

Julio · Septiembre 2000

REVISTA

de

Fomento Social

La crisis de Manos Unidas

*La reforma de las instituciones
de la UE*

*Política monetaria del Banco
Central Europeo*

El trabajo infantil en Andalucía

Violencia y cultura de la paz

Retos a las ONGD desde Asia

El movimiento asociativo



REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 219 – VOLUMEN 55

JULIO–SEPTIEMBRE 2000

RESÚMENES / ABSTRACTS

EDITORIAL

- *En torno a la crisis de Manos Unidas*..... 311
-

ESTUDIOS

- Antonio J. PORRAS NADALES y M^a Luisa MORILLO GUTIÉRREZ: *El debate sobre la reforma de las instituciones europeas y la Carta de Derechos Fundamentales*..... 341
- Adolfo RODERO FRANGANILLO y M^a Carmen LÓPEZ MARTÍN: *La ejecución de la política monetaria por el Banco Central europeo y sus efectos en diversos países*..... 365
- Rafael SERRANO DEL ROSAL: *Percepción y tipología del trabajo de los menores: un acercamiento cualitativo al caso de Andalucía*..... 391
-

NOTAS

- Jesús María ALEMANY BRIZ: *Mecanismos de justificación de la violencia y cultura de paz*..... 419
- Alfonso Carlos MORALES GUTIÉRREZ: *El movimiento asociativo en su encrucijada: desafíos externos e internos*..... 435
- Fernando FRANCO: *Retos desde Asia: capitalismo y subalternidad*..... 445
-

BIBLIOGRAFÍA

- *Recensiones*..... 467
- *Reseñas*..... 477
-

SUMARIO



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 303-309

RESÚMENES / ABSTRACTS

EDITORIAL

Consejo de Redacción

En torno a la crisis de Manos Unidas

La Organización No Gubernamental para el Desarrollo (ONGD) católica Manos Unidas ha sufrido en los últimos meses la crisis más grave de toda su historia determinada por un conflicto entre sus anteriores dirigentes y la cúpula de la Conferencia Episcopal Española. Dos aspectos básicos concretos han estado en la raíz del problema: la presencia de profesionales contratados en los órganos directivos de Manos Unidas y el deseo de los obispos de que la ONGD católica participe de forma más activa en la financiación de proyectos específicamente pastorales. En el fondo del conflicto subyacen cuestiones más profundas, tales como los fines de Manos Unidas como institución de Iglesia, su forma jurídica de inserción en la Iglesia católica española o la concepción acerca del laicado y de su puesto en la Iglesia. Este artículo editorial analiza el conflicto, sitúa a la ONGD en el marco de la cooperación española al desarrollo y propone una serie de reflexiones que permitan tener criterios para valorar el conflicto y sus repercusiones.

*Editorial Board****Apropos the Manos Unidas crisis***

Manos Unidas, the Catholic run Non Governmental Organisation for Development (NGOD), has suffered the gravest crisis in its whole history during the last few months, stemming from conflict between its former managers and the leaders of the Spanish Synod (Conferencia Episcopal Española). Two basic issues appear to be at the root of the problem: the presence of paid professional staff within the management of Manos Unidas and the wish on the part of the Bishops that this Catholic NGOD play a more active part in financing projects of a specifically evangelising nature. There are issues that run deep beneath this conflict, such as the aims of Manos Unidas as a Church institution, its legal format within the Spanish Catholic Church or the underlying perception of lay people and their role in the church. This editorial endeavours to contribute to an intraecclesiastical dialogue, analysing the conflict, establishing the place of the NGO within Spanish Collaboration for Development, and proposing a series of points for thought that can lead to the establishing of criteria to evaluate the conflict and its repercussions.

ESTUDIOS

*Antonio PORRAS NADALES***El debate sobre la reforma de las instituciones europeas. La Carta de Derechos Fundamentales**

La actualidad de la Unión Europea parece determinada únicamente por cuestiones económicas tan candentes como la debilidad del euro frente al dólar o las subidas del precio del petróleo. Ello hace que pasen relativamente a segundo plano debates de mucho más calado político. Tales son el controvertido tema de la reforma de las instituciones comunitarias en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea a los países del centro y este de Europa, o el lento y laborioso proceso de elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, **presupuestos necesarios e ineludibles para poder llegar en el futuro a una Constitución Europea**. En este artículo se estudia la situación de ambas cuestiones a la altura del verano de 2000 y se reflexiona sobre las perspectivas de avance en uno y otro ámbito.

The debate on the reformation of European Institutions. The European Bill of Fundamental Rights

The present state of the European Union appears to be conditioned solely by such burning economic issues as the weakness of the euro against the dollar, or the rise in oil prices. This means that debates with much deeper political significance find themselves relegated to a comparatively second place. This is the case of the controversial subject of the reformation of community institutions within the sphere of the extension of the European Union to include countries from central and eastern Europe, or of the slow and painstaking process of elaborating the UE Bill of Fundamental Rights, both being necessary and unavoidable pre-conditions to be able to reach the future goal of a European Constitution. In this article the state of both issues are studied as standing in the summer of 2000, and a reflection is presented on the perspectives of advance in both spheres.

Adolfo RODERO FRANGANILLO y M^a Carmen LÓPEZ MARTÍN

La ejecución de la política monetaria por el Banco Central Europeo y sus efectos en diversos países

En un artículo anterior¹ se analizaron las líneas generales de la política monetaria única que comenzaría a realizar el Banco Central Europeo a partir de enero de 1999 y cuáles eran los aspectos que podían determinar que los efectos de dicha política fueran diferentes en los distintos países de la Unión Monetaria.

Transcurridos ya los primeros meses de experiencia en la realización de la política monetaria, conviene analizar lo sucedido durante este tiempo. Para ello, la primera parte del artículo está dedicada a esta política; se han tenido en cuenta aspectos como el comportamiento de los agregados monetarios y otras variables macroeconómicas, las decisiones adoptadas, los instrumentos utilizados y la justificación de dichas decisiones según el BCE. En la segunda parte del artículo se estudia esta política desde un punto de vista espacial, haciendo hincapié en el comportamiento de los precios en distintos países del área euro, los efectos de la política monetaria sobre el citado comportamiento de los precios, el caso español y las posibilidades de una política monetaria diversificada en la actualidad.

¹ Véase RODERO FRANGANILLO, A. y LÓPEZ MARTÍN, M^a.C. (1998), «La política monetaria en la Unión Monetaria Europea», *Revista de Fomento Social*, nº 212, vol. 53, pp. 483-503.

The implementation of the monetary policy by the European Central Bank and its effects in different countries

An earlier article analysed the general lines of the single monetary policy that the European Central Bank be putting into effect as from January 1999, and which aspects would be the ones to determine that the effects of this policy would vary in the different countries comprising the Monetary Union.

In the light of the experience of the first months in the implementation of the monetary policy, it is worth analysing what has happened during this time. To this end, the first part of the article is dedicated to the policy itself, taking into account aspects such as the behaviour of monetary aggregates and other macroeconomic variables, the decisions taken, the instruments used and the justification of certain decisions on the part of the ECB. In the second part of the article the policy is studied from a spatial point of view, with special emphasis on the performance of prices in the different countries within the euro zone, the effects of the monetary policy on the said price performance, the case of Spain and the possibilities of a diversified monetary policy today.

Rafael SERRANO DEL ROSAL

Percepción y tipología del trabajo de los menores: un acercamiento cualitativo al caso de Andalucía

El trabajo infantil ha sido en los últimos años objeto de preocupación social. Sin embargo en España en general, y en la comunidad andaluza en particular, existen pocos estudios fiables sobre el mismo. En este artículo el autor presenta algunos de los resultados del estudio cualitativo “El trabajo de los menores en Andalucía” realizado en el marco del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA-Córdoba) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Según esta investigación sociológica, los dos factores que la sociedad andaluza actual considera más unánimemente como fundamentales para valorar si el trabajo que realiza un menor es digno de considerarse explotación o no, son la edad y la asistencia del menor a la escuela.

Establishing and classifying types of child-labour: a qualitative look at the case of Andalusia

Child-labour has come under the eye of public concern in recent years. However, in general in Spain, and more specifically in Andalusia, little reliable

research has been done on the subject. In this article the author presents some of the results of his qualitative study entitled «Child-labour in Andalusia» carried out within the framework of the 'Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía' (IESA-Córdoba) of the 'Consejo Superior de Investigaciones Científicas' (CSIC). According to this sociological study, the two factors most taken into account by society in Andalusia when evaluating whether the work done by a minor can be considered exploitation or not, are the child's age and if they attend school.

NOTAS

Jesús M^a ALEMANY

Mecanismos de justificación de la violencia y cultura de la paz

No decimos nada nuevo si afirmamos que el conflicto y la violencia son dos realidades muy presentes en nuestra convivencia social. Sin embargo, debemos evitar caer en ciertas tentaciones. Por un lado, aceptarlo como un hecho habitual, con la consiguiente insensibilización ante sus consecuencias. Por otro, ignorarlo y evitar cualquier tipo de cuestionamiento de dicha situación. A lo largo de las siguientes páginas, Jesús María Alemany, jesuita, director del Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza, nos expone de manera sugerente distintas reflexiones con el objetivo de superar esa cultura de la violencia y apostar por una cultura de la paz. Como bien afirma el autor, la cultura de la paz o «ecología de la paz» no pretende eliminar los conflictos de la sociedad, sino encontrar las bases para resolverlos de manera no violenta o mejor dicho, plenamente humana

Mechanisms to justify violence and the culture of peace

We are stating nothing new if we maintain that conflict and violence are two realities present in our daily coexistence. However, we should attempt to avoid certain temptations: on the one hand, accepting them as a common occurrence, which leads to insensitivity about the consequences, and on the other, ignoring and avoiding any kind of questioning of the situation. In the following pages, Jesús María Alemany, Jesuit, director in Zaragoza of the Research Seminar for Peace, vividly describes several of his ideas for overcoming this trend of violence and supporting a trend for peace. As the author so well states, the trend for peace or 'peace ecology' does not endeavour to eradicate conflicts from our society, but

to discover a basis for solving them in a non-violent way, or, to use a better expression, in a more humane way.

Fernando FRANCO

Retos desde Asia a las ONGD. Capitalismo y subalternidad

En este trabajo se analizan los cambios socioeconómicos y políticos de los últimos años que están determinando de manera directa o indirecta el papel de las Organizaciones No-Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) en la actualidad. Se trata, como indica el título, de una perspectiva **asiática o, más específicamente, india: un contexto especialmente sensible y crítico**. El autor pretende comunicar un mensaje sencillo: estamos siendo testigos de cambios de trascendencia universal que van a afectar profundamente a las ONGD y, por tanto, necesitamos realizar una nueva reflexión sobre el futuro de estas organizaciones. Un futuro que debe estar basado en una clara posición 'política' que denuncie las tremendas desigualdades de poder a nivel nacional e internacional. No se puede hablar tan solo de 'proyectos' sin hacer una clara denuncia de 'el proyecto' de los países más poderosos.

Challenges to NGODs from Asia. Capitalism and subordination

This article presents an analysis of the socio-economic and political changes in recent years that directly or indirectly determine the role of Non Governmental Organisations for Development (NGOD) today. As its title indicates, the article deals with the Asian, and more specifically the Indian, perspective: a context that is specially sensitive and critical. The author endeavours to get a simple message across: we are witnessing changes of universal proportions that are going to have a profound affect on NGOD and therefore we need to renew our approaches to the future of these organisations. A future that should be based on a clear 'political' standing that reveals and condemns the enormous disparities of power at both national and international levels.

Alfonso Carlos MORALES GUTIÉRREZ

El movimiento asociativo en su encrucijada: desafíos internos y externos

Algunos pensadores sostienen que el auge del movimiento asociativo que se está produciendo en las sociedades occidentales puede conside-

rarse como un exponente de la fuerza de la sociedad civil frente a las otras dos fuerzas dominantes: el mercado y el estado. El presente trabajo que tiene su origen en la ponencia de unas jornadas organizadas por una asociación en el ámbito de la salud, señala algunas tendencias que pueden influir en su desarrollo tanto desde el punto de vista de su relación con otros agentes –sobre todo de la Administración– como desde la perspectiva de sus recursos internos: sus miembros y su gestión.

A crossroads for the co-operative movement: internal and external challenges

Certain thinkers maintain that the boom the co-operative movement is experiencing in western cultures can be taken to be a reflection of the power that members of society on the whole maintain in opposition to the two other dominant forces: market and state. This article, based on a paper presented at a conference organised by an association within the health sphere, suggests certain tendencies which can influence its development, not only from the point of view of the relationship with other agents –principally the State– but also with regard to its internal resources, its members and its management.



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 311-339

En torno a la crisis de Manos Unidas

Consejo de Redacción

La Organización No Gubernamental para el Desarrollo (ONGD) católica Manos Unidas (MU) ha sufrido en los últimos meses la crisis más grave de toda su historia. Como probablemente conocen nuestros lectores, se trata de un conflicto habido entre los dirigentes de la citada organización y la jerarquía eclesiástica, de la que depende como organización católica. Este conflicto – cuyos orígenes se remontan años atrás– ha desembocado en importantes decisiones que, mucho nos tememos, marcarán de forma irreversible tanto la propia marcha de la organización, como su papel en la batalla contra el hambre y la pobreza en el mundo y la forma de abordarla desde una perspectiva a la vez cristiana y competente en su ámbito.

El Consejo de Redacción de la Revista de Fomento Social decidió abordar el análisis del conflicto por dos motivos diferentes: por las relaciones mantenidas con el mundo de la cooperación al desarrollo y con las organizaciones que actúan en ese campo y por el alcance y trascendencia de los problemas que se han suscitado.

En efecto, desde hace muchos años conocemos a MU –entre otras ONGD– y

hemos colaborado con ella a diferentes niveles¹. En algunas ocasiones hemos discrepado quizás de algunas de sus actuaciones (¿se trata siempre de asuntos complejos y opinables!), menos por cierto que de las de otras ONGD que han pululado últimamente en nuestro horizonte español e internacional y en las que –incluso en algunas supuestamente confesionales– “no es oro todo lo que reluce”. Hemos seguido de cerca los acontecimientos y hemos asistido con dolor al desenlace. Sabemos que el ambiente ha estado muy enrarecido y que muchas personas afectadas están perplejas, desconcertadas y, desde luego, desmoralizadas.

Pero nos ha movido también a reflexionar sobre esta situación tan delicada el convencimiento de que el asunto desborda con mucho la simple anécdota. Intuimos en lo ocurrido un significativo exponente de profundos problemas que atañen tanto a la manera de concebir la Iglesia y la acción del cristiano laico en la sociedad, como a la ingente y nada fácil tarea de la lucha organizada contra el subdesarrollo y la miseria en el mundo.

Las páginas que siguen tienen un doble objetivo: proporcionar, avalados por nuestra propia experiencia y la reflexión derivada de ella, elementos de juicio sobre un acontecimiento que, nos consta, ha inquietado a muchos de nuestros lectores; participar serena y críticamente en un debate que también a nosotros nos afecta de alguna manera y al que no podemos permanecer ajenos. Queremos abordar el tema con la mejor intención de fidelidad a la verdad y con el máximo respeto a las partes afectadas, a sabiendas de que se trata de un asunto delicado y de que no resulta fácil tomar en consideración todos los elementos en juego. Ofrecemos, pues, nuestras reflexiones como una aportación en el marco de una Iglesia adulta y dialogante, en la que todos tenemos el derecho y la obligación de expresar respetuosamente nuestros puntos de vista y, naturalmente, abiertos al diálogo que de estas reflexiones pueda surgir.

Hemos articulado esta reflexión en varios grandes apartados, para los cuales hemos contado con la colaboración de diversos especialistas y testigos directos de los hechos. Comenzamos haciendo una exposición de lo ocurrido, a la luz de la información de que disponemos (prensa, publicaciones católicas especia-

¹ La cooperación al desarrollo es, desde hace años, una de las líneas de actuación institucional de ETEA. Esto significa que un número considerable de sus miembros han trabajado en este terreno y han mantenido relaciones con otras instituciones de actividades semejantes, entre ellas MU. De toda esta experiencia se benefician las páginas que siguen, aunque las posturas que en ellas se toman son de exclusiva responsabilidad del Consejo de Redacción de la Revista.

lizadas y fuentes directas). A continuación ofrecemos una síntesis de la historia de esta organización y un análisis del papel de MU en el creciente y complejo mundo de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) de nuestro país: ambas cosas pueden ser de interés a la hora de valorar lo sucedido. Por fin abordamos las que consideramos dimensiones más relevantes de la crisis: no sólo los problemas que se han planteado directamente, sino los que pensamos que subyacen a todo el conflicto, que son los de más alcance.

1. Los hechos

Los primeros síntomas de desencuentro entre la cúpula de la Conferencia Episcopal Española (CEE) y los dirigentes de MU, que apenas trascendieron a la opinión pública, se sitúan en el periodo de la presidencia de Ana de Felipe (1991–1997). Fue entonces cuando desde la CEE se pidió a MU que destinara parte de sus fondos a proyectos de evangelización explícita. MU se negó a ello y acusó de intervencionismo a la CEE. Quizás la entonces presidenta y la Asamblea de Delegadas no supieron medir las consecuencias de su reacción, la cual ha marcado negativamente todo el proceso, tiñendo de desconfianza las relaciones entre la cúpula episcopal y la propia organización. La siguiente presidenta, Consuelo Lobo, elegida en continuidad con la línea de Ana de Felipe, tuvo que negociar con la CEE durante todo su mandato (1997–2000) en un ambiente de mutua desconfianza. Todo ello cristalizó en los dos conflictos concretos que han saltado en estos últimos meses a los medios de comunicación: la intervención de los obispos, primero en la redacción de los nuevos estatutos y después en la elección de la nueva presidenta. Sigue el relato somero de cómo se desarrollaron estos dos conflictos.

1.1. La intervención de la CEE en la elaboración de los estatutos

En octubre de 1997, Mons. Elías Yanes, Presidente de la CEE, comunicó a la entonces presidenta, Consuelo Lobo, la necesidad de proceder a la elaboración de nuevos estatutos dado que el plazo de los vigentes caducaba en febrero de 1998. Se constituyó la correspondiente Comisión de Estatutos en noviembre del mismo año; tras varios meses de trabajo se llegó a un texto consensuado por todas las partes, que se presentó a la CEE.

El 12 de diciembre de 1998 la CEE, a través de su jurista miembro de la Comisión, hizo llegar a MU un nuevo borrador de Estatutos con una serie de modificaciones sustantivas de fondo y forma. Faltaban sólo cuatro días para la

Asamblea Extraordinaria de MU que tenía que aprobar el texto definitivo. Hubo de suspenderse la aprobación.

Se formó entonces una nueva comisión. El 24 de marzo de 1999 Mons. Juan José Asenjo, Secretario General de la CEE, hace llegar por escrito a MU los criterios compartidos por los obispos en la LXXI Asamblea Plenaria de la CEE para la renovación de sus estatutos: para que la CEE pueda aprobar en su asamblea de noviembre de 1999 los Estatutos, los obispos pedían a MU que clarificara “necesariamente” su identidad como organización de la Iglesia Católica, la formación católica de sus miembros, la intervención de los obispos en la elección de delegados y la participación de los profesionales.

Esta revisión fue elaborada por una Comisión de Estatutos, en la que participaron miembros de MU junto a otros que representaban a la CEE. Estos, según la carta citada de 24 de marzo de 1999, habían de supervisar “el curso de la negociación” y “los aspectos técnicos de los nuevos estatutos”. En un ambiente de diálogo y entendimiento se logró consensuar un proyecto en que parecía que se daba respuesta a todas las demandas de los obispos. También en el punto que se convertiría luego en el principal objeto de polémica, el de la participación de los profesionales (artº 12.3), se llegó a una formulación que contó con el apoyo unánime de todos los miembros de dicha comisión y que fue enviado a la CEE el 1 de febrero de 2000. Decía así: “Al ser Manos Unidas una organización de voluntarios (artículo 2.3), los puestos de responsable de áreas y de departamentos se cubrirán con voluntarios idóneos; sólo cuando ello no resulte posible, a juicio de la Comisión Permanente, podrán ser cubiertos por personas contratadas”. Este texto fue aprobado el 14 de marzo de 2000 por la Asamblea Extraordinaria de MU con más de dos tercios de los votos, tal como habían solicitado los obispos: 52 votos a favor; 16 en contra; 1 en blanco (2 delegaciones estuvieron ausentes). De esta forma, la asamblea de MU daba cumplimiento a lo indicado por la CEE mediante carta de su Secretario General a MU de fecha 14 de diciembre de 1999 en la que se pedía que “las dos sensibilidades existentes en la asociación deben esforzarse por buscar de mutuo acuerdo una fórmula canónicamente viable y aceptada por todos que pueda alcanzar los 2/3 de los votos de delegadas en una asamblea que se podría celebrar en los próximos meses y en cualquier caso antes de la próxima asamblea plenaria de la CEE”.

Sin embargo, poco después Mons. Omella, Presidente del Comité Rector de MU, comunicó en nombre de la CEE que el controvertido artículo había sido ratificado en los términos siguientes: “Al ser Manos Unidas una organización de

voluntarios (artículo 2.3), los puestos de responsable de áreas y de departamentos se cubrirán con voluntarios” (suprimiéndose todo lo demás). Aunque este hecho fue comunicado semanas antes por Mons. Omella a MU el escrito oficial dirigido a la organización lleva fecha de 16 de mayo. Faltaban sólo nueve días para que la nueva Asamblea de MU conociera los nuevos Estatutos aprobados.

Días antes de la Asamblea del 25 de mayo la presidenta, vicepresidentas, tesorero y dos delegadas miembros del Comité Rector presentaron un recurso ante la CEE por la modificación de los Estatutos que, de diferentes formas, fue apoyado por distintas iniciativas de las delegadas y, posteriormente, de otros miembros de MU. El recurso argumentaba básicamente que la CEE se había excedido en sus competencias al aprobar un texto que no había sido refrendado previamente por la institución. Según los propios estatutos de MU lo único que podía hacer la CEE era aprobar o rechazar la propuesta presentada por la organización, pero no modificarla. Sobre este recurso la Comisión Permanente de la CEE del mes de junio remitió una decisión a la asamblea plenaria de los obispos del mes de noviembre próximo.

En la Asamblea del 25 de mayo dimitieron irrevocablemente de sus cargos las tres vicepresidentas (Lola de Mesa, Esther Colmenarejo y Julia Navarro) y el tesorero (José Antonio Casaus) por el “desacuerdo, tanto en el fondo como en la forma”, con la decisión adoptada por la CEE, en la que se aprobaron los nuevos estatutos de la organización, explica una nota de MU². Dicha nota añadía:

“La CEE ha modificado sustancialmente la propuesta presentada por Manos Unidas. Ésta había sido elaborada con la participación de la propia CEE y aprobada por más de dos tercios de la Asamblea de delegados y por el Comité Rector de Manos Unidas (ambos compuestos en su totalidad por voluntarios), cumpliendo así las instrucciones dadas previamente por la propia CEE. Se ha decidido por tanto, en contra de la voluntad mayoritaria de la organización, desautorizando a sus órganos de gobierno”.

Poco después la presidenta, Consuelo Lobo, convocó anticipadamente elecciones a la presidencia “haciendo suyas las razones que han llevado a estas dimisiones”. Media docena de profesionales contratados dejaron ya entonces la organización. Otros tantos lo han hecho después.

² Para este apartado nos basamos en informaciones directas y en las crónicas siguientes: J. FERNÁNDEZ, “Dimisiones en la cúpula de MU. Convocadas nuevas elecciones para presidente”, *Vida Nueva* (3 junio 2000) 12; *Alandar* (junio 2000), que reproduce el texto literal de la nota de la organización.

Entre las diversas gestiones que se llevaron a cabo durante estos meses destaca una entrevista entre Mons. Rouco y los responsables de MU celebrada durante el mes de abril, que fue calificada de “muy dura” por testigos directos. En ella el Presidente de la CEE comunicó los cambios introducidos en los estatutos y –siempre según estos testigos– se mostró inflexible con las responsables de la organización, recordándoles su obligación de obedecer, como miembros de un movimiento de laicos sometido a la jerarquía.

El cambio sustancial introducido en los estatutos por la CEE excluye toda presencia de profesionales contratados en puestos directivos o de gestión, de forma que todas las decisiones serán tomadas únicamente por voluntarios. Los estatutos ya establecían claramente la exclusión de los profesionales contratados de cualquier cargo de gobierno, tanto individual (presidenta, vicepresidentas, secretario, tesorero, delegada o vicedelegada) como colegiado (Asamblea y Comisión Permanente, antiguo Comité Rector). Por lo tanto, lo que los obispos han prohibido es tener ninguna responsabilidad en los cargos de gestión, incluidos los de carácter intermedio como eran los coordinadores de departamento.

1.2. La intervención de la CEE en la elección de nueva presidenta³

La elección de nueva presidenta quedó fijada para el 27 de julio siguiente. Tampoco en este breve intervalo de dos meses faltaron los incidentes, como se recoge a continuación.

