalá su lectura sirva también a los altos responsables políticos de la cooperación española para revisar serenamente sus opciones y replantear radicalmente sus prioridades.

José Juan Romero Rodríguez S.J.

## VOLUNTARIADO

GARCÍA ROCA, J. (2001), *En tránsito hacia los últimos. Crítica política del voluntariado*, Santander, Sal Terrae, 188 págs.

Este texto constituye el tercer volumen de una trilogía consagrada por el autor al tema del voluntariado. Tras *Solidaridad y voluntariado* (1994) que profundizó en los marcos teóricos del voluntariado, y *El voluntariado como recurso* (1996) dedicado a narrar historias de vida, el libro que presentamos pretende “destripar las matrices culturales del voluntariado”, según expresa gráficamente el propio autor (p. 24), es decir, poner de relieve la pluralidad de universos simbólicos que animan el creciente fenómeno tan actual y tan variopinto del voluntariado.

Su larga gestación (cf. p. 24 ss.) se refleja en la madurez con la que el autor va “pleiteando” con las diferentes ideologías que proponen distintos modelos de voluntariado con características diferenciales. De alguna manera, frente a las posibles homogeneizaciones ideologizadas, su deseo es “recuperar la policromía del voluntariado”. En efecto, opina el autor, “cuando los voluntarios se identifican con el vaciado político o con el territorio sin ideología, consagran la asepsia en la lucha por la justicia, facilitan el triunfo del pensamiento único, y se alían en ese territorio en el que no se es ni de derechas, ni de izquierdas, ni demócrata ni antidemócrata” (p. 9).

El esquema del libro es muy claro recorriendo cuatro modelos o paradigmas (“paisajes”) de voluntariados. Co-

mienza el autor exponiendo un primer modelo, el del voluntariado “en el universo conservador” (pp. 27 ss.). El segundo es el voluntariado “en el universo neoliberal” (pp. 55 ss.). Viene a continuación el análisis del voluntariado “en el universo socialdemócrata” (pp. 90 ss.). El último en ser analizado es el voluntariado “en la nueva izquierda” (pp. 125 ss.).

El bisturí del autor va diseccionando, uno tras otro, con un esquema común los siguientes aspectos de cada modelo: los sentimientos que lo inspiran, las ofensivas a las que responden en la economía y la sociedad, las retóricas de las que se alimentan, la gestión política que del voluntariado se hace en cada uno y las resistencias y tareas, convicciones que de alguna manera sirven de síntesis al análisis realizado.

Las últimas palabras del libro son a la vez un programa y un sueño:

“El voluntariado desactiva la mercadería a través del paradigma del don, como si de una mesa compartida se tratara” (p. 188).

Avalado, como es su caso, por una larga praxis reflexionada de voluntariado y desde la cercanía intelectual, vital y hasta física con los excluidos, no se trata de retórica. El discurso de Joaquín García Roca, más allá del análisis y la erudición (que, por cierto, abundan) adquiere el valor y la fuerza de un testimonio vibrante y apasionado. Algo a lo que, por cierto, nos tiene ya acostumbrados.

José Juan Romero Rodríguez S.J.

## DERECHO MERCANTIL

---

INMENGA, I. (2001), *El mercado y el Derecho. Estudios de Derecho de la competencia*, Valencia, Tirant lo Blanc, 165 págs.

---

Los cinco estudios recogidos fueron objeto de un seminario impartido por el autor en la Universidad de Valencia. Estas aportaciones y el Anexo que las acompaña pueden ordenarse en tres partes. Primero como Anexo figura el Proyecto de Código antitrust internacional que vio la luz en 1995, y fue elaborado por un Grupo de expertos en Derecho de la competencia y de la propiedad industrial. Segundo una serie de estudios publicados entre 1996 y 2000 sobre Derecho de la competencia. Es la parte más extensa y dispar de la obra. Y tercero un trabajo, ya publicado en la Revista de Derecho Mercantil (núm. 235, 2000), sobre el concepto, los efectos y el posible contenido del Derecho del mercado.