De las 11 candidatas para la presidencia que fueron presentadas por las diferentes delegaciones, la CEE vetó a 5. Esta nueva intervención episcopal provocó la dimisión de Consuelo Lobo. Nos consta que no se les ha dado ninguna explicación, aun cuando la han pedido.

Llegada la fecha del 27 de julio, la Asamblea eligió presidenta a Ana Álvarez de Lara, hasta entonces responsable de los proyectos de cooperación de MU en Madagascar y Mozambique. Participaron 63 delegadas –diez de ellas representadas– de las 71 que existen en toda España. La presidenta electa necesitó tres vueltas y aun así sólo logró 24 votos a favor de las 63 delegaciones presentes, aunque se benefició de las 31 abstenciones y los 2 votos en blanco (los restantes votos fueron a otras candidatas). Una nota de la organización señaló que las

³ Tomamos los datos de sendas crónicas de *Vida Nueva* (29 julio y 5–12 agosto 2000), *El País* (28/7/2000), y *El Diario de Navarra* (2/8/2000).

abstenciones fueron “consecuencia de los continuos desacuerdos entre un sector mayoritario de Manos Unidas y la CEE, ante el veto de la misma a las candidatas propuestas por la mayoría”.

Tras la Asamblea, 10 de las 71 delegadas dimitieron, a saber: Alcalá de Henares, Burgos, Cádiz, Ceuta, Jerez de la Frontera, Madrid, Murcia, Pontevedra, San Sebastián, y Valencia, a lo que hay que sumar la delegada de Santiago de Compostela. Otras delegaciones, como la de Barcelona, condicionaron su dimisión a la resolución de los recursos presentados a la CEE y “por respeto a los beneficiarios directos de la gestión de Manos Unidas”, manifestando el desacuerdo de todos los miembros con el proceso de elección de la nueva presidenta. Las dimisiones se produjeron, según declaración de las personas afectadas, por considerar que la CEE había alterado “radicalmente el proceso electoral de Manos Unidas” y por creer que “no va a ser posible continuar la trayectoria de buen trabajo y eficacia, austeridad y motivación”. Algunas dimisionarias aseguraron no estar “en contra de los obispos”, pero dijeron sentir que éstos ya no respaldaban su gestión ni la concepción que ellas tenían de MU.

Por su parte, la nueva presidenta sostenía una postura claramente contraria al anterior equipo en los temas más polémicos⁴. Criticó en su programa “la excesiva profesionalización” a la que había llegado MU por “el número excesivo de personas contratadas”. A su juicio, ello podía poner en peligro el ideario de la ONG, “una asociación de fieles cristianos unidos por el compromiso cristiano de ayuda a los países desfavorecidos”.

2. Buscando luz en la historia de Manos Unidas

Llegados aquí, nos parece oportuno volver la vista atrás y recorrer aunque sea brevemente la historia de la organización.

Como punto de partida puede servirnos esta presentación que aparece en la última Memoria de MU, la de 1999:

“Manos Unidas es una Organización No Gubernamental para el Desarrollo (ONGD) católica, de voluntarios que luchan contra la pobreza, el hambre, la malnutrición, la enfermedad, la falta de instrucción y el subdesarrollo (Estatutos, art.6) 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, la indiferencia y la crisis de valores humanos y cristianos”⁵.

⁴ *Diario de Navarra*, loc. cit. 2 de agosto de 2000.

⁵ MANOS UNIDAS (1999), *Memoria 1999*, p. 5

Tras esta definición se encuentra una organización que, a lo largo de sus más de cuarenta años de existencia, se ha ido adaptando a los nuevos escenarios y desafíos que imponía la cooperación al desarrollo en España. Pero MU es además, por decisión de la CEE, el organismo para la cooperación de la Iglesia española al desarrollo económico y social del tercer mundo⁶. Este doble nivel de su existencia, tan característico de MU, está también en el origen de muchas tensiones a que se ha visto, y sigue viéndose, sometida.

2.1. Los grandes hitos de la historia de Manos Unidas

MU tiene su origen en el manifiesto para luchar contra el hambre en el mundo lanzado por las Unión Mundial de Organizaciones Femeninas Católicas (UMOF-C). En 1955 la UMOFC decidió que sus afiliadas deberían organizar, en sus respectivos países, acciones encaminadas a mentalizar a la sociedad sobre la situación de los entonces llamados Países en Vías de Desarrollo⁷.

En julio de 1960 este manifiesto fue asumido por la FAO, que ya ese mismo año será quien lance oficialmente la Campaña Mundial Contra el Hambre en el Mundo. En España este lanzamiento es puesto en marcha por la rama femenina de la Acción Católica por su vinculación a la UMOFC como miembro activo, desde ese mismo año 1960. En España la Campaña adoptó el nombre de Manos Unidas, que utilizaría conjuntamente con el de Campaña Contra el Hambre en el Mundo (CCHM) hasta llegar a identificarse totalmente entre sí⁸.

Desde esta atención prioritaria al problema del hambre en el mundo, MU entendió siempre sus objetivos de una forma más amplia: como la promoción del hombre a través de obras que fomentan condiciones de vida más dignas.

Pero en la España de aquellos años la cooperación internacional al desarrollo no encontraba un ambiente propicio como consecuencia de la escasa permisividad hacia el asociacionismo y a cualquier iniciativa social que se

⁶ Cf. OFICINA DE ESTADÍSTICA Y SOCIOLOGÍA DE LA IGLESIA, *Guía de la Iglesia Católica en España. Nomenclator 2000*, Edice 2000, 268.

⁷ La mayor parte de los datos obtenidos sobre los orígenes de MU se encuentran recogidos en la tesis doctoral inédita realizada por I. DE FELIPE BOENTE (1981) *El papel del ser humano en la ayuda al desarrollo: las organizaciones no gubernamentales de ayuda al Tercer Mundo*.

⁸ Otras organizaciones internacionales que se sumaron a dicha campaña fueron: MISEREOR en Alemania, MANI TESE en Italia, OXFAM en Inglaterra, COMITÉ CATHOLIQUE CONTRE LA FAIM (CCCF) en Francia.

planteara el tema⁹. En la práctica apenas se podía hacer algo en este terreno si no era al amparo de la Iglesia católica, aprovechando con frecuencia los resquicios que ofrecía el Concordato con la Santa Sede de 1953. Por otra parte, la Iglesia universal conoció en esos mismos años una decidida apertura a los problemas del tercer mundo, de las que son exponentes autorizados las encíclicas Mater et magistra¹⁰ de Juan XXIII (1961) y Populorum progressio de Pablo VI (1967), además de la constitución Gaudium et spes del Vaticano II (1965).

Especial interés reviste la creación por parte de Pablo VI del Secretariado para la Cooperación Internacional al Desarrollo Socioeconómico, al que se encomendó la aplicación de las enseñanzas y recomendaciones de la Populorum progressio, tanto en la realidad concreta de los países pobres, como en la necesaria transformación de las estructuras socioeconómicas y políticas en las sociedades desarrolladas del Norte. Su existencia corre pareja con la de la Comisión Pontificia Justicia y Paz.¹¹

En España el Secretariado de Cooperación al Desarrollo fue puesto en marcha, junto con Justicia y Paz, en 1969, justamente el año en que se consumó la crisis de los movimientos especializados de Acción Católica después de un largo conflicto con la jerarquía, al que nos referiremos luego. En ambas organizaciones encontraron acogida y espacio para actuar muchos antiguos militantes católicos, contribuyendo así a la preparación remota de la futura transición democrática española. Y no faltaron las dificultades en ninguna de las dos, que tenían su origen unas veces en las autoridades políticas y otras en las mismas instancias eclesiales.

El Secretariado de Cooperación al Desarrollo merece una atención especial por la importancia que tuvo en la transformación de las instituciones que se movían en este terreno por aquellos años. Tres características destacan en él:

⁹ La información puede ampliarse en M. L. ORTEGA CARPIO (1994), *Las ONGD en la crisis del desarrollo*. ETEA-IEPALA, pp. 144-145.

¹⁰ En esta encíclica, Juan XXIII hace un elogio de los católicos de los países más ricos por sus iniciativas y esfuerzos a favor de un desarrollo solidario, a los que dice: "A estos queridos hijos nuestros, que en toda la tierra demuestran claramente la perenne eficacia y vitalidad de la Iglesia con su esfuerzo extraordinario en promover el genuino progreso de las naciones, e inspirar la fuerza saludable de la auténtica civilización, queremos expresar nuestro aplauso y nuestro agradecimiento". Nos parece que este texto muestra bien el clima eclesial en que nacieron proyectos como MU.

¹¹ Populorum Progressio, 5.

1. *Estaba formado por profesionales y técnicos, creyentes o no, especializados en diversos campos relacionados con la cooperación al desarrollo.*
2. *El Secretariado se propuso cambiar los comportamientos y las concepciones marcadamente asistenciales de las organizaciones de Iglesia por actitudes y prácticas de acción social promocionales y autoorganizativas. Se pretendía corregir concepciones y prácticas de las misiones tradicionales enriqueciéndolas con un concepto integral de cooperación al desarrollo, con base socioeconómica. Es en ese contexto donde se irán decantando muchos grupos y organizaciones que, posteriormente, integrarían las ONGD de procedencia religiosa. Entre ellas, MU.*
3. *En relación con su actividad en el tercer mundo, el Secretariado optó por luchar contra las dependencias de todo tipo, prestando su colaboración a los procesos de autodesarrollo que surgían entre los grupos y comunidades de base popular. Su actuación en el primer mundo se orientó, correlativamente, a la denuncia y a la transformación de las mentalidades y de las estructuras de poder económico, político e ideológico.*

La vinculación de MU con la Iglesia española se verá directamente afectada por las directrices que emanaron de dicho Secretariado. Ya en 1970 adquiere una adscripción mayor a la Iglesia al acordar la Conferencia Episcopal que en todas las parroquias se hiciera una colecta extraordinaria contra el hambre en el mundo el segundo domingo de febrero, que administraría MU, y convocar el viernes anterior a dicho domingo una jornada de ayuno voluntario. Unos años después, en 1978, la Asamblea Plenaria de la CEE aprueba "la erección como persona jurídica de derecho canónico del Comité Católico de la Campaña contra el Hambre, con el nombre de Manos Unidas"¹².

Precisamente de estos años, en que la Iglesia está estrechando sus vínculos con MU, proceden los dos testimonios que siguen. El primero es parte de la declaración de principios realizada por MU el 30 de abril de 1977 en el entonces Boletín de la Campaña contra el Hambre. Se definía así la campaña:

"Es una acción mundial en la que participan un centenar de países distribuidos en todos los puntos de la tierra para luchar contra el hambre, la miseria, la falta de instrucción, la enfermedad, etc. Por la promoción del Hombre, por la Justicia y la Fraternidad..."

¹² La noticia está tomada del comunicado de prensa de la XXX Asamblea Plenaria del Episcopado Español, según se recoge en el Boletín Oficial de la Archidiócesis de Madrid-Alcalá (15 diciembre 1978) 835.

No es una obra de ningún Gobierno ni de ningún partido político. No está inspirada por ningún país. No es tampoco una obra de la Iglesia. Es una movilización de todos los hombres de buena voluntad, para lograr que por todos los medios se termine con las plagas mencionadas y se cree un mundo más humano, más justo, más de acuerdo con los designios de Dios¹³.

Otro boletín de aquel mismo año (octubre 1977) describía así las actuaciones que estaba realizando MU:

“A veces se cree que la Campaña contra el Hambre en el Mundo va dirigida sólo a los católicos por ser presidida por un Comité Católico. Ello no es así, pues va dirigida a todos los ciudadanos del mundo. Los trabajos de desarrollo que se promueven no tienen en cuenta la postura religiosa de quien los realiza, ni de quienes en países del Tercer Mundo participan en ellos. Aunque se piensa que las ONG no pueden hacer mucho por cambiar la situación del hambre y la injusticia, los proyectos de promoción (sanitarios, educacionales, agrarios, industriales y sociales) son un agente de cambio en muchas sociedades y un cauce de defensa de los derechos humanos. Además suponen un revulsivo en nuestra sociedad de consumo y una concienciación de cada miembro de nuestra civilización en una responsabilidad en cuanto a los otros pueblos de la Tierra¹⁴.”

Ambos testimonios, leídos sobre el trasfondo de la reciente crisis de MU, no dejan de ser muy significativos...

2.2. Manos Unidas y las otras ONGD españolas

Una vez contemplada brevemente la historia de MU, intentaremos situarla en el contexto de las ONGD españolas y detectar el papel que ahí ha desempeñado.

En los años ochenta apenas existía un puñado de ONGD en España que trabajaran en el campo de la Cooperación al Desarrollo. Entre otras razones, porque hasta esas fechas España había sido receptora neta de ayuda, dado su bajo nivel relativo de desarrollo. Fue en 1983 cuando, por iniciativa de la Comisión Justicia y Paz y con el fin de destinar el 0,7% del PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se crea la Coordinadora de ONGD de España (CONGD E). Fueron socios fundadores: Ayuda en Acción, Cáritas Española, Consejo Interhospitalario de Cooperación, Intermón, Justicia y Paz, Medicus Mundi, Comisión 0,7% y MU; también estuvieron presentes como miembros invitados Cruz Roja y UNICEF.

La CONGD E nació con un doble fin: actuar como interlocutor válido de las

¹³ I. DE FELIPE BOENTE (1981), loc. cit., p. 250.

¹⁴ I. DE FELIPE BOENTE, loc. cit. p. 271.

ONGD ante las Administraciones Públicas; facilitar la colaboración entre las distintas ONGD en la realización de acciones comunes en el campo de los proyectos en el Sur y en la educación para el desarrollo.

MU participó activamente desde sus comienzos en la Coordinadora, donde desempeñó siempre un liderazgo difícil de exagerar. Así se entiende la presencia, desde sus inicios, de un miembro de MU en su Junta de Gobierno: Carmen de Miguel fue vicepresidenta de 1984 a 1990; Ana de Felipe de 1990 a 1994 y Luis Arancibia, presidente en 1995-98 y vocal de relaciones institucionales en 1998-2000¹⁵.

Y es que el peso de MU en la coordinadora ha sido, por distintas razones, siempre significativo: tiene 71 delegaciones distribuidas por todo el territorio nacional y es la única que está presente y activa en todas las coordinadoras autonómicas de ONGD; su financiación, de 7.193 millones de pesetas, representa el 9,5 % de los ingresos de las ONGD españolas; de ese volumen de recursos, y a diferencia de lo que suele ser normal, el 83% son privados; cuenta con más de 4.500 miembros, de los que sólo 90 eran contratados (antes de la crisis). Es difícil comparar estas cifras con las tendencias medias de las ONGD españolas, dada la atomización y diversidad que existen entre ellas. En todo caso, MU ha venido siendo un referente para mostrar a las otras ONGD cómo crecer manteniendo la fidelidad al espíritu inicial con que fue creada.

2.3. Algunos rasgos destacados de la evolución de Manos Unidas

Analizaremos también la evolución que ha sufrido en el marco de los sucesivos enfoques que se ha dado a la Cooperación al Desarrollo y sus consecuencias sobre la educación para el desarrollo. Este último campo de acción es un indicador altamente significativo de la "filosofía" de toda ONGD. Y en este terreno de la educación MU ha sido ciertamente pionera y ha servido de referente a otras muchas ONGD españolas.

Aquellos que, como observadores, hemos seguido la evolución de MU admiramos cómo evolucionó su concepción de la educación para el desarrollo: de ser una actuación puramente asistencial pasó a convertirse en un conjunto

¹⁵ Los cargos en la Coordinadora estatal y las distintas coordinadoras nunca han sido remunerados. Por lo tanto, y al margen de su relación contractual con MU, estos cargos se asumieron con un talante de voluntariado aunque en ocasiones los designados por las ONGD para asumirlos fueron profesionales, como es el caso de Luis Arancibia.

de actuaciones con el objetivo de “aumentar la conciencia y el compromiso de las personas para lograr un mundo más justo y más humano”. Con ello se pretendía hacer frente a “los comportamientos individuales basados en valores y actitudes contrarios a la solidaridad”, pero también al “compromiso y el comportamiento de las instituciones que conforman las estructuras injustas que generan pobreza y exclusión”¹⁶.

Este cambio de orientación supuso un arduo proceso interno, dado el respaldo social tan amplio con que contaba, tanto en los servicios centrales como en las distintas delegaciones: muy eficaces fueron los cursos de formación promovidos por los servicios centrales para las distintas delegaciones.

En el campo de educación formal para el desarrollo es, junto con INTERMON, pionera en la elaboración de materiales educativos que cubren las distintas etapas de la formación. Sus materiales son casi los únicos que de forma gratuita están presentes en la mayoría de las escuelas, colegios e institutos de España. A sabiendas de que esto no es suficiente y con la intención de que la educación para el desarrollo se incorporase en los textos escolares, ha venido colaborando habitualmente con algunas editoriales. En esta misma línea es una de las pocas ONGD que realiza cursos de formación homologados por el Ministerio de Educación. Por último, y con el ánimo de llegar a los niveles superiores de enseñanza, había firmado en estos últimos años convenios de colaboración con numerosas universidades (entre ellas: Málaga, Comillas, Salamanca y Granada).

Otra de sus líneas prioritarias en el terreno educativo es la sensibilización de la opinión pública. En este sentido fue pionera en diversos frentes: facilitando la formación y la información a los medios de comunicación a través de sus premios de prensa, radio y televisión; invitando a periodistas de distintos medios de comunicación a realizar viajes de seguimiento de proyectos junto a los miembros de MU con el fin de que descubrieran la realidad sobre el terreno y pudieran dar una visión más humana de las otras realidades del Sur; cofinanciando algunas series de televisión, como “Planeta Sur” en los ochenta, junto con otras ONGD y “Los excluidos”, recientemente estrenada, magnífica serie sobre la realidad de los países del Sur. Instrumento esencial de sensibilización son sus boletines y folletos informativos, que se comenzaron a publicar en la segunda mitad de los noventa, de gran utilidad también para la formación en cooperación del amplio espectro de voluntarios.

¹⁶ MANOS UNIDAS (1999), op. cit. en nota 5, p. 9.

Las acciones de presión política pueden considerarse como otra forma de sensibilización. Entre ellas destaca la actuación de MU en las campañas. Cabe mencionar en este ámbito la campaña “Adiós a las armas”, más intensamente aún la campaña por la abolición de las minas antipersonales y, sobre todo, “Deuda externa ¿deuda eterna?”, en la que MU ha sido el motor principal con actuaciones muy destacadas por todo el territorio nacional y con un éxito que es difícil ignorar.¹⁷ En este terreno político debe subrayarse también su participación, por elección del resto de las ONGD españolas, en el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, órgano asesor y de participación del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Esta forma nueva de entender la cooperación al desarrollo ha marcado también el tipo de proyectos financiados por MU. Cinco son las prioridades establecidas: promoción educativa, promoción social, promoción de la mujer, promoción sanitaria y promoción agrícola. En cambio, y en continuidad con sus orígenes, MU nunca financió proyectos pastorales, aspecto éste del que por cierto informaba habitualmente a sus donantes. Su relación con la Iglesia institucional era otra: por ejemplo, exigían siempre a sus contrapartes que fueran avaladas por el obispo de la región.

En ocasiones se ha criticado a MU la atomización de sus proyectos y el carácter asistencial de estos. En respuesta a estas críticas, aunque sin renunciar a sus orígenes, recientemente se estaba evolucionando tanto en el carácter de los proyectos (nuevas líneas: capacitación de líderes, microcrédito...), como en sus dimensiones (proyectos más amplios e integrados, más insertos en la realidad social)¹⁸.

2.4. Voluntarios y profesionales en Manos Unidas

Si en algo había llegado a ser un referente MU era en la convivencia en una misma organización de voluntarios y profesionales. Este es, sin duda, uno de los mayores problemas a los que deben hacer frente las ONGD españolas: la

¹⁷ El Gobierno y la jerarquía eclesiástica ejercieron una fuerte presión sobre las cuatro organizaciones católicas convocantes, para que no participasen en la consulta social sobre la deuda externa con ocasión de las elecciones generales de marzo pasado. Este conflicto pone también de relieve que hay un tipo de presencia pública de los cristianos que pueden no interesar ni a los gobiernos ni a la jerarquía.

¹⁸ Véase a este respecto la entrevista realizada a Bartolomé Burgos, “Hay que acabar con la cooperación del proyectito”, *Boletín de Manos Unidas* nº 140 (julio-septiembre 2000) 4-5.

incorporación de profesionales a su organización sin perder por ello los ideales y valores que inspiraron su creación.

En MU se produjo esta incorporación de profesionales desde finales de los ochenta y principios de los noventa. Por ejemplo, en el Comité Ejecutivo anterior a las últimas elecciones había 13 profesionales y 8 voluntarios, de los cuales una buena parte han dimitido a raíz de los últimos acontecimientos¹⁹. Nuestra relación con esta ONGD nos ha permitido descubrir, tanto a voluntarios con un talante verdaderamente profesional como a profesionales con talante voluntario por su disponibilidad de tiempo y de esfuerzos más allá de la simple relación contractual. Esto era posible porque todos compartían una misma fe y vocación de laicos comprometidos con el Evangelio.

En su carta de despedida, Consuelo Lobo, voluntaria desde 1989 y dimitida recientemente como presidenta, resumía su experiencia con estas palabras:

“Durante estos años he intentado hacerlo lo mejor que entendía, pero debo reconocer que poco hubiera conseguido si no hubiera contado con la ayuda de todos aquellos que me apoyaron desde la fe y el desprendimiento personal y diario. He procurado trabajar en equipo con personas –muchas de ellas contratadas y altamente preparadas– cuyo principal objetivo es el servicio a los pobres. Vaya para ellas mi reconocimiento y admiración puesto que su comportamiento me parece que sería el que hoy podrían tener aquellos primeros cristianos que vendían sus bienes y los repartían cada cual según sus necesidades”²⁰.

3. De los problemas explícitos a los interrogantes implícitos

La presentación del desarrollo de la crisis y de toda la historia de MU desde sus orígenes nos permitirá abordar por fin los problemas que se han ido planteando y tomar postura ante cada uno de ellos. Dichos problemas se manifiestan en forma diferente: unos se formulan explícitamente; otros subyacen a los debates. Son también de distinta índole: unos son de carácter más técnico, mientras que en otros están en juego cuestiones eclesiales y teológicas. Podemos sintetizarlos en cinco, que pasamos a analizar.

¹⁹ Pero no es este Comité Ejecutivo el principal órgano directivo de MU, sino el Comité Rector; así, por ejemplo quien tiene la última palabra para la aceptación de los proyectos, no es el Comité Ejecutivo sino el Comité Rector donde todos son voluntarios.

²⁰ MANOS UNIDAS (2000). *Boletín* n° 140 julio–septiembre, p. 3.

3.1. La presencia de profesionales en Manos Unidas

Este es sin duda el asunto más técnico, en principio, de cuantos se debaten: la conveniencia de que haya profesionales de la cooperación en los cargos directivos de la organización.

Es preciso comenzar recordando que la Cooperación al Desarrollo ha venido a ser, cada vez más, un terreno complicado y difícil. En él no basta la buena voluntad; cada vez se hacen más indispensables la profesionalidad y la preparación en una serie de disciplinas científicas y sociales, si se quiere que –como suele decirse– “el remedio no sea peor que la enfermedad”²¹.

Nuestra experiencia directa de muchas ONGD nos permite afirmar que en ese complejo mundo de la Cooperación al Desarrollo lo que sobra precisamente es voluntarismo y lo que falta es más profesionalidad. Una mirada a la constelación de las ONGD importantes de la OCDE, y en particular a las de origen más o menos explícitamente cristiano, nos lleva a concluir que la presencia de profesionales contratados (con frecuencia de alto nivel) se ha hecho prácticamente imprescindible. Hoy se precisan conocimientos básicos de economía, de sociología, de técnicas para elaborar, realizar y evaluar proyectos, ¡de marketing!, de contabilidad y gestión, de legislación, etc... para no cometer errores “de bulto” en el ya de por sí duro y difícil trabajo de la Cooperación al Desarrollo. Es cierto que todo cooperante –y más si es de inspiración cristiana como son todos los profesionales que tenía MU en su equipo directivo– necesita una buena dosis de misionero y un claro perfil de voluntario; pero necesita mucho más que eso, necesita preparación, mucha preparación, y dedicación, dedicación total (y por tanto retribución digna, aunque no sea cuantiosa, que le permita mantener a su familia). Esas características no pueden cumplirlas, salvo raras excepciones, los voluntarios normales.

Concretamente en el caso de MU pensamos que el número de profesionales que tenía contratados es adecuado a la dimensión que había alcanzado la organización. Casi paradigmático: porque ¿existen muchas organizaciones que puedan administrar un presupuesto de 7.200 millones de pesetas destinando tan sólo un 3,2% a gastos administrativos? ¿Se podría haber realizado toda esta labor sólo con voluntarios? Creemos sinceramente que no.

El percibir una retribución económica no es incompatible en principio con el

²¹ Precisamente, entre otros similares, ETEA e Intermon han impartido en dos años consecutivos en Sevilla un master de formación en “Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD”.

más alto nivel de altruismo y desinterés evangélicos. Nadie cuestiona eso en el caso de los que asumen una responsabilidad eclesial (párrocos, profesores de teología, muchas capellanías, clero castrense...). ¿Por qué dudarlo en el caso de algunos profesionales llamados a participar en los órganos directivos de MU?

No podemos negar algunas consecuencias problemáticas de esta, para nosotros, inevitable profesionalización. De hecho algunos han puesto en relación cierta pérdida de identidad cristiana con la presencia de los profesionales: "la profesionalización ha ido pareja a una cierta secularización y deseclesialización de la acción de algunas de estas organizaciones (...); se ha perdido el vínculo de la acción caritativa con las otras acciones eclesiales como la catequética, la litúrgica,... con el conjunto de la comunidad cristiana"²². Pero ¿es necesario que las tareas de una institución tan especializada como MU tengan una conexión visible con esas otras acciones eclesiales? ¿No es igualmente problemática esta conexión en otras instancias de la Iglesia, como sería el caso de las universidades católicas o las revistas de teología? ¿Y duda alguien por ello de su sentido eclesial y evangelizador?

En todo caso la identidad cristiana de una institución no está en función de la proporción de voluntarios que trabajen en ella, ni la presencia de profesionales tiene por qué enturbiar el compromiso cristiano de la misma. Es más, ¿cuántas veces nuestra experiencia nos ha mostrado que el ser voluntario no garantiza el compromiso cristiano? ¿y a cuántos profesionales hemos conocido que viven su compromiso cristiano en profunda armonía con un alto nivel de competencia profesional? Como ha escrito Agustín Domingo Moratalla:

"La historia de la ética nos ha mostrado que ni la competencia es patrimonio exclusivo de los profesionales ni la buena voluntad es un monopolio de los voluntarios. Por eso, más que enfrentar a profesionales con voluntarios, una organización inteligente es aquella que promueve entre ambos una cultura de confianza y libertad, de lo contrario no sólo será una cueva para profesionales incompetentes, sino una madriguera para voluntarios de saldo"²³.

Y si todo esto es cierto en el campo teórico, es preciso añadir que queda confirmado por la realidad de MU: podemos afirmar que ése es el modelo de profesionales al que responden los que nosotros hemos conocido en dicha institución.

²² En este caso, formuladas en unos comentarios poco afortunados, a nuestro juicio, de Carlos García de Andoin, en *Vida Nueva*, 5 de julio de 2000, p. 11.

²³ "La identidad del voluntariado en Manos Unidas", *Las Provincias*, Valencia, 4 de agosto de 2000, y "El voluntariado en Manos Unidas, *Vida Nueva*, 29 de julio de 2000.

Por otra parte, la resistencia a los profesionales puede ser también interpretada como un cierto miedo a su competencia, en el sentido de que el rigor, y hasta frialdad, de sus planteamientos se convierta en un obstáculo para la libertad de actuación de los que tienen la última responsabilidad de una institución. Pero entonces ya el conflicto no es entre profesionales y voluntarios, sino profesionales y responsables últimos. Este conflicto no hay por qué excluirlo: se presentará cuando las últimas razones de una decisión no son estrictamente técnicas. Ahora bien, este no puede ser el caso normal; y cuando llega, el debate será fecundo siempre que exista flexibilidad en cada parte para comprender la lógica de la otra. Más vale la tensión entre ellas, que eliminar una de las dos para evitar los problemas.

3.2. El destino de los recursos económicos

Como ya dijimos, la otra razón del conflicto, ha sido la negativa de MU, durante las presidencias de Ana de Felipe y de Consuelo Lobo, a dedicar parte de sus fondos a acciones directamente pastorales confesionales católicas. También esta cuestión puede ser abordada desde un punto de vista preferentemente técnico o, si se quiere, estratégico.

Un criterio decisivo sería aquí la voluntad de los donantes. Es evidente que MU recauda y administra cantidades importantes de recursos. Su historial y el respaldo de la Iglesia institucional son una garantía para el que da. Una parte cuantiosa de la recaudación procede de las colectas que se hacen en todos los templos de España con ocasión de la Campaña del Hambre. Pero cada vez se incrementan más los recursos procedentes de personas no vinculadas a la Iglesia. Y más importantes son todavía los que llegan de instituciones públicas (municipales, autonómicas, estatales o europeas): porque hoy la Ayuda Oficial al Desarrollo canaliza cantidades crecientes de sus fondos a través de las ONGD que les merecen más crédito. Y entre ellas está, sin duda, MU.

Ante esta diversidad de fuentes surgen algunas preguntas. ¿Estarían algunos donantes privados y las instituciones públicas de acuerdo con este destino "confesional" (por así decirlo) de los fondos? ¿No es más coherente dedicarlos a acciones humanitarias, de lucha contra la pobreza, de educación para el desarrollo, etc., que a proyectos estrictamente pastorales? Por lo que respecta a los creyentes colaboradores, ¿tienen dificultad en que sus ayudas se dediquen a este tipo de proyectos humanitarios, que ha sido por otra parte lo tradicional de MU?

Una solución podría consistir en dividir MU en dos, para destinar así una parte de sus fondos a actividades directamente pastorales. Pero ¿no debilitaría eso a la organización de modo decisivo? ¿no empañaría su imagen pública? ¿no existen ya otras agencias eclesiales que realizan colectas específicas para estos objetivos más pastorales (las Obras Misionales Pontificias y la tradicional colecta del Domund)?²⁴

En todo caso, es motivo de sano orgullo el ver cómo una notable proporción de los proyectos de MU se encauzan a través de instituciones religiosas mayoritariamente católicas insertas en los países de destino que, por su honestidad y fiabilidad, ofrecen la máxima garantía de buena utilización de los recursos según los fines para los que fueron recaudados. Y los que dan movidos por su fe comprenden que estos proyectos no directamente pastorales constituyen un apoyo fundamental a la acción misionera evangelizadora propiamente dicha. Pero es aquí donde radica el problema que nos parece de más alcance en todo esto: ¿es coherente con el carácter eclesial de MU dedicar tantas energías y tantos recursos a tareas tan profanas?

3.3. Los fines de Manos Unidas como institución de la Iglesia

Aquí está, en nuestra opinión, el nudo gordiano de todo este debate. Todos los demás aspectos que aquí se discuten casi son consecuencias de esto.

Concretamente se ha acusado a MU de que su acción benéfica es ambigua en cuanto a su “confesionalidad” católica, que no es suficientemente “evangelizadora” en sentido explícito, o, dicho de otra forma, que no se ocupa de fomentar la pastoral directa en los territorios de misiones en la medida que sería deseable. En concreto, partiendo de esa acusación de ambigüedad, se exige a la organización una “necesaria clarificación teológica y eclesial”²⁵.

²⁴ Son muchas las instituciones religiosas (congregaciones misioneras, sobre todo) que recaudan fondos mediante “procuras de misión” o entidades similares, cuyo destino es indistintamente la ayuda a la evangelización directa y el sostenimiento de instituciones de caridad y de desarrollo entre las poblaciones de los llamados “territorios de misión”. Es la pluralidad versátil subyacente a toda la acción del cristiano en el mundo.

²⁵ Por tratarse de una persona muy significativa en el mundo eclesial y teológico de nuestro país, son especialmente significativas algunas valoraciones vertidas por Olegario González de Cardedal, catedrático de Teología de la Universidad Pontificia de Salamanca, en alguno de sus escritos, que han contribuido a sembrar la sospecha y a alimentar la crítica sobre MU. En un contexto en el que se refiere a la necesidad que tiene la Iglesia de afirmar su “radicalidad evangélica”, evitando (y es muy fuerte lo que dice) la “degradación interna de su fe dogmática

Esta clarificación debería partir, según nuestro punto de vista, de la siguiente pregunta: ¿se justifica que las tareas de una institución de la Iglesia sean sólo de promoción humana (y nada menos que eso!), sin que aparezca en ellas directamente la dimensión evangelizadora?

El tema no es nuevo. El ejercicio de la caridad con los necesitados constituye una tradición que se remonta a los orígenes mismos de la Iglesia. Y no sólo como iniciativas de los creyentes en cuanto personas particulares, sino como tarea de la institución eclesial en cuanto tal. La atención a los pobres menesterosos fue durante siglos responsabilidad de la Iglesia, y así le fue reconocido en la organización de la sociedad.

Sólo en la época moderna esta actividad de beneficencia fue siendo asumida por los poderes públicos, y por cierto no sin airadas quejas y dura resistencia por parte de la Iglesia, que consideraba que las autoridades seculares estaban invadiendo un terreno que era de su exclusiva competencia.

Hoy no tendría sentido seguir reivindicando esta exclusividad. Más bien hay que felicitarse de que, al menos en determinadas sociedades, el objetivo de una mejor distribución de la riqueza haya sido asumido por toda la sociedad a través de instituciones públicas. ¿Qué lugar queda entonces a la Iglesia?

Desde mediados del siglo XX han sido muchos los cristianos y las iglesias particulares que han sentido una fuerte llamada a luchar por la justicia en aquellas regiones del mundo donde las desigualdades eran más flagrantes. Eran esos años –los 60– en que se generalizaba la conciencia de que el subdesarrollo del tercer mundo se convertía en destino casi inevitable para inmensas mayorías humanas.

y de su fidelidad moral”, ilustra su pensamiento con dos ejemplos, uno de los cuales es precisamente MU. Aunque remitimos al lector al texto completo, para no alargar la cita, el teólogo se refiere textualmente a la dificultad que encuentran este tipo de “instituciones cristianas a realizarse como tales”... Y añade: “si de manera permanente se excluyen esos proyectos [específicamente pastorales] y la referencia a la Iglesia, tal como de hecho ella es, y se la difumina en sus programas, entonces se comprende que surjan recelos y distancias; que las diócesis dejen de sentirse obligadas a proponer las colectas parroquiales como cauce para tal fin, dado que una latente ambigüedad en manifestaciones y acciones no permite percibir las como acción específica de la Iglesia. Si los fines ya no están claros, entonces las autoridades de la Iglesia se preguntan por la obligatoriedad moral de colaborar... apareció un problema de fondo: la necesaria clarificación teológica y eclesial”. Cf. O. GONZÁLEZ DE CARDEDAL, “Reflexión final. Cristianismo, Iglesia y sociedad en España: 1950–2000”, en: O. GONZÁLEZ DE CARDEDAL (ed.), *La Iglesia en España 1950–2000*. PPC, Madrid, 1999, 374–375. Las cursivas son nuestras.

Esta sensibilidad, nacida en situaciones nuevas y apoyada por un análisis distinto de estos problemas y de la acción social en general, no sólo dio pie a innumerables esfuerzos de muchos cristianos anónimos, sino que tuvo también su reflejo en el concilio Vaticano II y en toda la teología que se elaboró en los fecundos años que le siguieron.

La cuestión surgía desde una doble preocupación: por una parte, se pretendía purificar la praxis de los siglos pasados (excesivamente volcada a paliar los efectos de las injusticias, y menos atenta a combatir las causas de las mismas) y adaptarla mejor a los nuevos datos de las ciencias sociales; por otra, se buscaba un lugar más adecuado para la inserción de la Iglesia en la sociedad moderna, tan secular como opulenta y discriminatoria.

En un afán por reducirnos a los hitos más significativos de este proceso de reflexión, vamos a citar tres momentos, tal como se han reflejado en documentos oficiales de la Iglesia:

1º) El Vaticano II definió a la Iglesia así:

“La Iglesia es en Cristo como un sacramento o señal e instrumento de la unión íntima con Dios y de la unidad del género humano” (CONCILIO VATICANO II, Constitución Dogmática sobre la Iglesia Lumen gentium, 1).

Tras la solemnidad y concisión de este texto se esconde toda una panorámica de acción para la Iglesia y para cada uno de sus miembros: su misión es hacer realidad (“signo e instrumento”) esa doble aspiración humana, la apertura a la trascendencia y la fraternidad de todos. Y este es un anuncio que se hace, no sólo con las palabras, sino con la vida, es decir, a través del compromiso de sus miembros (por eso es “signo e instrumento”, y no mero heraldo o portavoz).

2º) Esta manera de entender la Iglesia se proyectó unos años más tarde, justamente cuando más aguda se va haciendo la conciencia de las injusticias mundiales, sobre el esfuerzo de muchos cristianos por empeñarse en la lucha contra ellas. Fue el sínodo universal de 1971, máxima autoridad colegial de la Iglesia entre concilios, el que afirmó:

“La acción en favor de la justicia y la participación en la transformación del mundo se presenta claramente como una dimensión constitutiva de la predicación del evangelio, es decir, de la misión de la Iglesia para la redención del género humano y la liberación de toda situación opresiva” (SINODO UNIVERSAL DE OBISPOS DE 1971, La justicia en el mundo, Introducción).

El texto no se anda con rodeos: afirma rotundamente que comprometerse en la transformación de la sociedad pertenece a la misión de la Iglesia de evangelizar. No es una consecuencia, sino una “dimensión constitutiva”. No se

evangeliza para luego transformar la realidad, sino que esta transformación social es ya evangelización, aunque no es toda la evangelización (es “una” dimensión constitutiva).

3º) El peligro de reducir la misión de la Iglesia a pura tarea de cambio social (tan real en aquellos tiempos para muchos cristianos, urgidos por la experiencia de la injusticia) llevó al sínodo universal de 1974 a estudiar más a fondo la relación de estas tareas de promoción humana con la evangelización y con la Iglesia misma. Pablo VI, recogiendo un año después los frutos de aquella asamblea, lo formularía así:

“La evangelización, hemos dicho, es un proceso complejo, con elementos variados: renovación de la humanidad, testimonio, anuncio explícito, adhesión del corazón, entrada en la comunidad, acogida de los signos, iniciativas de apostolado” (PABLO VI, *Evangelii nuntiandi*, 24).

La tarea de promoción humana es, como ya dijera el sínodo anterior, parte de la evangelización. Pero Pablo VI añade ahora que ésta es un proceso complejo, y no un acto puntual. Ese proceso incluye momentos sucesivos: y entre ellos –y nótese el orden en que se colocan– la renovación de la humanidad y el testimonio preceden al anuncio explícito del mensaje, el cual había sido tenido tradicionalmente por lo esencial de la evangelización.

Luchar por un mundo más justo es abrir el camino de la evangelización, es ya evangelizar, porque es hacer ya realidad –aunque de forma incipiente y germinal– esa fraternidad a que aspira el corazón humano. En la dinámica de todo el proceso evangelizador se implica toda la Iglesia, aunque no todos sus miembros e instituciones están presentes de la misma manera en cada una de sus fases. La tarea de evangelizar es de toda la Iglesia y cada uno participa en ella con conciencia de contribuir a algo que sólo se completa entre todos.

Con sólo estos elementos es fácil encontrar justificación a lo que ha venido haciendo tradicionalmente MU, aun cuando nunca llegue a ocuparse de lo expresamente pastoral. Porque MU no lo es todo en la Iglesia, ni pretende que en esas acciones a que se ha venido dedicando hace tiempo está el todo de la evangelización. La colaboración con otros sectores o instancias de la Iglesia le ayudaría, sin duda, a tomar más conciencia de que su actividad también es evangelizadora, e incluso a visibilizarlo mejor.

Eso no obsta para que destine algunos fondos a proyectos más directamente pastorales. Pero no tendría que llegar ahí para encontrar pleno sentido eclesial a su actividad. Si financia ese tipo de acciones será por otros motivos, ya sea por la urgencia de ciertas situaciones, ya por oportunidad estratégica.

Un paso más. En todo esto la Iglesia no está innovando o rompiendo con su tradición. Ya lo vimos al recordar su trayectoria en tareas asistenciales, cuando nadie apenas se ocupaba de ellas. Pero podemos decir que la Iglesia del siglo XX ha sido impulsada en este cambio de rumbo por una vuelta a sus mismas raíces. Como decía el sínodo de 1971, ya citado, sintetizando lúcidamente continuidad y renovación:

“La situación actual del mundo vista a la luz de la fe nos invita a volver al núcleo mismo del mensaje cristiano creando en nosotros la íntima conciencia de su verdadero sentido y de sus urgentes exigencias” (SÍNODO UNIVERSAL DE OBISPOS DE 1971, La justicia en el mundo, Parte II, n. 1).

Ahondando en estas raíces más lejanas inmediatamente se nos vienen a la memoria los textos de los profetas, que tanto fustigan una religión entendida como un culto a Dios que se olvida de la justicia interhumana: porque la relación con Dios carece de sentido y queda vacía de contenido si coexiste con la injusticia que se ceba en los más débiles de la sociedad.

Sin remontarse tan lejos, muchos cristianos implicados en tareas de promoción humana se habrán sentido impulsados y estimulados por textos evangélicos como la parábola del buen samaritano (Lc 10, 29–37) o la escena del juicio final (Mt 25, 31–46). El contenido de una y otra deja poco lugar a dudas...

¿Cabría criticar al buen samaritano porque su acción no fue más explícitamente evangelizadora? ¿Puede ser calificada esa actitud de ambigua por no mencionar a su Dios ni buscar proselitismo alguno con un gesto que nace estrictamente de la “compasión”? ¿Hay que plantearse siquiera si el herido percibió la acción solidaria del samaritano como “acción específicamente religiosa”? ¿No habría que dejarse llevar más bien por esa praxis samaritana, por eso que algunos llaman la “cultura samaritana”?²⁶

Algo parecido ocurre con la escena del juicio final. Si algo queda bien subrayado en ella es el desconocimiento de los bienaventurados acerca del destinatario último de su acción caritativa: el propio Jesús. Han hecho el bien “...sin mirar a quién”, y precisamente por ello reciben la alabanza del Maestro y son llamados al premio definitivo.

Ambos textos son suficientemente elocuentes como para no tachar a la acción caritativa de la Iglesia en general²⁷, y de MU en particular, de falta de

²⁶ Ha reflexionado profundamente sobre el tema: R. DÍAZ SALAZAR (1998), *La izquierda y el cristianismo*, Ed. Taurus, cf. sobre todo págs. 396 ss.

²⁷ Un conflicto no muy diferente al que comentamos afectó no hace mucho tiempo a Cáritas, la

claridad en sus fines. Lo contrario ¿no sería corregirle la teología al propio Maestro?

Es más, si volvemos de nuevo a nuestro tiempo, ¿no se hace hoy más necesario atender a lo que podríamos llamar un “cristianismo de frontera”? Ese terreno no está exento de riesgos, pero eso nunca debería ser razón para huir de él. ¿No existe hoy en la Iglesia un ansia excesiva de seguridad y de límites doctrinales precisos, un miedo a la “contaminación mundana” que podría esterilizar muchas iniciativas pastorales? Quizás el riesgo de la frontera –con la debida sabiduría, ¡claro!– es uno de los grandes retos de la Iglesia de hoy.

En conclusión, no parece haber incoherencia alguna –sobre todo, si atendemos a las características de la sociedad de hoy– en una institución de Iglesia cuyas tareas son sólo de promoción humana, sin que aparezca en ellas directamente la dimensión evangelizadora. Porque eso ya es anunciar a Jesús, y porque este anuncio hoy tiene que optar por vías más indirectas antes de hacerse más explícito e inequívoco.

De acuerdo con este planteamiento y sin mostrar dificultad alguna en él, la reciente Guía de la Iglesia Católica en España hace esta sintomática observación al presentar a MU:

“Aun cuando Manos Unidas es una organización de seculares confesional, las acciones y fines que se propone son exclusivamente humanitarias, no discriminando en modo alguno a nadie que pueda ser beneficiario de ellas por razón de su sexo, raza, religión, etc.”²⁸.

3.4. La forma de inserción de Manos Unidas en la Iglesia española

Una cuestión ulterior es la de la fórmula jurídica de MU en cuanto institución eclesial. Ya dijimos que poseía personalidad jurídica canónica desde 1978. Pero en el nuevo Código de Derecho Canónico, promulgado en enero de 1983, se aquilató más el carácter de las asociaciones eclesiales. Para ello se recurrió a la distinción entre asociaciones públicas y asociaciones privadas. Todas las asociaciones que ya existían en aquel momento tuvieron que redefinirse para adoptar una de las dos formas. Determinar qué modelo era el más adecuado en cada caso no fue fácil para todas las asociaciones, lo que ha dado lugar a

importante organización caritativa oficial de la Iglesia Católica con resultados por desgracia semejantes.

²⁸ OFICINA DE ESTADÍSTICA Y SOCIOLOGÍA DE LA IGLESIA, loc. cit. en nota 6.

algunas situaciones embarazosas en el transcurso de estos años. MU adoptó finalmente la fórmula de asociación pública de la Iglesia.

Unas nociones sobre las características de cada uno de los dos modelos ayudará a clarificar desde otra perspectiva el reciente conflicto de MU.

Las asociaciones privadas responden al derecho de asociarse libremente, reconocido también a los cristianos en la Iglesia. Son creadas por un acuerdo privado entre ellos. Las asociaciones públicas, en cambio, son erigidas por la autoridad eclesiástica. Aunque ambas están sometidas a una vigilancia última por parte de dicha autoridad, las públicas tienen un mayor control: los estatutos deben ser aprobados por dicha autoridad y sus dirigentes nombrados por ella. Además la erección les confiere personalidad jurídica canónica, mientras que las privadas sólo pueden conseguir ese status por un decreto expreso de la jerarquía y una vez que ésta ha aprobado sus estatutos. En España, además, ambas pueden adquirir ulteriormente la personalidad jurídica civil con la sola inscripción en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

Hasta aquí los rasgos más específicos de unas y otras. Pero la cuestión más delicada es la de los criterios que determinan si una asociación eclesial debe ser pública o privada, sobre todo si ya existía antes de la promulgación del actual Código (caso de MU). El mismo Código indica cuáles son las asociaciones que, en principio, deben ser públicas. Y lo hace en dos pasos: en un primer caso estamos ante una responsabilidad propia de la jerarquía, mientras que el segundo se trata de una intervención de carácter subsidiario. Veamos cómo se formula en el art. 301:

- 1. Corresponde exclusivamente a la autoridad eclesiástica competente erigir asociaciones de fieles que se propongan transmitir la doctrina cristiana en nombre de la Iglesia, o promover el culto público, o que persigan otros fines reservados por su misma naturaleza a la autoridad eclesiástica.*
- 2. Si lo considera conveniente, la autoridad eclesiástica puede erigir también asociaciones que directa o indirectamente busquen otros fines espirituales, a los que no se provea de manera suficiente con la iniciativa privada.*

Naturalmente MU estaría entre las asociaciones contempladas en este segundo supuesto, las creadas por intervención subsidiaria de la jerarquía. ¿Por qué se optó en su momento por darle el carácter de pública? ¿Tal vez por hacer de ella el instrumento de la presencia oficial e institucional de la Iglesia española en el campo de la Cooperación al Desarrollo? ¿Es esto coherente con el artículo citado, que sólo en caso de que “no se provea de manera suficiente

con la iniciativa privada” aconseja a la autoridad eclesiástica actuar?

En todo caso, el actual estatuto de asociación pública de MU tiene consecuencias indiscutibles para su funcionamiento. Dos concretamente han sido en estos meses motivo de debate:

- a) La aprobación de los nuevos estatutos. La modificación de los estatutos tiene que contar con la aprobación de la autoridad eclesiástica. Cuestión diferente es la de las formas como se ha procedido, que, por los datos que tenemos y se han recogido más arriba, no deja en buen lugar a la jerarquía...*
- b) El nombramiento de los dirigentes (presidente nacional, en este caso). A la autoridad eclesiástica compete la “confirmación” de los dirigentes elegidos en la asociación. Por lo que sabemos, la Conferencia Episcopal Española ha venido exigiendo que las asociaciones presenten una terna de candidatos con objeto de no restringirle tanto sus márgenes de actuación. En el caso que nos ocupa se ha optado por otra vía: probablemente para evitar un eventual rechazo del candidato elegido por la asamblea los obispos vetaron previamente a varias de las candidatas propuestas. Actuar así supone, por lo menos, una interpretación restrictiva de la normativa vigente. No es posible eludir las preguntas: ¿fue esa la forma más adecuada de intervenir? ¿se respetaba así suficientemente la iniciativa de un colectivo tan acreditado como MU? ¿existían razones de peso, nunca comunicadas que sepamos, para actuar así?*

En conclusión, tendríamos que interrogarnos si la asociación pública sea el estatuto jurídico más adecuado para MU, dada su trayectoria en las cuatro décadas de existencia. Pero nos duelen los procedimientos escogidos para ejercer unos derechos, que la Conferencia Episcopal poseía, no sólo en virtud de los estatutos vigentes, sino como expresión del derecho y el deber de los obispos a ejercer sus responsabilidades pastorales sobre cualquier institución eclesial. Estos procedimientos no han estado a la altura de lo que creemos deben ser unas relaciones de confianza y transparencia en la comunidad eclesial. Y esto nos sitúa a las puertas del último de los problemas que queríamos abordar.

3.5. La concepción subyacente del laicado y de su puesto en la Iglesia

En efecto, lo que subyace últimamente a los distintos aspectos de este debate es el reconocimiento de los laicos en la Iglesia, y especialmente por parte de la jerarquía de ésta. El problema nos remite de nuevo al concilio Vaticano II, que

abordó la superación de las ideas preconciliares sobre los laicos en el marco de la actualización que él mismo hizo de la doctrina sobre la misión de la Iglesia (cf. supra 3.3).