Los trabajos sobre Derecho de la competencia abordan cuestiones de diferente interés. Nos encontramos con materias técnico-jurídicas, como los distintos criterios de enjuiciamiento de la licitud de las prácticas colusorias y de los abusos de posición de dominio en el mercado, frente a los parámetros utilizables cuando se valora la autorización de una operación de concentración económica. Combinadas con reflexiones de interés político, económico y jurídico más general, como la necesidad de una ordenación internacional de las normas de competencia, y la coordinación entre la política de la competencia y la política industrial.

En todos los trabajos está presente la preocupación por la armonización o acercamiento de las disciplinas nacionales sobre Derecho de la competencia. La realidad económica y política así lo demanda, dado el carácter internacional de muchos de los supuestos de hecho objeto de este Derecho (v.g.: prácticas colusorias, abusos de posición de dominio, concentraciones económicas, y ayudas económicas públicas). El autor, especialista en Derecho comparado, propone para estos supuestos transfronterizos la creación de reglas multilaterales, impulsadas por la Organización Mundial del Comercio, que serían incorporadas a los ordenamientos nacionales y aplicadas por las instituciones nacionales.

El conflicto entre la política de la competencia y la política industrial cobra creciente actualidad en un contexto de privatizaciones, liberalizaciones y desregulaciones que cuestiona la compatibilidad entre ambas políticas. La experiencia demuestra que la intervención estatal en la economía no puede ser eliminada por las normas del Derecho de la competencia. El prof. Immenga limita las intervenciones públicas justificadas en razones de política industrial al supuesto de las concentraciones económicas, y siempre que la eficiencia económica aportada supere las restricciones a la competencia.

La reciente oleada de fusiones nacionales e internacionales es objeto de algunas consideraciones. Las reales o pretendidas ventajas económicas parecen alejar del debate cualquier análisis que cuestione su procedencia. A menudo se olvida que las macrofusiones crean poderes económicos en los mercados que

restringen, no sólo la competencia económica, sino la propia estructura de los mercados y la posible intervención pública. Ante estos nuevos hechos decae el criterio de dominio en el mercado para autorizar la operación de concentración, y la propia función del Derecho de la competencia como límite a los poderes económicos. El autor, en un intento de racionalizar lo inevitable (y quizá lo injustificable), apunta el recurso a criterios como la cuota de mercado o la capacidad financiera de las empresas implicadas.

El primero de los trabajos recopilados, y el último que comentamos, lleva por título «El Derecho del Mercado». Necesariamente hay que suscribir las palabras del autor cuando afirma que «(El) significado del mercado como objeto del Derecho se ha hecho especialmente notorio en la última década por medio de las tendencias liberalizadoras y privatizadoras; se trata de un desarrollo que no cabe considerar concluido todavía». En efecto frente a la calificación como moda de la omnipresencia del mercado, se alzan quienes vislumbran en el mercado el nuevo eje del Derecho mercantil. El prof. Immen- ga no se detiene en consideraciones

dogmáticas, y delimita el Derecho del mercado como aquella parte del Derecho de la economía (categoría en gestación en nuestra doctrina) referida al ajuste de la oferta y la demanda mediante un sistema de economía de mercado. En esta concepción el Derecho del mercado tendría un carácter transversal sobre las ramas del Derecho pacíficamente aceptada en nuestra doctrina, especialmente el Derecho civil, mercantil y administrativo. En las reflexiones sobre el Derecho del mercado advertimos luces y sombras. Entre las primeras la afirmación de que este Derecho debe someterse al ordenamiento jurídico y garantizarse la independencia de su aplicación, sin que pueda quedar determinado por intereses económicos o de política general. Entre las segundas no compartimos que el realce de la autonomía privada deba hacerse a costa de la protección social o de la protección del consumidor que, a juicio del autor, «no constituyen criterios suficientes para legitimar la extensión e intensidad de las intrusiones en la libertad contractual».

Manuel Paniagua Zurera