El Vaticano II fue el concilio de los laicos. Tras siglos en que la teología y la praxis eclesial habían potenciado el papel del sacerdote, las nuevas ideas del Concilio permitían poner término a esta larga etapa de clericalización de la Iglesia.

La teología preconiliar entendía el lugar de los laicos en la Iglesia según el modelo de delegación y participación en el apostolado jerárquico. La realización más acabada de este modelo fue la Acción Católica (según la mentalidad que le impuso Pío XI). Según esa concepción, los verdaderos protagonistas de la misión de la Iglesia eran los miembros de la jerarquía, pero ésta se ayudaba en su tarea de los laicos, que participaban por delegación de acuerdo con el mandato que recibían. Aunque más tarde se suavizaría esta fórmula con el recurso al término “colaboración”, se seguía manteniendo la idea de un mandato que los laicos recibían de sus pastores.

*El Concilio reconsideró la identidad del laico en la Iglesia desde la forma de entender la misión de ésta, según vimos más arriba. La misión es tarea de todo creyente, independientemente del lugar que ocupe en la comunidad eclesial. La dimensión profética de la misión también compete a los laicos, llamados por esta razón a “juzgar con más precisión y objetividad tanto los asuntos temporales como espirituales” (Constitución *Lumen gentium*, 37). Esta autonomía que se reconocía a los laicos abría enormes perspectivas a su presencia evangelizadora en el mundo, al tiempo que obligaba a precisar ciertos matices. Así el mismo Concilio reconocía la pluralidad de opciones dentro de la Iglesia, sobre todo en las cuestiones sociales, políticas y económicas. Ello aconsejaba distinguir entre actuaciones de los cristianos o de las organizaciones compuestas por ellos como cristianos y aquéllas otras que se hacían en nombre de la Iglesia en cuanto institución jerárquicamente constituida. Así se reforzaba la posibilidad del pluralismo, al tiempo que se obviaba la necesidad perentoria de una mediación jerárquica para actuar como cristianos.*

Toda esta profunda revisión doctrinal debía ser puesta en práctica ulteriormente. Y los problemas no faltaron. Es más fácil moverse en el terreno de las ideas que sacar las consecuencias de éstas para la vida de cada día. Las décadas que siguieron al Concilio estuvieron marcadas por estos conflictos. Dos fueron los más relevantes. El primero se produjo en España a final de los años sesenta, cuando las ramas especializadas de la Acción Católica, entonces tan pujantes

y estimuladas por el reciente Concilio, no llegaron a entenderse con los que estaban entonces a la cabeza de la Conferencia Episcopal Española (Mons. Morcillo y Mons. Guerra Campos): el resultado fue la crisis de estos movimientos apostólicos, que prácticamente desaparecieron o perdieron una gran parte de sus miembros. En los años 80 una nueva crisis se desencadenó en Francia, Alemania e Italia. Ahora se enfrentaban los que defendían la presencia institucional de la Iglesia en la sociedad, con asociaciones específicamente católicas y que actuaban como tales, y los que propugnaban la colaboración de cristianos y no creyentes en movimientos concordes con los valores evangélicos. El debate sigue hoy en pie, pero ya entonces esta segunda crisis debilitó aún más a las asociaciones laicales y dividió al laicado en los distintos países.

Este recuerdo de hechos tan recientes nos hace temer que el conflicto actual de MU pueda saldarse con un precio tan alto como el de entonces: el deterioro o desmantelamiento de una asociación (como ocurrió entonces), el debilitamiento de la acción social de la Iglesia y de su presencia en el mundo (y precisamente en relación con una institución que se había ganado una notable credibilidad en ambientes seculares).

¿Se repetirá la historia? MU es –en palabras del Secretario de la Conferencia Episcopal Española– una organización “muy fiable”, que destaca por su eficiencia en llevar recursos a los necesitados y por sus bajos costos de gestión, publicidad y administración. ¿No es todo eso suficiente para reconocerla y apoyarla como iniciativa laical dentro del pluralismo de opciones que el Vaticano II reconoció hace ya 35 años? ¿Tienen derecho los laicos a una pluralidad de mediaciones eclesiales? ¿Vamos a volver a los tiempos en que la única mediación en lo temporal sea la que determina la jerarquía?

Conclusión

Al término de este largo recorrido reafirmamos el deseo que nos ha movido en toda esta reflexión: contribuir a un debate que ha crispado algunos ambientes eclesiales y ha acabado saltando, como era inevitable, a los medios de comunicación.

Nuestra preocupación no es sólo de imagen. Pero no despreciamos este aspecto, por las repercusiones que tiene para la acción de la Iglesia y de los cristianos en una sociedad secular y menos receptiva a cualquier mensaje auténticamente religioso.

La cooperación al desarrollo ha sido un campo en que la Iglesia y muchas de

sus organizaciones han sido pioneras, contribuyendo no sólo a reducir los niveles de inhumanidad de nuestro mundo, sino también a preparar el terreno para una tarea explícitamente evangelizadora. YMU ha desempeñado un papel decisivo en todo ello.

Sería lamentable que este conflicto afectara irreversiblemente la viabilidad de lo que se ha ido edificando en tantos años de búsqueda y compromiso.

No somos optimistas. Y no nos cuesta reconocerlo. No encontramos en las tendencias dominantes en la jerarquía actual de la Iglesia la sensibilidad que estos temas tan complejos requerirían. Nos parece que sus preocupaciones van por otra línea.

Pero no queremos renunciar a la esperanza de que el diálogo llegue a reinstaurarse por parte de todos. Deseamos que no se imponga la dialéctica de vencedores y vencidos ni se "haga leña del árbol caído". El recuerdo de Juan XXIII, recientemente beatificado y propuesto como modelo a la Iglesia, sirva como invitación para la única salida humanamente viable y cristianamente justificable: un diálogo fraterno y un discernimiento dócil al Espíritu.



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 341-363

El debate sobre la reforma de las instituciones europeas y la Carta de Derechos Fundamentales

— *Antonio J. PORRAS NADALES** y *M^a Luisa MORILLO GUTIÉRREZ*** —

1. El debate

El acceso de Francia al turno de la presidencia del Consejo Europeo¹, a principios de julio del año 2000, ha venido acompañado de una cierta movilización de la opinión pública en torno a algunas propuestas de dinamización del proceso de renovación institucional de la Unión Europea (UE); los

* Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

** Universidad de Sevilla, Master en Derecho Europeo.

¹ Conviene recordar que el Consejo de la Unión Europea (Consejo de Ministros o Consejo) es la principal institución decisoria de la UE. Reúne a los ministros de los 15 Estados miembros competentes en la materia que figura en el orden del día. Se llama Consejo Europeo a las reuniones regulares de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembro de la UE. Por su parte, el Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, es una organización intergubernamental de defensa de los derechos y libertades fundamentales, al que pertenecen otros países además de los 15 miembros de la UE. (Nota de la redacción).

argumentos del Presidente Chirac, presentados formalmente en su discurso ante el Bundestag alemán a finales de junio, han tenido que enfrentar sin embargo algunas críticas adversas que mostraban un razonable escepticismo ante la reiteración de la vieja *perspectiva francesa*, basada en último término en el predominio de la Europa de los estados, y matizada con el reforzamiento del eje de impulso franco-alemán como foco de cooperación reforzada. Pero, en cualquier caso, parece cierto que toda movilización de la opinión pública en torno a horizontes más o menos dinámicos constituye siempre una aportación valiosa, capaz de impulsar el decisivo momento histórico que vive la UE. En particular si consideramos que, a lo largo del año 2000, se han desarrollado dos importantes iniciativas en torno a la tarea pendiente de las reformas institucionales de la UE: por una parte la Conferencia Intergubernamental, que presentará sus conclusiones en el mes de diciembre, y por otra el intenso debate sobre la Carta de Derechos.

El mandato de Portugal durante el primer semestre, culminado en el Consejo Europeo de Santa Maria de Feira celebrado en junio, no parece haber aportado ciertamente resultados espectaculares, por lo cual los términos del gran debate pendiente parecen haber continuado inmersos en términos generales, a lo largo del año 2000, en una cierta rutina algo escéptica o desesperanzada. Un escepticismo que, para los medios de opinión pública, tendría su mejor reflejo en la evolución de la moneda europea, a lo que se unen las dificultades derivadas de la crisis petrolífera y sus efectos sobre las tasas de inflación, abriendo oscuros interrogantes en la evolución futura de las economías europeas.

Aunque debe recordarse que ha habido también interesantes llamadas de atención, y propuestas estimulantes, como el activo protagonismo que ha venido adquiriendo el Ministro alemán de asuntos exteriores, el ecologista Joschka Fischer, cuyas propuestas para la futura Europa han sido sin duda uno de los argumentos de mayor relevancia en la intensificación del debate sobre la integración. Joschka Fischer se ha manifestado con claridad como un integracionista convencido, dando nuevos aires al federalismo europeo, con propuestas tan significativas como la de un Presidente europeo fuerte, elegido por sufragio universal, y un parlamento bicameral integrado por un senado territorial y una cámara baja compuesta por eurodiputados.

También cabe calificar como relativamente estimulante el hecho de que, en pleno proceso de revolución de las comunicaciones, los términos del debate hayan tenido algunos elementos de visualización a través de páginas

webs, permitiendo incluso, en el caso del debate sobre la Declaración de Derechos, determinados circuitos abiertos a la participación directa de los ciudadanos.

2. ¿Crisis institucional o crisis de crecimiento?

El diagnóstico de partida en torno a la necesidad de ciertas reformas suele identificarse generalmente como una *crisis de crecimiento*. Las estructuras diseñadas inicialmente para la integración de un número pequeño y relativamente homogéneo de países, se han ido *estirando* a lo largo del tiempo, insertando todo un conjunto de reformas parciales que parecen resultar ya definitivamente insuficientes en los albores del siglo XXI, ante una futura Unión integrada nada menos que por veintiocho estados². Aunque se esperaba que el Tratado de Amsterdam acometiese una reforma completa de los mecanismos comunitarios, la decisión fue nuevamente pospuesta y las implicaciones políticas de tal decisión se han demostrado muy importantes, porque ahora esa vieja estructura se tambalea, ante la perspectiva de una Europa ampliada a los países del Este. Parece claro que, sin modificación, existe un riesgo de que se paralice completamente la Comunidad.

Aunque no todos los países candidatos se encuentran ciertamente en la misma situación, ni se espera que entren al mismo tiempo; hay un *grupo de cabeza*, formado por seis países (Chipre, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia) cuyas negociaciones de adhesión comenzaron el 31 de marzo de 1998, un día después de una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores con los países interesados, en forma de conferencias intergubernamentales bilaterales. Estos países candidatos deben satisfacer los criterios que estableció el Consejo Europeo de Copenhague en 1993: economía de mercado, capacidad de resistir la competencia de la Unión, aceptación del acervo de la Unión (lo que supone importantes adaptaciones legislativas, reglamentarias y administrativas), y aceptación de los objetivos fundamentales de la Unión (integración política, económica y monetaria).

Para conseguir estos criterios, el Consejo Europeo de Luxemburgo (di-

² En la actualidad, tras la última adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en 1995, trece países son candidatos a entrar en la Unión Europea: Turquía (solicitud presentada en abril de 1987), Chipre y Malta (julio de 1990), Hungría y Polonia (marzo y abril de 1994), Rumanía, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania (junio, octubre y noviembre de 1995), Bulgaria (diciembre de 1995), la República Checa y Eslovenia (enero y junio de 1996).

ciembre de 1997) decidió establecer una estrategia de preadhesión reforzada, mediante dos instrumentos: asociaciones para la adhesión y ayudas comunitarias. A nivel político, se apuntó la fecha de enero de 2003, como fecha para acoger al primer grupo de candidatos. Incluso en el Consejo Europeo celebrado más recientemente en Santa María da Feira (junio de 2000), se reiteró, *el carácter prioritario que el proceso de ampliación tiene para la Unión*³, y *el compromiso de la Unión de mantener el ritmo actual del proceso de adhesión*⁴. Sin embargo, posteriores declaraciones tanto del Presidente francés, Jacques Chirac, como del ministro alemán Joschka Fischer, parecen indicar la intención de retrasar la ampliación al menos hasta el 2005, lo que ha provocado molestias entre los candidatos, e incluso del propio Comisario para la ampliación, Günter Verheugen. En la cumbre de Salzburgo, el comisario hizo una llamada para *no retrasar, no inventar nuevas condiciones* a la ampliación.

Resulta evidente que esta futura ampliación conlleva importantes problemas para la Comunidad: a nivel estrictamente económico, la ampliación afectará al presupuesto general de la Comunidad, y más concretamente a la Política Agrícola Común y a los Fondos estructurales. Respecto a la reforma agrícola, deberán realizarse recortes de precios para facilitar la integración de los agricultores de Europa central y oriental en la UE. Por su parte, los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión deberán concentrar sus recursos en zonas más limitadas para aumentar su eficacia.

Todas estas reformas ineludibles encuentran fuertes oposiciones entre los propios Estados miembros: por una parte, los países que aportan más al presupuesto y que, a su vez, reciben menos fondos regionales (Alemania, Suecia, Holanda y Austria), están cansados de soportar el peso de la cohesión, y exigen aumentar la proporción de aportaciones al mismo por Producto Nacional Bruto per cápita, un indicador de riqueza que consideran más justo. En el ángulo contrario se encuentran los países beneficiarios de la Política Agraria Común (PAC) y, sobre todo, de los recursos de cohesión (Irlanda, Portugal, España y Grecia); la ampliación supondrá un inmediato trasvase de dichos recursos hacia los PECO (países de la Europa central y oriental), ya que su situación económica es muy delicada. La adhesión de un importante número de países económicamente poco desarrollados incidirá

³ Apartado 13 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo.

⁴ Apartado 15 del anterior Documento.

lógicamente en que la media del PNB europeo descienda, quedando en consecuencia los actuales receptores de los fondos fuera de los criterios exigidos (PIB inferior al 75% de la media comunitaria).

Ahora bien, como recordaba Jacques Delors en una entrevista realizada a mediados de junio de 2000, esta crisis de crecimiento afecta también, en segundo lugar, a lo que podríamos calificar como la propia *agenda* de las instituciones comunitarias, es decir, que no se trata tan sólo de un crecimiento cuantitativo o numérico de los miembros de la Unión, sino de una ampliación paralela de los contenidos temáticos sobre los que deben adoptarse decisiones, especialmente en el ámbito de los asuntos exteriores y defensa, así como en el fundamental ámbito de la justicia y la seguridad interna, que se han superpuesto al tradicional ámbito económico.

Crecimiento también, aunque en un plano geográficamente localizado, es el que explica la nueva posición de Alemania tras la caída del muro de Berlín y la integración de la antigua Alemania del este, lo que ha generado un considerable incremento de su población que, sin embargo, no se ha traducido en un incremento paralelo de su capacidad de decisión en Europa.

Sin embargo, todos estos argumentos, que sitúan el eje de atención en factores de crecimiento *cuantitativo* de la UE, probablemente no sean por sí mismos suficientemente explicativos de la sensación de crisis institucional que afecta a las instituciones de Bruselas, y de la inexorable exigencia de reformas que justifica e impulsa los procesos actualmente puestos en marcha. La relativa inmediatez histórica de la ampliación sería más bien un elemento catalizador, que viene a confirmar la urgente exigencia de unas reformas que constituirían ya una tarea pendiente a lo largo de la década de los noventa. Se trata, en definitiva, del desafío de lograr un incremento de la *eficiencia institucional* de la Unión, asegurando un gobierno más efectivo de la complejidad y, al mismo tiempo, una mejor posición competitiva de Europa ante el nuevo marco geoestratégico mundial afectado por la creciente exigencia de avanzar en el diseño de mecanismos de gobierno y control de la globalización económica.

Una vez más, la similitud histórica con el caso norteamericano resulta significativa; también el propio proceso de conformación de la federación norteamericana seguía, en sus etapas iniciales, un ritmo paralelo a la progresiva ampliación de las fronteras interiores, con la incorporación de nuevos estados al oeste. Sin embargo, la exigencia de un gobierno eficiente tiene a comienzos del siglo XXI un sentido muy diferente al que podía tener el mismo

fenómeno a finales del siglo XVIII, durante el proceso de formación de los Estados Unidos. No sólo por el mayor grado de complejidad y de imbricación de los poderes públicos en el contexto de una sociedad democrática avanzada y plenamente articulada; no sólo por el hecho de que, en un contexto transparente y democrático de integración, las desigualdades territoriales no pueden concebirse como factores generadores de discriminación; sino probablemente también porque, en un ambiente histórico donde parece percibirse la relativa obsolescencia de los modelos de los estados-nación, el gobierno europeo no puede ya entenderse en ningún caso como una suerte de *paso atrás* en el desarrollo histórico de los sistemas democráticos contemporáneos, sino como un instrumento de respuesta a las exigencias de regulación de los mercados, desarrollo de políticas de mayor eficacia, e integración efectiva de sistemas sociales en una escala ampliada.

Todo este amplio conjunto de exigencias que podríamos considerar como inherentes a la propia dimensión dinámica de la Unión entendida como un proceso en marcha, ha tenido a lo largo del año 2000 dos circuitos fundamentales de canalización y debate: por una parte las reformas institucionales, por otra el debate sobre la Declaración de Derechos.

3. Las reformas institucionales

La Conferencia Intergubernamental (denominada CIG en el argot europeísta) es en principio el instrumento de modificación de los Tratados constitutivos; la actual, que presentará sus conclusiones en Niza en diciembre de 2000, tiene su origen en el Consejo Europeo de Colonia, y en particular del posterior de Helsinki donde se especificaron los mandatos para un conjunto de reformas que deberían adoptarse antes de la conclusión de las negociaciones con los países candidatos más avanzados. La CIG debería estudiar el tamaño y composición de la Comisión, la ponderación de votos en el Consejo, la posible ampliación del voto por mayoría cualificada en el Consejo, así como las demás modificaciones que se considerase necesario introducir en el marco de aplicación del Tratado de Amsterdam. Abierta formalmente el 14 de febrero, termina sus trabajos en diciembre de 2000 bajo presidencia francesa, en el Consejo Europeo de Niza. El desarrollo de los trabajos y los principales documentos puede consultarse en la página web del Consejo⁵.

⁵ <http://ue.eu.int/es/summ.htm>

Simplificadamente cabe afirmar que, en principio, son dos los ámbitos institucionales sobre los que se pretende operar: el relativo a la *composición* de la Comisión, y el de las reglas de *funcionamiento* en la adopción de decisiones por mayoría del Consejo. Sin embargo, los preceptivos dictámenes tanto de la Comisión como del propio Parlamento Europeo (enero-febrero 2000) expresaron con bastante claridad la necesidad de ampliar la propia agenda de la CIG *con vistas a una revisión global de las disposiciones de los tratados relativas a las instituciones*, aludiendo incluso a *las exigencias de mayor eficacia y legitimidad democrática de la Unión*⁶. Es decir, nos enfrentaríamos a una decisiva reforma en profundidad de las normas básicas de la Unión, afectando en su caso a la composición y funcionamiento de sus instituciones centrales.

Hay que tener en cuenta que, en general, el balance de las anteriores ampliaciones en lo que respecta al reparto del poder de decisión entre los Estados, había dado como resultado una distribución desequilibrada del poder decisorio a favor de los Estados medios y pequeños (que se resisten, lógicamente, a renunciar), en detrimento de los Estados grandes, cuyos votos no se corresponden ni con la población que representan ni con su aportación a los Presupuestos.

En relación con la *Comisión*, el problema de la reforma institucional es que sus actuales 20 miembros (artículo 213) constituyen ya un número relativamente alto para un órgano que asume las funciones gubernamentales centrales de la Unión, y del que se espera que opere como auténtico centro de impulso político en la escala europea. Sin embargo, las exigencias de representación estatal en su composición parece que van a provocar obstáculos insalvables en la hipótesis de una ampliación inmediata: o podrá haber, como máximo, un Comisario por estado miembro, o deberá entrarse en un sistema de rotación entre Comisarios de los distintos estados miembros. En cualquier caso, parece que los ciudadanos europeos debemos probablemente comenzar a percibir a la Comisión como un órgano representativo relativamente *autónomo*; es decir, un órgano que representa al conjunto de la Unión Europea y no a todos y cada uno de los estados-miembros. Lógicamente la inercia estatista conduce por ahora a

⁶ Resolución nº 1 del Dictamen del Parlamento Europeo. Cfr. una reflexión nuestra al respecto: Antonio Porras Nadales, «El debate sobre la democracia europea», en José J. ROMERO y Adolfo RODERO (1999), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*. Córdoba, Publicaciones ETEA e INET, pp. 379-406.

un conjunto de fórmulas intermedias, como la de una posible rotación de los estados-miembros, un sistema de ponderación del voto, o bien la creación de una jerarquía entre comisarios, incluyendo, lógicamente, el reforzamiento de los poderes del propio Presidente.

En cualquier caso parece que la tendencia al reforzamiento de la dimensión *política* de la Comisión tiende a confirmarse, pues el Dictamen de la propia Comisión sobre la CIG establecía que el compromiso formulado por los actuales Comisarios de presentar su dimisión si así se lo pide el Presidente, debería incorporarse formalmente al texto del Tratado; lo que supone un desarrollo del principio de confianza política inherente a un órgano de proyección claramente gubernamental.

Por lo que respecta al *Parlamento*, compuesto actualmente por 626 miembros, constituye igualmente un órgano de tamaño *excesivo* desde la perspectiva de su funcionalidad y su eficacia. De acuerdo con el artículo 189 del Tratado, el número máximo de diputados podrá llegar a 700. Su distribución actual es:

Alemania	99	Austria	21
Bélgica	25	Dinamarca	16
España	64	Finlandia	16
Francia	87	Grecia	25
Holanda	31	Irlanda	15
Italia	87	Luxemburgo	6
Portugal	25	Reino Unido	87
Suecia	22		

Lógicamente las perspectivas de ampliación, contando con el límite final de 700 diputados, implicarían una revisión del criterio de determinación del número de escaños por países. Son tres los argumentos que en principio se barajan ante esta cuestión:

1. En primer lugar el mantenimiento del sistema de distribución actual, pero a partir de una cierta reducción del número de escaños por cada país, para ajustarse al límite máximo de 700; sería el criterio continuista.
2. En segundo lugar, el establecimiento de un mínimo igual común para todos (el Parlamento propone que fueran cuatro), que se complementaría con un número adicional ajustado a la población; un sistema relativamente parecido, por ejemplo, al que rige en el Congreso de los Diputados de España donde el número de escaños se ajusta a la

población a partir de un mínimo igual por circunscripción provincial.

- Finalmente también se propone el criterio de la proporcionalidad estricta a la población, lo que significaría el triunfo definitivo de la llamada *representación adecuada a los pueblos* en contra del principio de igualdad de los Estados.

Sin embargo, junto al debate sobre las cifras o número de representantes por países, hay algunas propuestas que afectan al propio sistema de elección; en concreto, se maneja la propuesta de que una parte de los diputados fuese elegido en listas europeas, y en consecuencia votados por el conjunto del electorado. Serían así diputados representantes no de los ciudadanos de cada estado, sino del conjunto de la sociedad europea.

El tercer gran bloque temático es el referido al *sistema de mayorías* para la adopción de decisiones, un ámbito en el que la impronta originaria de la Unión como un mero tratado internacional entre estados, ha impuesto una inercia del derecho de veto, que se traduce en el mantenimiento de la exigencia de unanimidad del Consejo. Por ahora se mantiene la exigencia de esta regla de unanimidad para una serie de materias que podríamos considerar como nucleares a la propia existencia de la Unión.

El objetivo en este caso es incrementar el grado de eficacia y de rapidez en la toma de decisiones, asegurando al mismo tiempo un soporte democrático bien definido; no se trata ciertamente de una tarea fácil en la medida en que las relaciones entre Comisión y Parlamento no se ajustan a modelos constitucionales convencionales, ni se basan en el principio de división de poderes. La propuesta fundamental que se discute es la modificación del sistema de ponderación de votos del Consejo.

Según el artículo 205 del Tratado, el sistema de ponderación actualmente vigente es el siguiente:

Alemania	10	Austria	4
Bélgica	5	Dinamarca	3
España	8	Finlandia	3
Francia	10	Grecia	5
Holanda	5	Irlanda	3
Italia	10	Luxemburgo	2
Portugal	5	Reino unido	10
Suecia	4		

Estando situada la llamada “mayoría cualificada” en 62 votos, y requirién-

dose por tanto 26 votos para alcanzar una “minoría de bloqueo”. El criterio que se discute en torno a la reforma institucional es el de precisar un nuevo concepto de mayoría cualificada, que se definiría como *doble mayoría simple*, es decir mayoría simple del número de estados y al mismo tiempo mayoría simple de la población total de la Unión; de tal modo que, por un lado, se simplifica el procedimiento de decisión en cuanto a su soporte estatal, pero al mismo tiempo se asegura su componente democrático al vincularse a la población.

Naturalmente tras esta panorámica de reformas institucionales, el auténtico problema subyacente sería el de su aplicación a una futura Europa ampliada; de ahí que, en último lugar, el bloque temático en debate sea precisamente el de las *formas de cooperación reforzada*, es decir, el también llamado sistema de varias velocidades, que fue introducido por el Tratado de Maastricht como un mecanismo relativamente excepcional. Se trata en definitiva de decidir si va a seguir siendo una excepción en el proceso de la integración europea, o si se convertirá inevitablemente en un recurso continuo o habitual, ante la situación tan dispar en la que se encuentran los candidatos a la adhesión respecto a los actuales estados miembros. La duda estaría pues entre la alternativa de *esperar* a que todos puedan alcanzar un nivel de desarrollo similar, o por el contrario, no paralizar la profundización de las reformas institucionales permitiendo el surgimiento de un núcleo de vanguardia. De nuevo, las recientes declaraciones del Presidente francés Jacques Chirac sobre la creación de círculos concéntricos de Estados, donde el núcleo estuviese constituido por el eje franco-alemán, han puesto el dedo en la llaga. Por ahora, las propuestas en debate se limitan a establecer que, como mínimo, los estados integrados en sistemas de cooperación reforzada deberán representar a un tercio del total de los estados de la Unión.

Naturalmente el trasfondo de esta propuesta es que un grupo de países en vanguardia, con sistemas más acusados de cooperación e integración, acabaría constituyendo a la postre una auténtica Federación, donde el texto de los Tratados y las propias instituciones se transformaría finalmente en el preludio de una auténtica Constitución Europea.

4. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Precisamente un componente esencial de esa eventual y futura Constitución Europea se situaría en torno a lo que ha sido el segundo gran elemento de debate europeo a lo largo del año 2000: el proceso de elaboración de una

Carta de Derechos Fundamentales de la propia Unión.

Resumiendo sus antecedentes, recordemos que fue en la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrado en Colonia en junio de 1999, donde los países miembros de la Unión Europea anunciaron su intención de encargar la elaboración de un Catálogo de Derechos Fundamentales. En el anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia se recogía la motivación de tal decisión: *La salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma... La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance.*

En principio no se trata sino de la concreción de una idea introducida ya por el Tratado en su artículo 6 pues el respeto de los derechos humanos fundamentales constituye, junto con el principio democrático, uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la propia existencia de la organización: requisito *sine qua non* para los países candidatos a la adhesión (artículo 49), exigencia de comportamiento de los Estados miembros para el pleno disfrute de sus derechos de voto (artículo 7), e incluso requisito para la conclusión de acuerdos con países terceros (condicionalidad).

Sin embargo, el hecho de que en los Tratados originarios, nacidos para establecer las reglas mínimas de funcionamiento de un mercado entre Estados, prácticamente no se recogiese casi ninguno de estos derechos, dificultó enormemente su protección. Pero donde no llegaba el texto de los tratados sí lo ha hecho la judicatura; la ardua labor de determinación de los derechos protegibles y del contenido de los mismos ha sido eficazmente desarrollada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desde comienzo de la década de 1970. De hecho, como ha expuesto Vassilios Skouris, representante del Tribunal ante el órgano redactor, *una vez que se elabore la Carta, el control del respeto de dichos derechos no constituirá una función nueva para el Tribunal.* Pero no puede negarse que la redacción explícita de un núcleo de derechos fundamentales, reconocidos a todos los ciudadanos de la Unión Europea, con todas las reticencias a la posible limitación que la concreción de los derechos pueda suponer, constituye un hito en la evolución de la integración europea y de la protección universal de los derechos humanos.

Nuevamente las referencias al derecho constitucional comparado son

obligadas; tanto en la Francia revolucionaria como en el proceso de construcción de la Federación norteamericana, las Declaraciones de Derechos constituyeron un momento lógico anterior al mismo proceso constituyente; en Francia con la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 (la primera Constitución Francesa no se promulgaría hasta 1791), y en los Estados Unidos con diversas Declaraciones de los Estados, anteriores a la Constitución Federal (pues la Constitución Federal americana no introdujo de hecho los derechos hasta un momento posterior, en forma de Enmiendas).

En consecuencia cabe afirmar que, en una perspectiva lógico-histórica amplia, una Declaración europea de Derechos, si va acompañada de instrumentos de garantía suficientes, constituye una especie de preludio inmediato de una auténtica Constitución europea.

El Consejo Europeo concretó asimismo, el contenido mínimo que debía contener dicho catálogo: los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, los derechos de la ciudadanía europea, y los derechos sociales y económicos derivados de las anteriores Carta Social Europea (1961) y Carta Comunitaria de Derechos Sociales (1989). Por último, se estableció el órgano encargado de la elaboración del proyecto, que estaría compuesto por 15 representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno, 16 miembros del Parlamento Europeo, 30 miembros de los Parlamentos nacionales, y un comisario representante del Presidente de la Comisión Europea. Además, han asistido como observadores el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo, y el Consejo de Europa. Asimismo, se han celebrado audiencias públicas con ONG, asociaciones de defensa de los derechos fundamentales y con los representantes de los países candidatos a la adhesión.

La composición es sin duda innovadora en la medida en que integra a órganos comunitarios, intergubernamentales y nacionales; poderes ejecutivo y legislativo. Además, como indica Antonio Vitorino, representante de la Comisión Europea, *los representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos, tanto a escala nacional como de la Unión (parlamentarios), constituyen la mayoría* (46 frente a 17 miembros), lo que reforzaría la idea de su asimilación a un auténtico *poder cuasiconstituyente legítimo*. Recordemos que hasta ahora, numerosos documentos de la Unión, han sido redactados por comités de sabios designados por el Consejo Europeo.

El órgano encargado de la redacción se reunió por primera vez en Bruselas

el 17 de diciembre de 1999, eligiéndose a Roman Herzog como presidente del mismo, y estableciendo el calendario para las próximas sesiones así como un método de trabajo a seguir.

El órgano redactor partía de tres premisas respecto a las limitaciones de su propia competencia:

- En primer lugar, que no constituía formalmente una Conferencia Inter-gubernamental, en el sentido del Tratado de la Unión Europea.
- Por lo tanto, su trabajo no supondría en principio ninguna modificación de las competencias atribuidas a la Unión.
- Además, el catálogo sería aplicable en el marco de la acción de la Unión, pero no en el de las competencias propias de los Estados miembros.

Se dividió en tres grupos de trabajo: el dedicado a los derechos civiles y políticos, el de derechos económicos y sociales, y finalmente el de los derechos del ciudadano. Con todo, se insistió en la idea de que ninguno de los derechos podía clasificarse unívocamente en una categoría o en otra, y que por lo tanto podían tratarse en todos los grupos si así lo exigiese el tema tratado. Un Comité con cinco integrantes (el Presidente, Roman Herzog; un miembro del Parlamento Europeo, Méndez de Vigo; otro de los Parlamentos nacionales, Gunnar Jansson; de la Comisión Europea, Antonio Vitorino, y de la Presidencia del Consejo, Pedro Bacelar de Vasconcellos), se encargó de preparar la redacción inicial de las diferentes categorías de derechos. Una vez establecidos, son sometidos a los grupos de trabajo para su debate. Finalmente, se presentan al conjunto del órgano en sesiones plenarias.

Sería en la siguiente reunión de trabajo, celebrada en Bruselas el 1 y 2 de febrero de 2000⁷, donde se adoptó el término *Convención* para referirse al órgano redactor. La tercera reunión plenaria de esta Convención tuvo lugar los días 20 y 21 de marzo de 2000, a la que seguiría la de 5-6 de junio. Finalmente, el 28 de julio de 2000 se presentó el proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁸. Dicho proyecto se adoptará definitivamente en una sesión plenaria prevista para septiembre, permitiéndose así la consideración del texto por el Consejo Europeo que se celebrará en octubre en Biarritz.

⁷ CHARTE 4214/00, de 31 de marzo de 2000.

⁸ CHARTE 4422/00.

5. Contenido de la Carta

Ajustándose a las indicaciones realizadas por el Consejo Europeo de Colonia, la estructura del texto incluye un Preámbulo al que le siguen 52 artículos estructurados en siete capítulos con la siguiente ordenación:

Capítulo I: Dignidad (artículos 1 a 5)

Capítulo II: Libertades (artículos 6 a 19)

Capítulo III: Igualdad (artículos 20 a 24)

Capítulo IV: Solidaridad (artículos 25 a 36)

Capítulo V: Ciudadanía (artículos 37 a 44)

Capítulo VI: Justicia (artículos 45 a 48)

Capítulo VII: Disposiciones Generales (artículos 49 a 52)

Se trata como se puede observar de una estructura muy particular, distinta de los instrumentos internacionales existentes en materia de protección de derechos humanos –que suelen recoger una concreta categoría de derechos–, e incluso diversa de los textos constitucionales existentes en el ámbito europeo. El número de derechos es amplio, con un contenido razonablemente innovador, en el que se mezclan derechos nacidos exclusivamente en el ámbito del derecho comunitario (como los derechos de ciudadanía), con otros ya *veteranos* a nivel internacional e interno. Sin embargo, no cabe ninguna duda de que la mayoría de los derechos recogidos tienen antecedentes históricos claramente delimitables.

Respecto a los *derechos de la ciudadanía*, aunque con una redacción más simplificada, éstos reproducen los artículos 18 a 21 del Tratado de la Comunidad Europea, que fueron introducidos en 1992 por el Tratado de Maastricht. En todo caso, la interpretación de dichos artículos no podrá desviarse del texto del Tratado ni de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que ha precisado en numerosas ocasiones el alcance de los mismos, siempre desde una visión no restrictiva.

Con todo, cabe destacar la importancia de una figura relativamente nueva: el derecho a una buena administración de las instituciones y órganos de la Unión (art. 39), que incluye los derechos de trato imparcial, equitativo y sin dilaciones indebidas, el derecho a ser oído, de acceso al expediente y a recibir una motivación de las decisiones que afecten directamente a un ciudadano; el derecho a ser indemnizado en caso de daños y el derecho a dirigirse en una de las lenguas oficiales (que ya se regulaba en el párrafo tercero del artículo 21).

En el Capítulo denominado *Solidaridad*, la Carta se hace eco (igualmente de manera simplificada), de los derechos contenidos en la Carta Social Europea del Consejo de Europa y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Sin duda el peso específico de los derechos sociales juega un papel fundamental en la Carta, pues fueron estos derechos sociales los que encontraron un mayor reflejo en el Tratado originario de la Comunidad Europea. En 1957 ya se incluían disposiciones esporádicas en materia de política social y de mercado de trabajo (artículos 48, 49, 51, 119 ó 123 a 127). La razón es evidente: la política social se consideraba como un apéndice de la libre circulación de trabajadores, y en definitiva del mercado único de la Comunidad. Su desarrollo y protección resultaban imprescindibles para los intereses económicos comunitarios.

El bloque dedicado a *Dignidad, Libertad, y justicia* recoge los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículos 2 a 13)⁹, y en los cuatro Protocolos Adicionales celebrados hasta la fecha, que amplían el catálogo de derechos recogidos¹⁰. Se observa inmediatamente que son los derechos redactados de forma menos profusa. Se trata de derechos de carácter civil y político no recogidos en modo alguno en el Derecho originario, que tradicionalmente han encontrado su protección en los ordenamientos internos, y de manera armonizada a través del sistema instaurado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por lo tanto, será necesario remitirse sin duda a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, como interpretación unificadora y a la vez autónoma de las normas constitucionales de los Estados que componen el Consejo de Europa.

Con todo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sí ha reconocido alguno de estos derechos, aunque de un modo más tangencial, ya que suelen ser los derechos de carácter económico los que suponen un

⁹ Derecho a la vida (art.2.1 de la Carta de la Unión), prohibición de torturas (art.4), prohibición de esclavitud y de trabajos forzados (art. 5), derecho a la libertad y a la seguridad (art.6), derecho a un proceso equitativo (art. 45.2, 3 y 46), *no hay pena sin ley* (art. 47), derecho al respeto de la vida privada y familiar (art.8), libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art.10), libertad de expresión (art.11), libertad de reunión y de asociación (art.12), derecho a contraer matrimonio (art.9) y derecho a un recurso efectivo (art.45.1).

¹⁰ Del Protocolo adicional primero de 20 de marzo de 1992, los derechos de propiedad, (art. 17 de la Carta) e instrucción (educación según el art. 14 de la Carta de la Unión Europea). Protocolo número 4 de 28 de abril de 1983: prohibición de expulsiones colectivas de los extranjeros (art.19 de la Carta). Protocolo número 6, abolición de la pena de muerte (art. 2.2) y Protocolo adicional séptimo, derecho a no ser juzgado o castigado dos veces (art.48).

mayor número de recursos ante este órgano; así sucede con el derecho al respeto de la vida privada y familiar (Sentencia National Panasonic, de 26-6-1978), libertad de expresión (Sentencia ERT de 18-6-1991), libertad religiosa (Sentencia Prais de 27-10-1976), derecho a un recurso (Sentencia Unectef c. Heylens, de 15-10-1987) o el derecho de propiedad (Sentencia Hauer, de 13-12-1979).

Por otro lado, nos encontramos con algunas categorías de derechos novedosos o de *última generación*, que carecen de antecedentes inmediatos: derechos de la bioética (art. 3.2), protección de datos de carácter personal (art. 8) o el propio derecho al medio ambiente (art. 35). Son el reflejo evidente de que los derechos humanos no permanecen invariables o estáticos, sino que su protección debe avanzar a medida que lo hace la sociedad, con el fin de adaptarse a los cambios científicos y tecnológicos.

Por último nos encontramos con el Capítulo dedicado a la *Igualdad*: ante la ley (art. 20), no discriminación (art. 21 de la Carta, que amplía el ya innovador art. 13 del Tratado de la Comunidad Europea), igualdad entre hombres y mujeres (art. 22, reflejo del art. 141 del Tratado CE, uno de los pilares de la política social comunitaria), y dos derechos relativos a la protección de grupos especialmente sensibles: los menores (art.23) y los discapacitados (art. 24).

6. Problemas jurídicos que plantea la Carta de Derechos Fundamentales.

La elaboración y aprobación del proyecto de Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea no han estado exentas de numerosas dudas y problemáticas en torno a la misma. Se podrían resumir en tres grandes apartados: el valor jurídico de la disposición, el ámbito de aplicación subjetiva de la Carta, y el problema de la interacción con el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

A) Respecto al primero de los problemas planteados, hay que indicar que en ningún momento entraba dentro de la competencia de la Convención que redactó el proyecto la capacidad de dotar a la Carta de valor jurídico vinculante, puesto que dicho poder corresponde en todo caso al Consejo Europeo; se juega tras este problema el verdadero núcleo de la cuestión, pues en derecho constitucional una mera *proclamación* de derechos que no vaya acompañada de instrumentos de garantía jurídica suficiente constituye a la postre una suerte de mera hoja de papel. Con todo, la Convención decidió

redactar los derechos como si éstos fuesen a gozar de plena validez y efecto directo; como indicó el propio Presidente de la Convención, Roman Hergoz, *debemos tener siempre presente el objetivo de que la Carta que formulemos deberá alcanzar un día, no demasiado lejano, el carácter de obligatoriedad jurídica*.

Será pues en el Consejo Europeo extraordinario de Biarritz de octubre de 2000, donde deberá optarse o bien por la incorporación de la Carta a la reforma del Tratado de la Unión en el Consejo Europeo que se celebrará en diciembre en Niza, o bien simplemente por aprobarlo mediante una *declaración solemne* de las instituciones comunitarias, pero retrasando finalmente su inclusión en los Tratados.

Las posiciones están encontradas: los Estados miembros, sobre los que en definitiva recae la decisión, se encuentran divididos entre reticentes (caso de Reino Unido y Dinamarca y especialmente de Suecia), Estados que se han pronunciado a favor como Grecia o Italia¹¹ y Estados que no aún se han decantado explícitamente. Las instituciones comunitarias no gubernamentales están, lógicamente, más a favor de su obligatoriedad; claramente el Parlamento Europeo, que en palabras de su representante en la Convención indicó: *defenderemos el carácter vinculante de estos derechos para instituciones y gobiernos... una mera declaración nos parece insuficiente...* También la Comisión¹² y el Tribunal son propicios.

Con todo, las previsiones apuntan a que las diferencias en el seno del Consejo entre los Estados miembros den lugar a una simple declaración política sin valor jurídico vinculante y al margen de los Tratados, como ya ocurriese en su momento con la propia Carta comunitaria de derechos sociales.

Se debe indicar que esta decisión no supondría prácticamente ningún cambio respecto a la actual situación de protección de los derechos humanos en el seno de la Unión Europea, que cuenta con una vía jurisdiccional bien asentada; ya desde los años 70, el Tribunal de Justicia de las Comunidades

¹¹ Declaraciones de los representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores Sr. Christos Rokofyllos y Umbero Ranieri de 10-4-2000, en la Conferencia Intergubernamental de Luxemburgo.

¹² *A juicio de la Comisión, el objetivo consiste, pues, en dotar a la Unión de una Carta de Derechos Fundamentales que sea un acto jurídico por encima del control judicial.* Antonio Vitorino, Anexo IV, Charte 4105/00.

Europeas ha considerado los derechos fundamentales una inquietud primordial de su actuación. En una primera época, recurrió a aquellos derechos que podían inferirse de los Tratados (especialmente los derechos sociales y la igualdad), y de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros. Posteriormente, y ya con toda su fuerza a partir del Tratado de Maastricht (art. 6), se acudió a los instrumentos internacionales en la materia ratificados por los Estados miembros: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales especialmente, pero también, por ejemplo, la Carta Social Europea. En 1989 se aprueba la Carta comunitaria de derechos sociales, y con el Tratado de la Unión se incorporan los derechos relativos a la ciudadanía europea.

Por lo tanto, desde 1992 todos los derechos incluidos hoy en la Carta, e incluso otros que no han sido recogidos, eran ya protegidos y garantizados por el Tribunal de Luxemburgo. Resulta interesante y esclarecedor repetir las palabras de Vassilios Skouris, representante del Tribunal de Justicia en la Convención: *Una vez que se elabore una Carta de Derechos Fundamentales, el control del respeto de dichos derechos no constituirá, pues, una función nueva para el tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que siempre ha afirmado que los derechos fundamentales son parte integrante del Derecho cuya aplicación compete al Tribunal garantizar*¹³.

B) En todo caso, en el supuesto de alcanzar una naturaleza jurídica vinculante, incluida en los Tratados constitutivos –finalidad última de su creación–, surge un importante problema correlativo: las dificultades de acceso individual de las personas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Actualmente, en caso de incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones contraídas en virtud del Tratado (supuesto de violación de uno de los derechos recogidos en la Carta), los individuos carecen de legitimación activa para recurrir (arts. 226 a 228 TCE). En el caso de violación por parte de las instituciones u órganos de las Comunidades europeas, el particular podría interponer recurso de anulación (arts. 230 y 231 TCE) bajo unos requisitos especialmente restrictivos. Son considerados *demandantes no privilegiados* y sólo pueden recurrir las decisiones de las que sean destinatarios o aquellas que les afecten directa e individualmente. Este último es el requisito más restrictivo, siendo muy pocas las ocasiones en las

¹³ Anexo V, CHARTE 4105/00

que el Tribunal ha sido favorable al particular. La excepción de ilegalidad (art. 241) puede utilizarse por los particulares frente a actos de carácter general, en el curso de un litigio pendiente; pero en todo caso no conduce a la nulidad, sino simplemente a la inaplicabilidad de la decisión atacada en el litigio principal. Ni siquiera, el recurso de responsabilidad por daños de la Comunidad (art. 235) es hoy por hoy satisfactorio para los particulares. El TJCE ha reconocido la responsabilidad de la Comunidad Europea por actos normativos en pocos supuestos, mientras que *la aplicación administrativa del Derecho comunitario corresponde a las autoridades de los Estados, siendo excepcionales los supuestos de relación directa de las Instituciones comunitarias con los particulares*¹⁴.

El recurso prejudicial (art. 234), ha sido el cauce más importante de protección de los derechos fundamentales en la Unión, pero se trata de una vía procesal indirecta, quedando en manos del órgano interno la decisión de plantear la cuestión de interpretación al Tribunal de Justicia.

En cuanto al problema del ámbito subjetivo de la Carta surge igualmente la duda de si se integran derechos garantizados a todos los residentes en el territorio de la Unión Europea, independientemente de su nacionalidad originaria, o únicamente a los ciudadanos de la Unión. (... *toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro*). El hecho de que uno de los capítulos en los que se divide la Carta de derechos fundamentales, recoja los derechos de la ciudadanía europea, podría indicar que los demás se consideraran universales y genéricos. En todo caso, esta diferenciación no sería del todo precisa, ya que algunos de los derechos de ciudadanía, se aplican asimismo a *toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro*: son los derechos de acceso a los documentos (art. 40), a acudir al Defensor del Pueblo Europeo (art. 41) y el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 42). En cuanto al derecho a una buena administración (art. 39), hace referencia a *toda persona*, por lo que debe interpretarse en sentido favorable para los residentes.

Se debe recordar asimismo que la solución aportada en el caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos ha sido la de reconocer los derechos incluidos en el Convenio a toda persona dependiente de la jurisdicción de las Altas partes Contratantes (art. 1). Por lo tanto, se ha optado no

¹⁴ A. MANGAS MARTÍN, D. J. LIÑÁN NOGUERAS (1999), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, pag 244.

sólo por los nacionales de los Estados partes en la Convención; esta sería la solución más apropiada igualmente en el ámbito de la Unión, para no reducir el nivel de protección ya alcanzado.

C) Por último, queda la cuestión de las relaciones entre el sistema de la Carta y el establecido en la Convención Europea de Derechos del Hombre. En primer lugar, y en relación con el ámbito de aplicación de la Carta, se recoge en el art. 49 de la misma: *Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando éstos apliquen el Derecho de la Unión.* Por lo tanto, se protegen los derechos fundamentales de los ciudadanos cuando exista una incorrecta aplicación de los Tratados por las instituciones de la Unión o de los Estados miembros. La Carta no sustituye pues en ningún caso a los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de derechos fundamentales.

Ahora bien, como expuso Marc Fischbach, juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y observador en la Convención que redactó la Carta, *el Tribunal de Justicia de Luxemburgo aplica esencialmente las libertades vinculadas a los objetivos de los Tratados*, mientras que para el Tribunal de Estrasburgo, *los Estados miembros de la Unión Europea entran también en su esfera de competencia en lo que se refiere a la aplicación del Derecho comunitario en el Derecho interno.* Por lo tanto, respecto a la aplicación del derecho comunitario por los Estados miembros, un particular podría acudir tanto al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, e incluso a ambos, sin que exista un reparto preestablecido de competencias entre ambos órganos. Esta situación, a manera de dos círculos secantes, provoca ciertamente una razonable dosis de confusión, inseguridad jurídica, duplicación de sistemas jurisdiccionales y en definitiva, un cierto riesgo de disminución de la eficacia de estos mecanismos de protección.

Recordemos que la posibilidad de sentencias contradictorias ante un mismo supuesto se ha verificado ya en la práctica; en la Sentencia *Matthews c. Reino Unido* de 18 de febrero de 2000 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que el Gobierno inglés está obligado a extender a Gibraltar las elecciones al Parlamento europeo, mientras que el Derecho comunitario se aplica sólo parcialmente en dicho territorio. El Tribunal de Estrasburgo está pues controlando en definitiva el derecho institucional comunitario.

Ciertamente, el problema de la colisión entre ambos sistemas viene tratándose desde hace años en el ámbito comunitario, sin que hasta ahora se haya encontrado una solución satisfactoria. Una de las opciones ha sido la adhesión de las Comunidades al Convenio Europeo. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, rechazó tal posibilidad en su Dictamen 2/94 de 28 de marzo de 1996, alegando que la Comunidad carecía de *competencias específicas expresas o implícitas* para sustentar la eventual adhesión.

Seguramente esta posibilidad volverá a ser revisada, teniendo en cuenta además la voluntad de la Comisión, reiterada en numerosas ocasiones, de que así se produzca. Con todo, no pueden negarse los importantes problemas que comportaría; sobre todo, el hecho de que la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario y el monopolio jurisdiccional del TJCE quedarían seriamente afectadas. Sólo el 36'6 % de los votos del Tribunal de Estrasburgo corresponden a Estados miembros de la Unión (15 de 41). Por lo tanto, una mayoría de jueces de otros países controlaría los derechos humanos en el ámbito comunitario, y en última instancia, el propio Derecho comunitario.

Tampoco la Convención encargada de redactar el proyecto de la Carta se ha quedado al margen del problema. Así, en el artículo 50.3 ha establecido que, respecto a los derechos de la Carta que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo *su sentido y alcance serán similares a los que les confiere dicho derecho, a menos que la presente Carta no garantice una protección más elevada o más amplia*. Por lo tanto, si se amplía el nivel de protección, claramente prevalece la interpretación del TJCE. En el otro extremo, en ningún caso la interpretación de los derechos podrá ser más limitativa que la del Tribunal de Derechos Humanos, tal y como expresamente se recoge en el artículo 51. Ahora bien, en caso de igual nivel de protección ¿qué quiere decir que se interpretarán esos derechos de manera similar? ¿Se está aceptando la jurisprudencia ya existente del Tribunal de Estrasburgo? Las dudas siguen subsistiendo y por ahora sigue siendo difícil encontrar soluciones claras.

7. Consideraciones finales

Estos dos grandes argumentos del debate europeo durante el año 2000, el paquete de reformas institucionales de la CIG, y la Carta de Derechos,

constituyen sin duda una muestra del inexorable dinamismo que afecta a las instituciones europeas, en un proceso de integración que tiende a acelerarse a comienzos del siglo XXI, en paralelo a las negociaciones de ampliación hacia los países del Este. En ambos casos se trata sin duda del diseño de instrumentos de naturaleza *cuasiconstitucional* que, al mismo tiempo que persiguen un mayor desarrollo democrático del sistema, aspiran también al logro de una mayor eficiencia en los procesos de toma de decisiones, y de una mayor eficacia en cuanto a los resultados de la acción pública de las instituciones europeas. Sin embargo, hay como mínimo dos ámbitos problemáticos que, hasta el presente, carecen de respuesta suficiente.

Por una parte estaría el problema de que, pese a las transformaciones en la composición y reglas de funcionamiento de los órganos europeos, hay ciertos principios políticos generales que, por ahora, siguen quedando indefinidos, sin duda porque tal definición exigiría una auténtica *decisión constituyente*. El primero de ellos se referiría a la definición de la *forma de gobierno*, donde la doctrina iuspublicista europea sigue manteniendo un largo y sordo debate entre la opción presidencial *americana*, frente al modelo parlamentario de tradición europea; cabe sugerir que por ahora la inercia de la tradición europea permite entender como dominante la tendencia parlamentaria, especialmente reivindicada por el propio Parlamento europeo. Significaría en consecuencia un Gobierno-Comisión nacido de la confianza de la mayoría parlamentaria y vinculado a ella a lo largo de la legislatura; aunque posiciones tan destacadas como la de Joschka Fischer parecen decantarse por una opción de tipo presidencial con un Presidente *fuerte* elegido por sufragio universal. El segundo de tales principios afecta a la gran tarea institucional de definir con claridad un cierto *principio de división de poderes*, o al menos de separación de tareas y funciones entre los órganos centrales, superando y clarificando las ambigüedades de los procedimientos de codecisión. Bien es cierto que el arcano y venerable postulado de Montesquieu no tiene necesariamente que seguirse considerando como un dogma intemporal, pero en cualquier caso parece que una necesaria pauta de avance en la definición de los principios políticos informadores del sistema institucional de la Unión dependería de una clara diferenciación entre funciones regulativas o legislativas en sentido estricto, frente a funciones de carácter ejecutivo, referidas a la implementación, a la gestión burocrática, a la *governance*, o a la propia orientación política general.

En segundo lugar, estaría el problema de que, con independencia del mayor o menor grado de avance y de precisión en el diseño formal de los

mecanismos institucionales, la Unión parece necesitar un eficaz centro impulsor u orientador de la acción política general, con capacidad para proyectarse no ya hacia el interior del propio sistema institucional de la Unión, sino sobre todo hacia el conjunto de los ciudadanos y la opinión pública europea. En la amplia literatura de opiniones y valoraciones que se ha publicado a lo largo de este año, se viene reiterando el concepto de la llamada *driving force* entendida como una necesidad política inmediata. Debe destacarse que tal *driving force* o capacidad de dirección política unificada, no depende ya exclusivamente del diseño formal de las instituciones, sino más bien de pautas de acción efectiva que, por ahora, parecen estar fundamentalmente en manos de la Comisión. Cabe subrayar en consecuencia que el *Gobierno Prodi*, aunque ha progresado lentamente en la tarea pendiente de mejorar sus relaciones con el Parlamento, no ha conseguido sin embargo asumir un liderazgo suficientemente consolidado hacia el conjunto de la ciudadanía europea; una tarea que por ahora debe seguir siendo compartida con los Jefes de Estado, y sobre todo, con el conocido eje franco-alemán. Por más que para muchos ciudadanos de otros países el reconocimiento del liderazgo de tal eje franco-alemán se siga considerando como una fuente de suspicacias y prevenciones, no debe olvidarse que se trata de un fenómeno histórico suficientemente bien acreditado a lo largo del tiempo; lo paradójico es que ese liderazgo dual refleja igualmente la dualidad de proyectos subyacentes en la construcción europea, representando Francia la tradición soberanista de los estados, frente al predominio de la realidad federal en la opción alemana.

La necesidad de avanzar en la conformación de esa *driving force* estaría sólo indirectamente afectada por la capacidad de diseño institucional, o *ingeniería constitucional*, y vinculada también a las personas que actualmente ocupan los cargos dirigentes en la Unión y a su capacidad efectiva de actuación en torno al proyecto europeo.



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 365-390

La ejecución de la política monetaria por el Banco Central Europeo y sus efectos en diversos países^{*}

—*Adolfo RODERO FRANGANILLO y M^a del Carmen LÓPEZ MARTÍN*^{*}—

1. INTRODUCCIÓN

Conviene recordar que la política monetaria es actualmente una competencia del Banco Central Europeo (BCE), como resultado de la sustitución de las distintas políticas monetarias que eran competencia de cada uno de los bancos centrales de los diferentes Estados Miembros por una política monetaria única para el conjunto del área del euro.

El objetivo de esta política monetaria es mantener la estabilidad de

^{*} Una versión de este artículo ha sido presentada como comunicación a la XIV Reunión de Asepelt-España, celebrada en Oviedo en Junio de 2000.

^{**} Profesores del Departamento de Economía General, Ciencias Jurídicas y Sociología de la Facultad de CC.EE. y Empresariales-ETEA.

precios, que se concreta en un crecimiento máximo de los precios de un 2% anual. La estrategia utilizada para conseguir el objetivo se basa en dos *pilares*:

1. Seguimiento de las variaciones del dinero, medido a través del comportamiento de un agregado monetario amplio (M3)¹.
2. Observación de las expectativas del comportamiento de los precios en el área del euro, medido a través de la evolución de un conjunto amplio de indicadores.

Las variables consideradas para tomar decisiones de política monetaria por el BCE son principalmente las siguientes:

- El agregado monetario (M3)
- El crédito al sector privado
- Los tipos de interés a corto plazo
- Los tipos de interés a largo plazo
- La evolución de las bolsas
- Las variaciones del producto global
- Las variaciones de la demanda
- El comportamiento del empleo
- El saldo del presupuesto público
- El tipo de cambio
- El saldo de la balanza de pagos
- El nivel de salarios
- Los precios y el rendimiento de los valores de renta fija
- Las medidas de política fiscal
- Los índices de precios y costes
- Las encuestas de consumidores
- Las expectativas de inflación

Las líneas de esta política monetaria vienen recogidas de forma resumida en el esquema 1.

¹ La variable M3 mide la liquidez en un espacio económico. Comprende: a) el efectivo en circulación y los depósitos a la vista; b) otros depósitos a corto plazo; y c) otros instrumentos negociables.

ESQUEMA 1. Operaciones de política monetaria del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)

Operaciones de política monetaria	Tipos de transacciones		Vencimiento	Frecuencia	Procedimientos
	Inyección de liquidez	Absorción de liquidez			
Operaciones de mercado abierto					
Operaciones principales de financiación	Operaciones temporales (<i>repos</i>)		Das semanas	Semanal	Subastas estándar
Operaciones de financiación a más largo plazo	Operaciones temporales (<i>repos</i>)		Tres meses	Mensual	Subastas estándar
Operaciones de ajuste (<i>fine-tuning</i>)	Operaciones temporales (<i>repos</i>) Swaps de divisas	Operaciones temporales (<i>repos</i>) Swaps de divisas Captación de depósitos a plazo fijo	No estandarizado	No regular	Subastas rápidas Procedimientos bilaterales
	Compras de valores en firme	Ventas de valores en firme		No regular	Procedimientos bilaterales
Operaciones estructurales		Emisión de certificados de deuda	Estandarizado/ no estandarizado	Regular y no regular	Subastas estándar
	Compras de valores en firme	Ventas de valores en firme		No regular	Procedimientos bilaterales
Facilidades permanentes					
Facilidad marginal de crédito	Créditos con garantía prendaria		Un día	Acceso a discreción de las entidades de contrapartida	
Facilidad de depósito		Depósitos	Un día	Acceso a discreción de las entidades de contrapartida	
Coefficiente de caja				Mensual	Obligación de mantener unos saldos líquidos mínimos

Fuente: BCE (1998), p. 8

Breve descripción de las operaciones

Operaciones de mercado abierto

- Son operaciones del BCE con las entidades de crédito en los mercados para aportar (o absorber) liquidez.
- Instrumentación: adquisiciones y cesiones temporales de valores, concesión de préstamos con garantía prendaria, compraventas simples a vencimiento, *swaps* de divisas² y toma de depósitos a plazo fijo por el BCE.

² *Swap*, trueque o permuta en español, comprende dos operaciones de intercambio de dos divisas distintas.

- Tipos de operaciones:
 - *Operaciones principales de financiación*: subastas semanales con vencimiento a dos semanas. Proporcionan a los mercados la señal básica sobre la orientación de la política monetaria. Su tipo de interés es el tipo central de intervención del BCE.
 - *Operaciones de financiación a más largo plazo*: subastas mensuales con vencimiento a tres meses. Proporcionan liquidez a plazos mayores. El BCE es precio-aceptante³, ello no impide que establezca tipos de interés coherentes con los existentes en el mercado a 90 días. Suele prestar un volumen preestablecido de recursos, dejando el precio abierto en una horquilla.
- Otras operaciones de mercado abierto:
 - *Operaciones de ajuste (“fine-tuning”)*. Su objeto es regular la situación de liquidez en el mercado y controlar los tipos de interés. No tienen un calendario regular; su instrumentación es diversa; se realizan mediante subastas rápidas (restringido número de participantes) o mediante procedimientos bilaterales (una o pocas entidades, sin subasta).
 - *Operaciones estructurales*. Colocación de emisiones de certificados de depósito del BCE, operaciones temporales y compraventas simples para alterar la posición estructural del sistema bancario frente al SEBC. De carácter no regular, se realizan mediante subastas estándar y procedimientos bilaterales.

Facilidades permanentes

- Operaciones que permiten definir los límites inferior y superior de la banda de tipos de interés deseados por el BCE.
- Tipos de operaciones
 - *Facilidad de crédito*: las entidades pueden solicitar recursos a su banco central a un tipo ligeramente superior al vigente en los mercados. Son préstamos a un solo día con garantía prendaria. Su tipo de interés indica el máximo de los vigentes en los mercados a corto plazo.

³ Es decir, cada entidad financiera demanda una determinada cantidad de recursos, ofreciendo un tipo de interés. El BCE acepta estas propuestas hasta un volumen de recursos que estima conveniente.

- *Facilidad de depósito*: depósitos realizados por las entidades al plazo de un día en el Banco de España a un tipo de interés prefijado y público, el cual será el “suelo” de los tipos negociados en los mercados a corto plazo.

Coefficiente de caja

- Establecimiento de un nivel mínimo de liquidez obligatorio para las instituciones de crédito.
- Instrumentación: depósitos remunerados en el Banco de España en función de determinados recursos ajenos recibidos por las entidades.

La estabilidad de los precios ha sido definida por el BCE como “un incremento interanual por debajo del 2% del índice armonizado de precios de consumo (IAPC) para el área del euro” (Boletín mensual del BCE. Enero 1999, pág. 52); en cuanto al agregado monetario amplio (M3), para su crecimiento se ha fijado una referencia del 4,5%.

2. LA POLÍTICA MONETARIA DEL BCE DESDE ENERO DE 1999

Enero de 1999

Las decisiones de política monetaria del mes de enero se basan en el comportamiento de las variables durante el mes anterior: diciembre de 1998⁴.

El agregado M3 creció un 4,5% en términos interanuales, siendo su media móvil trimestral, terminada en diciembre, del 4,7%. Su comportamiento responde a la tasa de referencia del 4,5%. El crédito al sector privado tuvo un fuerte crecimiento del 9,2%, a causa de la bajada de los tipos de interés de los préstamos bancarios y a la intensidad del aumento de la actividad económica.

El tipo de interés a corto plazo medido por el tipo de interés a un día en el

⁴ La fecha de publicación de las distintas variables no es coincidente, de aquí que el BCE adopte decisiones a partir de datos de variables prácticamente en tiempo real (tipos de interés, por ejemplo), de informaciones sobre la situación de las variables en el mes anterior (IAPC, M3, etc) o incluso de cifras que se producen con más retraso (balanza comercial, PIB, etc.). Todo esto determina una cierta heterogeneidad en el tratamiento de la información.

mercado interbancario europeo (EONIA) mostraron ciertas tensiones, manteniéndose alrededor del 3,2%, muy próximo al 3,25% de la facilidad marginal de crédito. Los tipos de interés de largo plazo continuaron cayendo en este periodo, posiblemente por unas expectativas favorables sobre el comportamiento de los precios.

Las bolsas experimentaron una fuerte volatilidad con un crecimiento importante a primeros de enero y un fuerte descenso en fecha posterior.

La actividad económica mostraba una ralentización del crecimiento de la producción industrial, un estancamiento del descenso del paro, mientras que el crecimiento del PIB se mantenía estable y aumentaba la confianza de los consumidores. En conjunto parece que se produjo un debilitamiento de la actividad económica.

El tipo de cambio del euro sufrió un moderado debilitamiento y la balanza comercial redujo ligeramente su superávit.

Los precios de consumo se desaceleraron y los costes laborales tuvieron una variación negativa.

Este conjunto de datos se interpretó por el BCE como una cierta tendencia a la bajada de precios. En consecuencia decidió mantener el tipo de las operaciones principales de financiación en el 3% instrumentada mediante subastas a tipo fijo.⁵ Otra medida adoptada fue la ampliación de la banda de las dos facilidades permanentes, fijando los límites en el 2% y el 4,5%, ya que se consideró que la etapa de adaptación a las nuevas condiciones de la política monetaria había terminado.

Febrero de 1999

El incremento interanual del agregado monetario M3 se aceleró en Enero situándose en un 5,7%. Las causas de este cambio pudieron ser las bajas tasas de interés y la estabilidad de los precios, por lo que el BCE interpretó que este comportamiento no indicaba un riesgo de tensiones inflacionistas. También el crédito al sector privado presentó un crecimiento superior al mes anterior, alcanzando un 10,5% en Enero, por una única razón: el reducido coste de los préstamos.

⁵ En las subastas a tipo fijo las entidades sólo presentan "pujas" o demandas de las cantidades que desean obtener.

En cuanto al tipo de interés a 3 meses se mantuvo estable, alrededor del 3,10%, si bien las expectativas sobre los tipos de interés a corto eran de una disminución de los mismos a lo largo de todo el año 1999. Mientras, los tipos de interés a largo, medidos por el rendimiento de los bonos, se mantuvieron estables en Enero, y aumentaron a lo largo del mes de Febrero, por lo que la curva de rendimientos⁶ se desplazó hacia arriba. Además de factores exteriores, la causa de esta trayectoria residía en la incertidumbre respecto al comportamiento que seguían las variables reales y monetarias en el área euro.

Las bolsas mostraron una cierta volatilidad; durante los meses de Enero y Febrero experimentaron un descenso inicialmente y una tendencia alcista después; esta evolución estuvo muy influida por el comportamiento de las bolsas en Estados Unidos.

No había nuevos datos sobre la actividad económica en general; sólo se conocieron indicadores sobre un deterioro de la confianza industrial y, por el contrario, un alto nivel de confianza de los consumidores.

La información sobre la balanza comercial, que llegaba hasta noviembre, mostraba un descenso de las exportaciones y una reducción del superávit de la balanza comercial. Mientras, la cotización del euro frente al dólar se debilitó, debido al fuerte crecimiento de la economía estadounidense.

Los precios de consumo, medidos por el índice armonizado de precios de consumo, se mantuvieron en el mismo nivel de los meses anteriores, alcanzando el IAPC un valor en Enero del 0,8% para el área del euro.

El conjunto de estas variables indicó, según el BCE que no existían presiones sobre los precios en ningún sentido, por lo que mantuvo la orientación de la política monetaria, concretada en el tipo de interés del 3% para las operaciones principales de financiación. Igualmente, no hubo variaciones en las tasas de las facilidades permanentes: 4,5% para el crédito y 2% para los depósitos.

Se realizaron operaciones a más largo plazo por un importe de 15.000 millones de euros, igual volumen que el mes anterior, al 3,04%. No hay que olvidar que estas operaciones no indican el *tono* que quiere darse a la política monetaria.

⁶ La curva de rendimientos nos indica el tipo de interés o de rentabilidad que corresponde a cada uno de los plazos de vencimiento de las emisiones de bonos o de valores en general de similares características.

Marzo de 1999

Los datos que se manejaron en Marzo de 1999 mostraban una gran estabilidad de precios. El primer pilar de la estrategia: el agregado monetario M3, experimentó un crecimiento del 5,1% en Febrero, por debajo de la tasa de Enero. Las variables monetarias mostraron signos de debilidad: ralentización del crecimiento de los crédito al sector privado, disminución de los tipos de interés a corto plazo y estabilidad de las tasas a largo plazo.

Los datos reales fueron coherentes con el comportamiento de las variables monetarias: debilidad de la actividad económica y lentitud de la recuperación de la fase de bajo crecimiento del año anterior. Las exportaciones (datos de diciembre de 1998) crecieron débilmente determinando una ligera reducción del superávit comercial. La cotización del euro frente al dólar continuó deteriorándose durante los meses de Febrero y Marzo.

El IAPC no presentó variaciones durante el mes de Febrero, manteniendo el nivel del 0,8% de incremento anual. Ante esta clara tendencia de estabilidad de los precios, el BCE decidió mantener invariable la política monetaria durante el mes de marzo, mientras que el 8 de abril redujo el tipo de interés de las operaciones principales de financiación al 2,5%. Las tasas de las facilidades permanentes se fijaron en 3,5% y 1,5% respectivamente. El propio BCE afirmaba que *la política monetaria del Eurosistema contribuye a crear las condiciones económicas que resultan esenciales para explotar el considerable potencial de crecimiento del área euro*. (Boletín mensual del BCE, abril 1999, pág. 6.). Es decir, alcanzada la estabilidad económica, se manejó la tasa de interés para facilitar el crecimiento económico del área.

Abril de 1999

El agregado monetaria M3 tuvo en Marzo un crecimiento anual del 5,2%, sólo ligeramente superior al del mes anterior. Las otras variables monetarias presentaron las siguientes variaciones: incremento importante del crédito bancario a causa de los bajos tipos de interés de los préstamos, descenso de los tipos de interés a corto plazo, motivado, sin duda, por la reducción del tipo básico del BCE del día 8 de Abril.

Todas las variables reales indicaron signos de debilidad: la actividad económica, la producción industrial y de empleo. Los indicadores de confianza mostraban, sin embargo, señales de mejoría.

La balanza comercial de Enero y Febrero mantuvo la reducción del superávit, cuyo origen se encuentra en el descenso de las exportaciones. El tipo de cambio efectivo⁷ del euro continuó debilitándose durante el mes de Abril.

El índice de precios IAPC se elevó hasta el 1% anual debido al aumento de precios del petróleo, aunque este cambio no se valoró como un riesgo importante para la estabilidad de precios. Valorado en este sentido por el BCE, se siguió la política monetaria tal como se diseñó el 8 de Abril.

Mayo de 1999

El agregado monetario M3 volvió a descender ligeramente en Abril en comparación con el mes anterior, situándose en un 5%, próximo al valor de referencia del 4,5%. Otras variables monetarias mostraban lo siguiente: crecimiento rápido de los préstamos al sector privado, determinado por las bajas tasas de interés; estabilidad de los tipos de interés a corto plazo; e incremento de los rendimientos a largo plazo de los bonos, influido esto último por la fuerte subida de los tipos de interés a largo plazo en Estados Unidos.

Aunque en Mayo no se disponía de muchos datos sobre la actividad económica, se estimaba que era muy posible una recuperación durante el resto del año.

Las exportaciones descendieron de nuevo en el mes de Marzo, lo que determinó una reducción del superávit comercial y asimismo del superávit por cuenta corriente⁸. El tipo de cambio efectivo del euro se debilitó de nuevo durante el mes de Mayo.

El índice de precios IAPC subió ligeramente, hasta el 1,1% anual, como resultado de la evolución de los precios del petróleo; la tendencia de crecimiento del índice de precios se valoró como un fenómeno transitorio.

A la vista de todas estas variables, el BCE estimó que se presentaban unas

⁷ El tipo de cambio efectivo mide el valor de una moneda en relación con el resto del mundo, ponderando las cotizaciones de las monedas por la importancia de los intercambios con cada país en el conjunto de sus transacciones exteriores.

⁸ La balanza por cuenta corriente comprende los intercambios de bienes, de servicios y las transferencias (donaciones, remesas de emigrantes etc.) con el Exterior.

perspectivas favorables en cuanto a la estabilidad de precios y en consecuencia no adoptó ningún cambio de la política monetaria que venía realizando desde el mes anterior.

Junio de 1999

El primer pilar de la estrategia: la tasa de crecimiento de M3 se situó en Mayo en el 5,3% interanual, por encima del dato del mes anterior, alejándose del valor de referencia: 4,5% anual. Esta situación no fue interpretada como un riesgo de tensiones inflacionistas.

El crédito al sector privado se incrementó de nuevo hasta el 10%, mostrando una situación holgada de liquidez. Las tasas de interés tanto a corto como a largo plazo aumentaron presionadas por razones internas, principalmente las perspectivas de incrementos de la actividad económica y de los precios.

Efectivamente, la información sobre la actividad real mostró que en el primer trimestre se detuvo el descenso de la actividad, el crecimiento de la producción industrial se mantuvo estable y se produjo un leve descenso del desempleo.

Aunque continuó el descenso de las exportaciones, reduciendo el superávit comercial, la balanza por cuenta corriente incrementó su superávit. La cotización del euro fue algo más favorable, mostrando una clara estabilidad.

El incremento interanual del IAPC fue del 1% en Mayo, mejorando ligeramente respecto al mes de Abril.

Aunque algunos de los datos anteriores podrían dar lugar a una presión de tensiones inflacionistas, el BCE no lo interpretó en este sentido, si bien admitió que el riesgo de una situación deflacionista se había alejado. Por tanto, durante el mes de Junio mantuvo de nuevo el tipo de interés básico y demás elementos de la política monetaria que venía siguiendo.

Julio de 1999

La variable monetaria M3 tuvo, durante el mes de Junio, un crecimiento anual inferior al del mes anterior, situándose en el 5%, cifra, sin embargo, superior al valor de referencia. El crédito al sector privado continuó aumentando su crecimiento sobre el mes anterior, alcanzando un 10,9%, signo preocupante de una posible presión inflacionista. El tipo de interés a corto

plazo no varió en el segmento de operaciones a tres meses, mientras que se elevó en los segmentos más largos de los mercados monetarios, lo que podía significar unas expectativas a medio plazo de crecimiento de las tasas. Los tipos a largo plazo volvieron a aumentar, por la esperada mejoría del ciclo económico.

Efectivamente, los datos reales confirmaron una recuperación de la actividad económica, un crecimiento de la producción industrial y un aumento de la confianza de los consumidores.

En cuanto a la balanza de pagos apareció por primera vez en este año un aumento de las importaciones, lo que determinó una reducción del superávit comercial; reducción del superávit que también se produjo en la balanza por cuenta corriente.

La cotización del euro mejoró a lo largo del mes de Julio, por las mejores expectativas de la actividad económica en la zona del euro. La tasa interanual del IAPC descendió al 1% a pesar de la subida de los precios energéticos.

El BCE mantuvo su previsión favorable sobre la estabilidad de precios, por lo que no realizó variaciones de la política monetaria. No obstante apuntó una cierta preocupación por el exceso de la liquidez mantenida por los agentes de la economía privada.

Agosto de 1999

La variable M3 tuvo un crecimiento interanual de 5,6% en Julio (que pasó al 5,8% en la revisión posterior), alejándose, por tanto, del valor de referencia fijado en el 4,5% anual. El crédito al sector privado creció en un 10,4% sobre el mes anterior; aunque ligeramente inferior a la tasa de Junio: 10,9%, esta variación indicaba una importante actividad económica. Los tipos de interés a corto plazo se mantuvieron estables, mientras que los rendimientos de los bonos a largo plazo crecieron, tanto por factores internos como por la influencia del comportamiento de las tasas a largo plazo de Estados Unidos.

Los datos sobre la actividad real confirmaron un incremento de la producción que podría alcanzar un 2% para el conjunto del año. También la producción industrial mostraba un cierto dinamismo coherente con la situación económica general.

La balanza comercial presentó una disminución de las exportaciones y un aumento de las importaciones, lo que dio lugar a un descenso del superávit

comercial y por cuenta corriente. La cotización del euro mostró la estabilidad de la moneda europea en los mercados de divisas.

El índice de precios de consumo, IAPC, subió al 1,1%, tanto por el nuevo incremento de los precios del petróleo, como por la debilidad del euro.

El BCE preveía que el índice de precios se mantendría dentro del tope establecido del 2%, por lo que no parecía preciso modificar la política monetaria. Los dos factores indicados anteriormente: aumento del precio del petróleo y baja cotización del euro, eran sin embargo un motivo de preocupación para el Banco.

Septiembre de 1999

La variable monetaria básica, M3, tuvo un crecimiento interanual del 5,7%, lo que confirmó la existencia de niveles holgados de liquidez, corroborado por el crecimiento del crédito al sector privado en un 10,7% sobre el mes anterior. El tipo de interés a corto plazo no varió sustancialmente en Septiembre, mientras que las tasas a largo plazo siguieron aumentando como en meses anteriores.

La actividad económica, medida por el crecimiento del PIB, mostró un mayor dinamismo, unido a un incremento mantenido de la producción industrial.

En relación con la balanza de pagos, parecía que se contenía el descenso de las exportaciones, mientras que aumentaban las importaciones; el superávit comercial fue ligeramente inferior al del año anterior y lo mismo sucedió con la balanza corriente. La cotización del euro fue relativamente volátil, con descensos al principio de Septiembre y recuperación a finales de mes.

El índice IAPC subió hasta el 1,3%, por la misma razón que en meses anteriores: el incremento de los precios energéticos.

El BCE no varió el tipo de interés básico, ni los demás instrumentos de la política monetaria, si bien indicó la necesidad de una atenta vigilancia del comportamiento de las variables, ya que la aceleración de la actividad económica presentaba ciertos riesgos de inestabilidad de los precios.

Octubre de 1999

En Septiembre, el crecimiento interanual del agregado M3 alcanzó el 5,9%, alejándose de nuevo del valor de referencia: 4,5% anual. El crédito al sector privado aumentó un 10,5% sobre el mes anterior, cifra algo más moderada que la de agosto.

Los tipos de interés a corto plazo no variaron sensiblemente, mientras que las tasas a largo plazo aumentaron, acentuando la pendiente de la curva de rendimientos. Esta variación de los rendimientos de los bonos fue producida por unas expectativas más favorables sobre el crecimiento de la actividad económica en general y de la producción industrial en particular.

Las exportaciones aumentaron en relación al año anterior respondiendo a la mejor situación de los países adelantados, sin embargo, el aumento de las importaciones impidió una mejora del saldo comercial. El tipo de cambio nominal⁹ del euro se debilitó durante el mes de Octubre, siguiendo una tendencia que podría afectar negativamente a los precios.

El índice de precios al consumo, medido por el IAPC, mantuvo en Septiembre el nivel del mes anterior; su comportamiento se vio favorecido por ciertas reformas estructurales.

El BCE no varió la política monetaria, pero ya se adelantaba una elevación del interés básico, como se pudo observar en el aumento del tipo de interés a un día (el índice EONIA) que probablemente descontó el previsible endurecimiento de la política monetaria.

Noviembre de 1999

El agregado M3 tuvo un crecimiento interanual en Octubre del 6%, situándose de nuevo por encima del valor de referencia. Los créditos al sector privado volvieron a crecer un 10,5% sobre el mes anterior, mostrando de nuevo una abundante liquidez en la zona.

Los tipos de interés a corto plazo se elevaron en Octubre, descontando la previsible subida del tipo de interés básico, y se estabilizaron después del aumento de dicho tipo de interés. Los tipos a largo descendieron después de

⁹ El tipo de cambio nominal corresponde a la cotización de una moneda: el euro, con otra moneda: el dólar. No tiene en cuenta la importancia del comercio como se hace en el tipo de cambio efectivo.

dicho aumento por la revisión a la baja de las expectativas de inflación; posteriormente volvieron a subir.

La actividad real mostraba una situación de expansión económica, a partir de los datos de la producción industrial y de los resultados de las encuestas de opinión.

Las exportaciones continuaron recuperándose, pero también lo hicieron las importaciones, por lo que el saldo de la balanza comercial mostró un superávit inferior al del año anterior. El euro se debilitó de nuevo en relación al dólar por la buena situación de la económica estadounidense.

El índice de precios de consumo, IAPC, subió en Octubre al 1,4%, debido a los aumentos de los precios del petróleo y a otras causas de origen interno.

La interpretación de estos datos es complicada ya que algunos de ellos se tuvieron en cuenta para decidir los cambios de la política monetaria y otros, por el contrario, estuvieron influidos por dichos cambios.

El comportamiento de las variables monetarias decidió al BCE a elevar, el 4 de Noviembre, el tipo de interés básico al 3%; también se aumentaron las tasas de las facilidades permanentes al 4% y al 2%. El propio Banco afirmaba que *se espera que estas decisiones contrarresten la tendencia al alza de los riesgos para la estabilidad de precios, observada desde el inicio de verano, y contribuyan, por tanto, a mantener un crecimiento no inflacionista a medio plazo* (Boletín mensual del BCE, Noviembre 1999, pág. 5).

Otra decisión adoptada por el BCE fue establecer de nuevo el 4,5% como valor de referencia del incremento del agregado M3 para el siguiente periodo anual.

Diciembre de 1999

La variable M3 tuvo un crecimiento interanual del 6%, igual a la del mes anterior y muy por encima del valor de referencia. El crédito al sector privado aumentó un 11% sobre el mes anterior, lo que confirmaba la existencia de una liquidez abundante en el área del euro. Los tipos de interés a corto plazo se normalizaron después de haber experimentado algunas tensiones ante el temor del denominado *efecto 2000*. Los tipos a largo aumentaron sensiblemente debido, probablemente, a la recuperación económica del área.

Los indicadores sobre la actividad real confirmaron el fuerte crecimiento

durante el tercer trimestre del 1999, que continuó en el cuarto trimestre apoyado en un importante aumento de la producción industrial.

Las exportaciones e importaciones continuaron aumentando y el superávit de la balanza comercial se situó sólo ligeramente por debajo del año anterior. La cotización del euro se mantuvo casi invariable a lo largo del mes de diciembre.

El índice IAPC subió de nuevo en noviembre hasta el 1,6%, debido al comportamiento de los precios energéticos unido a algunos factores interiores.

El BCE decidió mantener el tipo de interés básico y demás componentes de la política monetaria, si bien algunos de los datos comentados apuntaban un riesgo de tensiones inflacionistas.

Enero de 2000

La variable monetaria M3 tuvo en Diciembre un crecimiento interanual del 6,1%, superior ligeramente a la del mes anterior. El crédito al sector privado creció en este mes un 10,5% sobre el mes anterior. Ambos datos mostraron de nuevo un exceso de liquidez que podía poner en peligro la estabilidad de los precios.

Los tipos de interés a corto plazo se elevaron en Enero, descontando una posible subida del tipo de interés básico. Las tasas a largo plazo también crecieron en Enero, por las favorables expectativas de una recuperación sólida de la actividad económica.

Efectivamente, el crecimiento del PIB del área del euro confirmó una importante expansión de su economía durante el último trimestre de 1999 y comienzo de 2000. Esta evolución también se manifestó en el descenso de la tasa de desempleo.

Los intercambios comerciales mostraron las mismas tendencias del mes anterior: aumento de exportaciones e importaciones, superávit ligeramente inferior al del año anterior. El euro se depreció en Enero, comportamiento que constituía un riesgo para la estabilidad de precios.

El índice IAPC volvió a aumentar hasta el 1,7%, por las mismas razones de los meses anteriores, manteniendo una tendencia de aumento para el futuro.

El BCE mantuvo los mismos elementos de la política monetaria durante el

mes de Enero, si bien se contaba con un próximo endurecimiento de la política.

Febrero de 2000

Los datos de las variables durante el mes de Febrero no han sido publicadas aún¹⁰, por lo que nos limitamos a recoger las decisiones del BCE. Como se esperaba, el 3 de Febrero el BCE elevó el tipo de interés de las operaciones principales de financiación al 3,25%, y las tasas de las facilidades permanentes al 4,25% y 2,25%. El propio Banco indicaba que la decisión *se basa en su objetivo primordial de mantener la estabilidad de precios a medio plazo. Se consideró que los dos pilares de la estrategia de política monetaria señalaban la existencia de riesgos alcistas para la estabilidad de precios* (Boletín mensual del BCE, Febrero 2000, pág. 5).

El 16 de Marzo, el BCE volvió a adoptar una nueva subida del tipo de interés básico, que se fijó en un 3,5%. La decisión se justificó por la amplia liquidez monetaria y las crecientes presiones sobre los precios al consumidor, por la subida de los precios del componente energético y la debilidad del euro. Para los próximos meses no se descartan nuevas subidas del tipo de interés básico¹¹.

A modo de resumen de los meses analizados, en el esquema 2 se muestran las etapas que se pueden distinguir en el período transcurrido desde enero de 1999 y las principales características de las mismas, así como las decisiones adoptadas por el BCE.

¹⁰ El análisis realizado se ha cerrado a 15-4-00.

¹¹ Estando en prensa este artículo se han llevado a cabo nuevas subidas de los tipos de interés por parte del BCE. En concreto, las fechas en las que estas subidas fueron decididas y la cuantía de las mismas fue la siguiente: el 16 de marzo el tipo de interés pasó del 3,25% al 3,5%; el 27 de abril, del 3,5% al 3,75%; el 8 de junio del 3,75% al 4,25%; la última variación se realizó el 31 de agosto, aumentando hasta el 4,5%.

ESQUEMA 2. Principales aspectos de la evolución de la zona euro desde enero de 1999

Etapa	Comportamiento de las variables	Decisiones del BCE
<i>Enero-Junio 99</i>	Relativa estabilidad de precios Debilidad de la actividad económica Holgura de liquidez	8-4-99: Reducción del tipo de interés del 3% al 2,5%.
<i>Junio-Octubre 99</i>	El crecimiento de los créditos muestra exceso de liquidez y tensiones inflacionistas Recuperación de la actividad económica Ligero aumento del IAPC	Mantenimiento del tipo de interés
<i>Noviembre 99-Febrero 00</i>	Expansión de la actividad Aumento del IAPC Crecimiento de la liquidez	Incrementos sucesivos de los tipos de interés: 4-11-99 del 2'5 al 3% 3-2-00 del 3 al 3,25%

Fuente: BCE (varios números), *Boletín mensual* y elaboración propia

3. LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA MONETARIA EN DIVERSOS PAÍSES DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (UEM)

La existencia de la UEM y la realización de una política monetaria única por parte del BCE para toda la Unión podría implicar, en principio, que no existieran diferencias entre los niveles de inflación en las distintas zonas (países) de la misma. Esta situación se produciría si la inflación fuese un fenómeno exclusivamente monetario y si la traslación de las medidas de política monetaria adoptadas fuera igual en todos los países. Sin embargo, en la realidad, aunque todos los países de la UEM compartan la misma moneda y la misma autoridad monetaria, no presentan niveles de precios idénticos: la transmisión de la política monetaria no se produce igual en todos ellos¹² y, además, su estructura económica, sus mercados de trabajo y de productos, y sus ritmos de crecimiento también presentan aspectos divergentes. En definitiva, todo esto lleva a que existan diferencias en los niveles de inflación entre estos países¹³.

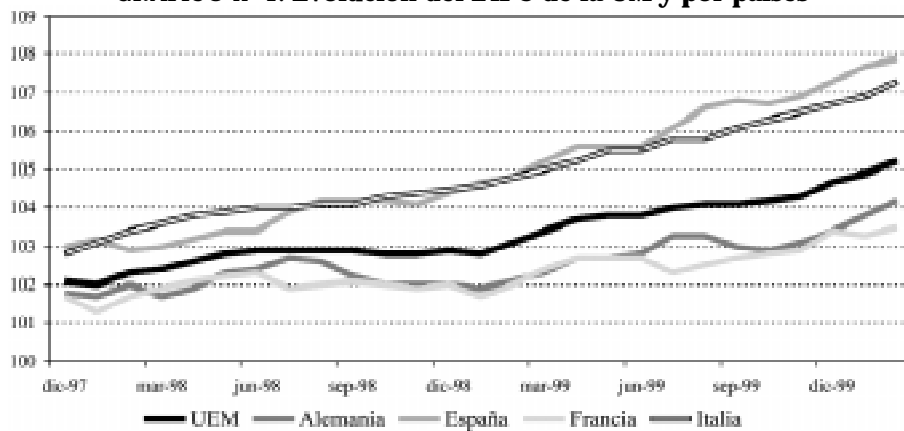
¹² Un análisis de este aspecto se realizó en A. RODERO y M. C. LÓPEZ (1998)

¹³ El análisis de los diferenciales de inflación entre los países de la UEM se realizó por E. ALBEROLA (1998).

Teniendo en cuenta esta situación, el objetivo que nos planteamos en esta segunda parte del trabajo es analizar (aunque sólo sea de forma superficial), si desde que el BCE ha estado realizando la política monetaria única (el 1-1-99), estas diferencias entre países siguen existiendo en la misma medida que antes y, además, si el efecto de las medidas adoptadas ha sido similar en ellos. Para realizar este análisis se han tomado los datos correspondientes a los precios de la UEM y de cuatro países pertenecientes a la misma: Alemania, Francia, España e Italia¹⁴.

Los datos relativos al IAPC durante los años 1998, 1999 y los dos primeros meses del 2000 se han recogido, para la UEM y para los 4 países citados, en el gráfico n° 1; el cual permite apreciar también las diferencias del citado índice para cada país con respecto a la media de la UEM y la situación relativa de España frente al resto de los países considerados.

GRÁFICO n° 1. Evolución del IAPC de la UM y por países



Fuente: Banco de España (2000), *Boletín estadístico*, Abril.

El comportamiento de los precios durante 1998 y 1999

Si nos fijamos en los datos del gráfico n° 1, el primer fenómeno que se aprecia es que el año previo al inicio de la Unión Monetaria fue un ejercicio

¹⁴ Se han elegido, además de España, los países que se han considerado más representativos y más importantes en cuanto al volumen de su economía.

caracterizado por un bajo nivel de los precios y con reducidas tasas de inflación tanto en el conjunto de la Unión, como en los países que hemos tomado. Por el contrario, a partir del verano de 1999 y durante los primeros meses del 2000, se ha producido un aumento de los niveles de inflación en todo el área euro, que, como es lógico, también se observa en los cuatro países considerados.

Prescindiendo por el momento del análisis espacial, ya se ha comentado en la primera parte de este artículo que la principal causa que explica el aumento de la inflación se encuentra en la subida de los precios del petróleo; a este factor se han unido la depreciación del euro con respecto al dólar a lo largo de este ejercicio, que reforzó los efectos de esta subida, y el mayor nivel de actividad económica. Estas circunstancias son las que explican que, a pesar de que a primeros de abril del 99 el BCE decidiera una disminución del tipo de interés de las operaciones principales de financiación dentro de un contexto de estabilidad de precios, en el mes de noviembre del mismo año se decidiera un incremento del mismo, que lo situó en el nivel de partida del mes de enero de 1999. Posteriormente, la persistencia de las tensiones inflacionistas *forzó* a la autoridad monetaria a decidir nuevos incrementos de los tipos de interés, que además no se descartan para los meses próximos.

En cuanto a los efectos de las medidas adoptadas, como es sabido, las repercusiones de las decisiones de política monetaria no se aprecian de forma inmediata¹⁵; en los datos relativos a las tasas de incremento del IAPC se observa que la decisión de subir los tipos de interés por parte del BCE (en los meses de noviembre, febrero y marzo) no se ha traducido aún en una ralentización de dichas tasas, es más, los datos disponibles hasta el momento (que se refieren al mes de marzo del 2000), muestran que la tasa interanual del IAPC durante los dos primeros meses del 2000 se mantiene constante en el 2,1%, lo que supone un ascenso de la misma desde el nivel máximo alcanzado en diciembre de 1999, en el que se situó en el 1,8%.

Los niveles de precios en distintos países de la UEM

La información recogida en el gráfico nº 1 permite observar claramente que, a pesar del esfuerzo que supuso el cumplimiento de los criterios de convergencia, los niveles de precios de los distintos países de la UEM distan

¹⁵ Sobre los efectos reales de la política monetaria puede consultarse J. VIÑALS y J. VALLÉS (1999), pp. 1-13.

aún de ser idénticos¹⁶. Así, tomando únicamente los datos relativos a los cuatro países que se han considerado aquí, es fácil apreciar la existencia de dos *grupos*: el primero, caracterizado por presentar unos niveles de inflación y unas variaciones interanuales inferiores a la media, está formado por Francia y Alemania; por su parte, España e Italia formarían el segundo grupo que presenta unos valores claramente superiores a los del promedio de la UEM.

Aunque el número de datos que se han considerado en este artículo es muy reducido como para realizar análisis estadísticos que tengan la suficiente validez, sí que parece apreciarse que durante 1999, las diferencias existentes entre los niveles del IAPC en cada uno de los cuatro países y los existentes como promedio en la UEM no sólo no se han reducido, sino que se han ampliado. Así, si tomamos el caso de España, el promedio de las desviaciones existentes entre el IAPC español y el medio de la UEM, se ha situado en el período de enero-99 a febrero-00 en 2,24 puntos como promedio frente a los 0,99 puntos que, también como media, existieron durante 1998. Incluso en el caso de Alemania, en el que las diferencias fueron más reducidas, se alcanzaron valores distintos: 0,56 puntos durante 1998 y 1,04 en 1999-2000.

Estas cifras inducen a pensar que, al menos en principio, la existencia de una moneda única y una sola autoridad monetaria no han hecho que las divergencias en los precios existentes entre los distintos países de la UEM se reduzcan; parece que las peculiaridades propias de cada economía han pesado más que la *unificación* en cuanto a la toma de decisiones para todo el conjunto del área. Estas circunstancias nos llevan a pensar que esta centralización ha llevado, por lo que los primeros resultados indican, a que las decisiones que se toman teniendo en cuenta la situación que existe en el promedio de la Unión Monetaria no sean igualmente adecuadas para todas las economías que la forman, ya que, en unos casos, pueden resultar demasiado duras y, en otros, no todo lo severas que en principio sería necesario.

Esta afirmación parece corroborarse con los datos que se han producido durante el período transcurrido desde enero de 1999: en los dos países que presentaban los índices de precios más bajos, el promedio se ha hecho aún más reducido (lo que ha hecho que el diferencial con respecto a la UEM se

¹⁶ A pesar de esto, los actuales diferenciales de inflación entre los países de la UEM son, en comparación con los existentes en el pasado, notablemente reducidos.

amplíe y se haga más negativo); por su parte, en los dos países en los que existía una inflación mayor, las condiciones de liquidez más holgada existentes durante la primera parte de 1999 han hecho que el IAPC se haga mayor y que, al menos de momento, los incrementos en los tipos de interés del BCE no hayan dado lugar a una reducción de su ritmo de crecimiento, por lo que las diferencias que presentaban con respecto al promedio de la UEM se han ampliado.

Si se observan los datos relativos a la evolución del IAPC se aprecia que, fundamentalmente, la ampliación de los diferenciales entre cada país y el promedio de la UEM se produce a partir del verano de 1999 (en los meses de julio o agosto, según los países), que es el momento en el que comienza a apreciarse una cierta holgura de liquidez así como síntomas de una mayor actividad económica, al tiempo que se siguen produciendo incrementos en los precios energéticos. Precisamente en las diferencias de la actividad económica entre los países y en la distinta dependencia que cada uno de ellos presenta respecto a los precios del petróleo puede encontrarse la causa que explica este aumento en las diferencias en el valor del IAPC, y no tanto en las medidas adoptadas por el BCE, ya que aún no ha transcurrido el tiempo suficiente como para apreciar el impacto que estas decisiones tiene en cada economía¹⁷.

En cuanto a los incrementos interanuales del IAPC, de los datos disponibles se puede deducir que las diferencias entre las tasas de variación de los distintos países y de la UEM no presentan unas diferencias tan elevadas como las que se registraban en el valor del IAPC y que, además, no existen cambios tan elevados en sus valores como los que, en algunos casos, se registraban en el IAPC. En todo caso, tomando este indicador también se puede afirmar que las diferencias entre las distintas economías que integran la zona euro siguen persistiendo.

Considerando otras variables, la ampliación de los diferenciales de inflación en los distintos países en principio podría haber dado lugar a que los mercados hubieran tenido en cuenta esta situación si se considerase que es algo que puede permanecer en el futuro, lo que afectaría a otros indicadores

¹⁷ A pesar de todo, también cabría preguntarse si, en el caso de que el BCE hubiera llevado a cabo una cierta diferenciación espacial en sus decisiones o hubiera dejado un mayor margen de maniobra a los bancos centrales nacionales para que éstos hubieran reaccionado en cada caso en función de las condiciones existentes en su país, se hubieran presentado las mismas diferencias que se han producido.

más *nacionales* como los tipos de interés a largo plazo o las cotizaciones bursátiles. En este sentido, los datos correspondientes a los rendimientos de la deuda pública a largo plazo en el mercado secundario para la UEM y para cada uno de los cuatro países que se han considerado, no parecen mostrar una variación importante durante el período 99–2000. De hecho, a lo largo de los últimos años, los diferenciales de tipos de interés entre cada país y el promedio de la UEM se han mostrado bastante estables, lo que muestra que dichos tipos de interés ya han *descontado* los diferenciales de inflación entre los países.

Entrando en algo más de detalle, se aprecia que en el caso de los dos países con menor IAPC (Francia y Alemania), los tipos de interés de la deuda a largo plazo son inferiores a los de la UEM (el diferencial es negativo), mientras que en los dos países con mayor inflación (Italia y España), los tipos de interés son mayores que el promedio de la Unión (y el diferencial es positivo); en ambos casos, no obstante, los valores alcanzados por ese diferencial no han sufrido variaciones muy importantes durante 1999 en comparación con los existentes en el año anterior; es más, en el caso de los países con las mayores tasas de inflación, lo que parece apreciarse es una disminución del diferencial que puede asociarse precisamente a la pertenencia de ambos a la UEM.

En definitiva, parece que es algo *normal* que en la zona euro se presenten diferenciales de inflación, ya que las características de las economías que la forman son diferentes y, además, como el propio BCE reconoce (BCE 1999, pp. 39–45), existen tanto factores especiales, como otras fuerzas económicas más profundas, que pueden generar diferencias entre las tasas de variación del IAPC de los países de la UEM¹⁸. Incluso, comparando los diferenciales de inflación existentes en la zona euro con los que se presentan a nivel regional en una unión monetaria ya consolidada, como es la de los Estados Unidos, se puede apreciar que la magnitud de estos diferenciales en los últimos años es similar en ambas zonas.

Todo esto justifica que, aunque el análisis de las diferencias entre países tenga utilidad, la política monetaria única sólo se fije en la estabilidad de

¹⁸ Entre los primeros se destacan las diferentes pautas de consumo en los países, la falta de sincronización de las medidas de política nacionales (cambios en la tributación indirecta o medidas de liberalización) y los factores específicos de cada país (por ejemplo las condiciones climáticas). Entre las segundas, el BCE destaca fundamentalmente dos: el propio proceso de convergencia hacia un nivel común de los precios que debe producirse en la zona del euro y las diferencias en los determinantes de la demanda.

precios en el conjunto de la zona. De hecho, aunque se quisiera realizar una política monetaria diversificada, la existencia de una moneda única y de un mercado interbancario común para toda la zona del euro, no hace posible que esta actuación se pueda llevar a cabo.

Los niveles de precios en España

Aunque ya se ha adelantado en el apartado anterior, realizamos aquí un breve comentario del caso español. Ya se ha indicado que España presenta tasas de inflación claramente superiores a las existentes como promedio en la Unión Monetaria, sin embargo, este hecho no parece haber afectado al mercado secundario de deuda a largo plazo, en el que las tasas de rendimiento negociadas no sólo no han aumentado la diferencia que mantenían con las existentes como promedio para la UEM, sino que muestran una disminución desde el mes de enero de 1999.

En cuanto a los precios, a partir del verano de 1999 se observa un incremento de la diferencia entre el IAPC español y el medio de la Unión. Esta circunstancia puede ser consecuencia de la diferente fase del ciclo económico por la que atravesaba España con relación a la existente en la zona euro, con tasas de actividad más elevadas en el caso español. Por otra parte, la mayor sensibilidad de la economía española a los precios del petróleo, ha hecho que la subida de sus precios afecte en mayor medida al IAPC español; además también puede haber influido en este comportamiento de los precios el aumento del saldo negativo de la balanza de pagos por cuenta corriente española, junto con la comentada depreciación del euro. En definitiva, han existido varios aspectos específicos de la economía española que han tenido una influencia importante y que pueden explicar la divergencia entre los precios en España y los correspondientes al promedio de la UEM. Ante todo esto, se puede afirmar que la pertenencia de España a la Unión Monetaria (con todo lo que ello implica), no ha sido lo suficientemente importante (al menos de momento) como para que el comportamiento del IAPC español sea similar al de la media de la Unión.

Por otro lado, en cuanto a la situación española, comparándola no ya con la media de la UEM sino con cada uno de los restantes países considerados en este trabajo, las diferencias entre el IAPC español y el de cada uno de los otros tres países se han ampliado en los últimos meses, lo cual en parte es lógico ante lo que sucedía al realizar la comparación con la media de la Unión.

Sin embargo, este hecho, aunque en parte podía esperarse, cabe ser calificado de preocupante, ya que muestra un empeoramiento de la situación española con respecto a la de los países más importantes del área euro, incluso con relación a algunos, como Italia, que en principio tenían una situación semejante a la española.

4. CONCLUSIONES

La política monetaria del Banco Central Europeo ha mantenido claramente como objetivo prácticamente único la estabilidad de los precios, adaptándose por tanto, a la definición de la política monetaria establecida por la Unión Europea. Sólo en aquellos momentos en que la estabilidad estaba plenamente asegurada se atendió otro objetivo: el crecimiento de la actividad económica, colaborando de esta forma a la política económica comunitaria.

El instrumento básico de esta política ha sido el tipo de interés de las operaciones principales de financiación, que han marcado el tono de la política monetaria. La cantidad adjudicada en estas subastas ha tenido un cierto carácter acomodante, adaptándose a las demandas de liquidez de la economía del área. Otras medidas: los tipos de interés de las facilidades permanentes de financiación y las subastas de financiación a más largo plazo no son, en sentido estricto, medidas de política monetaria, sino medidas de acompañamiento del instrumento básico.

El índice que ha determinado estas decisiones ha sido el índice de precios IAPC, y sus expectativas de variación; al fin y al cabo este índice no es un mero indicador, sino que constituye el propio objetivo de la política. La situación de la liquidez, detectada por las variaciones de M3 y del crédito al sector privado ha sido también un elemento clave en la formación de expectativas.

El resto de las variables han sido aspectos a considerar que han completado la información, pero que no han afectado claramente a las decisiones del BCE. Así las variaciones de la tasa de interés a corto plazo se han valorado habitualmente como una respuesta a la política monetaria, mientras que los cambios del tipo a largo plazo se han relacionado, sobre todo, con la situación de la economía real.

El comportamiento de la economía real y sus expectativas han sido valoradas como elementos de estabilidad o inestabilidad de los precios. Sin embargo, la cotización del euro no ha determinado en ningún momento una

política de intervención del BCE, si bien su debilidad en todo este periodo ha preocupado al Banco, por sus efectos sobre la estabilidad de precios en general.

En cuanto a los efectos espaciales, la política monetaria de la BCE no ha tenido, probablemente, los mismos efectos en los distintos países considerados, ya que el comportamiento de la inflación ha seguido un camino divergente; dado que las presiones inflacionistas no han disminuido para el conjunto del área, se podría opinar que la política monetaria ha tenido una evolución que no ha conseguido aún efectos claros sobre la variación de los precios. Por otra parte, las tensiones inflacionistas se manifiestan de forma distinta en cada uno de los países, como era de esperar, ya que sus raíces tienen un carácter real.

En conclusión, una política monetaria única para un grupo de países presenta más dificultades que en un Estado concreto y es posible que no lleve a una convergencia de las variaciones de precios. El carácter de la política monetaria, expuesto en la primera parte del trabajo, impide una modulación espacial de su instrumentación, lo que hace más difícil y más dolorosa la adaptación a una política monetaria única. Además, existe una decisión clara por parte del BCE sobre el objetivo de la política monetaria única que sólo puede orientarse hacia la estabilidad de precios en el conjunto de la zona. Por ello, si se produjeran diferenciales que originaran variaciones indeseadas en la competitividad y desequilibrios en los distintos países, sería necesaria una respuesta por parte de las autoridades nacionales, en el sentido de adoptar medidas de política económica de carácter estructural.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBEROLA ILA, E. (1998), «¿Son posibles las divergencias en inflación entre los países de la Unión Monetaria?», *Boletín económico del Banco de España*, Noviembre, pp. 61-71
- BANCO CENTRAL EUROPEO (1998), *La política monetaria única en la tercera etapa. Documentación general sobre instrumentos y procedimientos de política monetaria del SEBC*, Frankfurt, BCE
- BANCO CENTRAL EUROPEO (1999), «Diferenciales de inflación en una unión monetaria», *Boletín mensual*, octubre, pp. 37-47
- RODERO, A, LÓPEZ, M.C., (1998), «La ejecución de la política monetaria en la Unión Monetaria Europea. Un enfoque espacial», *Revista de Fomento Social*, nº 53, pp. 483-503.
- VIÑALS, J. y VALLÉS, J. (1999), «La política monetaria y la economía real», *Boletín económico del Banco de España*, Octubre, pp. 1-13
- BANCO CENTRAL EUROPEO (varios números), *Boletín mensual*.
- BANCO DE ESPAÑA (varios números), *Boletín económico*.
- BANCO DE ESPAÑA (varios números), *Boletín estadístico*.



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 391-418

Percepción y tipología del trabajo de los menores: un acercamiento cualitativo al caso de Andalucía¹

Rafael SERRANO DEL ROSAL*

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo y la explotación laboral infantil es uno de los problemas sociales que, actualmente, generan más indignación y sentimientos de repulsa en las sociedades desarrolladas. De hecho, la estimación realizada por la OIT y la UNICEF sobre el número de niños trabajadores en el mundo

¹ Este artículo tiene como base empírica una investigación más amplia titulada *El trabajo de los menores en Andalucía*, financiada por la Dirección General de Atención al Niño, Consejería de Asuntos Sociales, Junta de Andalucía, en el marco de un convenio de colaboración entre ésta y las organizaciones sindicales UGT y CCOO, y realizada por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía/CSIC bajo la dirección del autor de este artículo. A estas instituciones y a las personas que han colaborado en la ejecución de este trabajo, especialmente a Jesús Ligeró, muchas gracias.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada. Es investigador del IESA de Andalucía.

actual –250 millones– ha sido uno de los datos más reproducidos, tanto por la literatura especializada, como por la prensa y los medios de comunicación en general. Ello, sin embargo, no significa que haya un conocimiento exhaustivo sobre la naturaleza del problema, ni tan siquiera que exista un lugar común sobre lo que es o significa el trabajo infantil, lo cual dificulta la identificación de los condicionantes y los efectos de este fenómeno social. De hecho, si se hace el esfuerzo analítico de describir los distintos condicionantes que generalmente se citan como explicativos del trabajo infantil, así como sus consecuencias, se puede observar que no sólo no son todos complementarios sino que, por el contrario, muchos son completamente opuestos, lo cual, posiblemente, sea un síntoma de que los análisis realizados no parten de los mismos conceptos o no se refieren al mismo tipo de trabajo infantil (ver cuadro 1).

CUADRO 1

Enfoques sobre los condicionantes del trabajo infantil

CONSECUENCIAS DEL TRABAJO INFANTIL

- Mecanismo de aprendizaje y socialización
- Factores demográficos: tamaños de la familia, número de personas dependientes etc.
- Desestructuración familiar
- Explotación económica
- Subdesarrollo y estructura del mercado de trabajo
- Estrategias de supervivencia
- Racionalidad familiar
- Inadecuación del sistema escolar
- Valoraciones sociales: necesidades sociales, necesidad de pertenencia, consumo etc.
- Efectos físicos
- Efectos psicológicos
- Efectos sobre la escolaridad
- Efectos sobre la pobreza
- Efectos sobre la integración social

Fuente: ROJAS FLORES, J., «El trabajo infantil en Chile: algunas ideas para el debate», en FERNÁNDEZ, M. (Ed.) *Economía y trabajo en Chile 1997-1998*, PET 1998.

En España, pese a la importancia que se le da al fenómeno y a la sensibilidad expresada desde muchos sectores de la sociedad, se sigue careciendo de un estudio fiable sobre su magnitud real (UGT, 1998: 3). No obstante, a lo largo de los noventa, diferentes instituciones han producido una serie de datos sobre la incidencia del fenómeno en España. Éstas dan cifras que oscilan entre los 250.000 y los 800.000 niños trabajadores. Las diferencias entre unas cifras y otras ponen de manifiesto al menos dos hechos que se retroalimentan repercutiendo en la fiabilidad de los datos aportados. Por un lado, la falta de una definición común sobre el tipo o tipos de trabajo infantil que se están considerando en la medición. Y, por otro, la carencia de indicadores directos para medir su incidencia real.

Si para el conjunto de España los estudios sobre el trabajo infantil son escasos y poco fiables, para el caso concreto de la Comunidad Autónoma Andaluza éstos son inexistentes. Lo único encontrado son referencias a su casuística con poco o ningún fundamento empírico. Es decir, suposiciones más o menos informadas sobre las características de este fenómeno en Andalucía, especialmente en su relación con algunos sectores de la economía rural como, por ejemplo, los jornaleros.

A nuestro juicio, todo ello fundamenta la necesidad de que cualquier trabajo que pretenda profundizar con cierto rigor sobre el fenómeno deba comenzar por fundamentar y comprender la percepción social y la conceptualización que de él se hace, como paso previo, tanto para analizar sus causas y sus consecuencias, como para abordar su medición o la elaboración de cualquier tipo de política pública. La ausencia de dicha labor de comprensión provoca que se consideren como realidades de hecho, tópicos o situaciones que forman parte del imaginario colectivo de una sociedad.

Todo ello justifica que el presente artículo tenga los siguientes objetivos: primero, analizar los diferentes conceptos que socialmente se manejan en Andalucía sobre el trabajo infanto-juvenil² (TIJ), así como la valoración que sobre éste hacen los diferentes agentes sociales. Y, segundo, construir tipos

² En este artículo se va a utilizar el término *trabajo infanto-juvenil* (TIJ) en lugar del de trabajo infantil con objeto de dar mejor cobertura conceptual a la investigación realizada. Puesto que al hablar de *el trabajo de los menores*, nos referimos a menores de edad laboral que son, en la mayoría de los casos, personas menores de 16 años, aunque también en algunos casos, pudiera referirse a menores de 18 años. La población de referencia de esta investigación la forman un conjunto de andaluces que por su edad podríamos encuadrar tanto en la infancia, como en la adolescencia o primera etapa de la juventud. Por tanto, el concepto TIJ se adapta mejor a la población objeto de estudio que el de trabajo infantil.

ideales de TIJ con los que poder analizar las características, condiciones, causas y consecuencias de este fenómeno en sus diferentes manifestaciones.

2. METODOLOGÍA

Para implementar los objetivos arriba expuestos, se diseñó y ejecutó una investigación de carácter cualitativo. Con la utilización de técnicas cualitativas se ha tratado de conocer en profundidad el origen, características y evolución del fenómeno estudiado, atendiendo antes que a la medición, a la comprensión y conceptualización que hacen del mismo los diferentes agentes sociales directa o indirectamente implicados.

Concretamente, la técnica de investigación empleada ha sido la entrevista semiestructurada. Ésta permite recabar la opinión y percepción que tienen los informantes clave sobre los distintos aspectos del fenómeno objeto de estudio al tiempo que posibilita que éstos traten y desarrollen otros aspectos del problema que no se conocían o no se habían tenido en cuenta con anterioridad. Concretamente, en esta investigación se construyó una guía de entrevista con una serie de preguntas abiertas que el entrevistador trataba de que contestasen todos los informantes, siguiendo el modelo de una conversación entre iguales y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas (Taylor, S. y Bogdan, R. 1994). De esta forma se consiguió obtener información sobre un mismo conjunto de aspectos del fenómeno estudiado por parte de todos los informantes y, a la vez, que el instrumento no se convirtiese en un elemento que constriñese las posibilidades informativas de los entrevistados, tanto en el enfoque que estos pudieran dar a los temas que se les proponían, como en los nuevos temas que éstos pudieran abordar o poner en relación con el anterior.

Las entrevistas, 86 en total, se realizaron en todas las provincias de la comunidad autónoma andaluza durante 1999. En cada una de las provincias se realizaron entrevistas en distintos núcleos poblacionales. El objetivo era contar con informantes, tanto en las capitales de provincia, como en otras comarcas o pueblos que, por sus características especiales, se considerara que el fenómeno estudiado podía tener especial incidencia o características diferenciales.

La selección de los informantes clave se realizó de dos formas diferentes. En primer lugar se seleccionaron informantes en instituciones u organizaciones que por la actividad que desarrollan podían tener contacto con el

fenómeno estudiado (sindicatos, servicios sociales municipales, delegaciones de educación, directores de colegios e I.E.S, inspección de trabajo, etc.). En segundo lugar se seleccionaron informantes de asociaciones u organizaciones no gubernamentales que, igualmente, podían conocer directa o indirectamente el fenómeno estudiado. Para ello se utilizó la técnica conocida como *muestreo bola de nieve*³.

La información aportada por lo informantes se transcribió y analizó ordenando los resultados obtenidos en los dos apartados siguientes, cada uno de los cuales responde a uno de los objetivos que se han planteado en este artículo. En el primero se analiza la percepción y conceptualización social del fenómeno del TIJ en Andalucía. Y, en el segundo, se construyen tres tipos ideales de TIJ con objeto de profundizar en el análisis de las diferentes causas y consecuencias de este complejo fenómeno social.

3. PERCEPCIÓN SOCIAL Y CONCEPTUACIÓN DEL TRABAJO INFANTO-JUVENIL EN ANDALUCÍA

El objetivo de este apartado es identificar y profundizar en el conocimiento de los conceptos que sobre el TIJ manejan los distintos agentes sociales andaluces que de forma directa o indirecta tienen contacto con esta realidad. Ello es importante, tanto para comprender como se entiende el TIJ en la sociedad andaluza, como para interpretar las acciones u omisiones habidas en relación al mismo.

Lo primero destacable en este sentido es que la mayoría de los informantes abordaban el fenómeno de estudio en términos de desviación social que debe de ser extirpada. Situación que, generalmente, se iba transformando, explícita o implícitamente, conforme cada uno de los informantes trataba de definir qué consideraba como TIJ o dónde pondría la frontera entre el que debe ser considerado como sinónimo de explotación, y el que no tiene por qué serlo, es decir, entre “child labour” y “child work”⁴.

³ Esta técnica consiste en conocer a algunos informantes y lograr que estos nos presenten a otros. TAYLOR, S. y BOGDAN, R. (1994).

⁴ La complejidad e importancia de los debates conceptuales sobre lo que debe considerarse trabajo infantil es tal que incluso organizaciones de carácter internacional como la OIT y UNICEF, que se caracterizan por tener como meta abolir completamente el trabajo infantil, hoy en día se han visto abocadas a reconocer que no toda forma de trabajo daña a los niños. Esta distinción entre el trabajo en un sentido amplio y no necesariamente transgresor, y el

Dicho comportamiento refleja, al menos, dos realidades. En primer lugar, que gran parte de los informantes no habían reflexionado con profundidad sobre este fenómeno hasta el momento de la entrevista, mucho menos centrándolo en su entorno social más cercano, lo que explica la ambigüedad en sus razonamientos. En segundo lugar, que frente a este fenómeno generalmente se aplica una doble moral, por un lado, una socialmente correcta y ampliamente compartida que se plasma de forma casi automática cuando se aborda el fenómeno en términos generales y, otra, más heterogénea y comprensiva con el TIJ que se utiliza para interpretarlo en el entorno social próximo.

Por tanto, aunque a priori la conceptualización que hacen los diferentes agentes sociales del TIJ es muy parecida, posteriormente, cuando se profundiza en su discurso, se encuentran diferencias que parecen tener como base dos factores. Estos son: el tipo de relación que mantienen con el fenómeno los informantes seleccionados y la cercanía o conocimiento directo que tienen de él.

Los entrevistados que pertenecen al sistema educativo, por ejemplo, suelen conceptualizar el TIJ en relación con el absentismo y la no escolarización, ya sean éstos la causa o la consecuencia de aquél. De hecho, su actitud de rechazo inicial ante el TIJ parece relajarse cuando se les pide que valoren situaciones en las que el trabajo no implica necesariamente un abandono de las aulas –fines de semana o vacaciones–. Algunos incluso señalan que este tipo de trabajo puede ser una actividad positiva para la socialización del menor.

Tal discurso es algo diferente cuando se trata de educadores que conocen o realizan su labor en centros educativos inmersos en barriadas marginales. Estos abordan el fenómeno también en su relación con la educación pero planteando problemáticas concretas que la trascienden. Por un lado, abundan en los problemas que se les plantean para conseguir que los menores estén escolarizados hasta los 16 años en un ámbito cultural y social en el que la educación no es un valor. Por otro, resaltan las dificultades que encuentran para hacer una adaptación curricular que interese e incentive a los menores y que convenga, a la vez, a sus familias de la importancia de la escolarización.

trabajo en el sentido de explotación, la asumen acuñando dos conceptos claves para el debate internacional sobre el trabajo infantil: *child work* para el primer tipo y *child labour* para el segundo.

Este último tipo de educadores no considera el trabajo como la causa principal del absentismo o la no escolarización de estos menores, sino que se trataría de la consecuencia menos grave. Las principales causas serían dos que, además, están íntimamente relacionadas. Por un lado, la exclusión social y la pobreza, aunque ponen especial énfasis en la primera: generalmente se refieren a la desestructuración familiar, el abandono, los problemas de drogadicción, etc. Por otro, las diferentes pautas culturales y escalas de valores que se tienen en éstos ámbitos sociales. Es decir, los diferentes conceptos de cuando un niño pasa a ser adulto, sobre la importancia de la educación, o sobre otros factores que, por lo general, se encuadran en lo que se ha venido a llamar cultura de la marginación.

Si se centra la atención en el discurso de aquellos entrevistados que trabajan en el ámbito de los servicios sociales, se encuentra que suelen abordar el fenómeno del TIJ desde una doble perspectiva. En primer lugar, están aquellos que sólo contemplan en su discurso aquel tipo de TIJ que está relacionado con la exclusión social, lo cual tiene como efecto que cuando el TIJ se da en un ámbito en el que más que una vía de exclusión, se considera socialmente como una vía de integración, para ellos pierde su consideración de problema prioritario.

En segundo lugar, están quienes entienden este fenómeno como ausencia de valoración de la infancia. Esta perspectiva aunque en un principio suele ser adoptada también por los anteriores, sólo la mantienen a lo largo de todo su discurso aquellos que no tienen un contacto directo con el problema. Ello hace que su discurso sea menos emocional y apegado a lo concreto que el de sus compañeros, no discriminando entre las diferentes formas de TIJ, puesto que todas atentan contra los derechos del niño.

El discurso de los sindicalistas muestra, de nuevo, diferencias con los anteriores. Éstos, por lo general, interpretan el fenómeno del TIJ poniéndolo en relación con el subempleo, la economía sumergida y la sociedad de consumo. Centran su discurso, principalmente, en aquellas tipologías de TIJ que están más relacionadas con la producción en sentido tradicional, dando un papel residual a aquellas otras vinculadas con la reproducción o con la producción en un sentido amplio. Desde esta perspectiva, el TIJ no es sólo execrable por interferir en el normal desarrollo del menor, sino por ser un síntoma de la perversión del sistema económico vigente y del retraso del proceso de modernización económica y social.

Por otra parte, si se analiza la forma en que abordan el fenómeno del TIJ

aquellos informantes pertenecientes asociaciones u ONG también se detectan elementos diferenciales. Concretamente, se distinguen en este grupo dos tipos de discurso, de nuevo relacionados con si los informantes tienen, o no, conocimiento directo de la problemática.

En el primero, están los entrevistados que centran su discurso en aquellas formas de TIJ directamente relacionadas con la pobreza y la marginación. Éstos adoptan un concepto de TIJ amplio que da cabida a todas aquellas actividades que, por lo general, no son consideradas como trabajo en el sentido tradicional. Esto es, por una parte, todas aquellas actividades de menores que podrían englobarse en conceptos como *buscarse la vida* o *trapicheare*, incluso, algunas actividades delictivas. Y, por otra, en aquellas otras que podrían incluirse dentro del amplio concepto de ayuda familiar. Éstas últimas serían, bien de carácter reproductivo, bien de carácter productivo.

Este último conjunto de informantes no suele conceder mucha importancia en su discurso a otros tipos de TIJ. De hecho consideran que si en el entorno en el que trabajan se dieran casos de TIJ en la industria o los servicios, sería un mal menor, puesto que lo normal en estos ámbitos es la marginalidad y la ausencia de trabajo en sentido clásico.

«...Si un chaval de un barrio como estos de los que hablamos comienza a trabajar con 14 años en una platería, no es que lo veamos bien, pero la verdad es que a lo mejor tiene la oportunidad de acabar teniendo una vida normalizada en lugar de acabar en la calle o en el trullo».

El segundo tipo de discurso es el que mantienen los informantes no tienen un contacto directo con esta realidad. Para ellos el TIJ es una de las consecuencias de la ausencia de valores de una parte de la sociedad, o más bien, de la centralidad en su escala de valores de algunos que suelen tachar de erróneos, como el del consumismo.

En suma, del análisis realizado del discurso de los agentes sociales entrevistados sobre el fenómeno del TIJ se pueden extraer al menos tres conclusiones relevantes para esta investigación.

Primera, para todos los informantes el TIJ en general es un problema social muy importante desde un punto de vista cualitativo, esto es, con independencia de la cantidad de población afectada por el mismo.

Segunda, aunque a nivel teórico la mayoría de los entrevistados adoptan un concepto de TIJ que coincide plenamente con el se fija en la legislación

vigente, buena parte de los mismos, especialmente los que tienen un contacto directo con el fenómeno, lo reinterpretan, explícita o implícitamente, cuando lo utilizan para analizar la realidad social que les rodea, adoptando entonces concepciones que distan de la anterior.

Tercera, no todos tienen como referente el mismo tipo o tipos de TIJ cuando desarrollan su discurso. Por lo que cuando lo valoran como un problema importante no se están refiriendo a la misma realidad social.

4. EL TRABAJO INFANTO-JUVENIL EN ANDALUCÍA: TIPOLOGÍA, CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Si algo se ha puesto de manifiesto con claridad en el análisis de la percepción social del TIJ en Andalucía es que se trata de una realidad compleja o poliédrica. Por ello, toda pretensión de aprehenderla al completo es inviable y lo esencial de la misma sólo se puede establecer por referencia a valores o esferas valorativas. De esta forma se podrá resaltar una parte de la realidad y que ésta posea unidad, sentido y relevancia cognoscitiva.

Este convencimiento analítico nos alienta a construir una serie de tipos ideales⁵ de TIJ cuyo objetivo es ordenar intelectivamente la realidad estudiada. Esto es, que servirán para establecer las fronteras cualitativas que separan las diferentes formas de TIJ que existen en Andalucía y, por ende, para facilitar su comprensión y explicación.

En este artículo se han construido tres tipos ideales de TIJ en Andalucía que, en conjunto, tratan de seleccionar lo esencial de la realidad estudiada en relación con los objetivos de la investigación. Tales tipos ideales son: el trabajo por cuenta ajena, la ayuda familiar y, por último, la mendicidad y “el trapicheo”. A cada uno de ellos se les ha dedicado un apartado, en el que se

⁵ Las características básicas de los tipos ideales en el sentido que aquí se utilizan son: (a) *Son construcciones en sí coherentes y unívocas referidas a la realidad, pero no son representaciones u homomorfismos de la misma.* (b) *Su construcción no se realiza por acotación extensiva de la realidad al modo de las definiciones clásicas sino que se refieren a ella de modo ostensivo.* (c) *Son susceptibles de cierta generalización pero no tienen carácter nomológico.* (d) *Se construyen por exageración parcial de algún(os) aspecto(s) de la realidad, según categorías subjetivas pero no arbitrarias.* (e) *Su función es crear contextos de sentido, para a partir de ahí guiar la atribución causal y contribuir a la construcción de contextos causales probables o, al menos, plausibles.*

RODRIGUEZ MARTÍNEZ, J., *tipo ideal*, voz en GINER, S., LAMO DE ESPINOSA, E. y TORRES, C. (1998) *Diccionario de Sociología*. Madrid, Alianza Editorial

definen atendiendo a sus principales características; se ejemplifica y localiza en la realidad andaluza actual, y, por último, se trata de profundizar en las causas y consecuencias que tiene, en sí mismo, y para los diferentes agentes sociales atendidos en la investigación.

Con ello se pretende profundizar en el conocimiento del TIJ de forma integrada, es decir, tratando a la vez su fenomenología –su expresión en la realidad–, su casuística –aplicación de los principios morales a los casos concretos– y su conceptualización social.

4.1. El TIJ por cuenta ajena

Este tipo ideal hace referencia a aquellas formas de TIJ que forman parte del concepto clásico de trabajo –trabajo asalariado–, esto es, incluirá aquel trabajo realizado por un menor de 16 años bajo la dirección y organización de otra persona a cambio de un salario. No se incluirá en esta tipología a aquellos menores que trabajen en el negocio o empresa familiar, excepto que tal actividad pueda ser claramente diferenciada de lo que posteriormente definimos como ayuda familiar.

Generalmente, el TIJ que se incluye en este tipo ideal se realiza en empresas pequeñas o medianas en las que buena parte de su actividad se podría incluir en la llamada economía sumergida. No es habitual actualmente que se de este tipo de TIJ en las grandes empresas, ni en aquellas, sean del tamaño que sean, en las que los sindicatos tienen presencia. Tampoco resulta habitual encontrar trabajadores de menos de 14 años realizando este tipo de TIJ, por ello, hasta el momento en que se amplió la escolarización obligatoria hasta los 16 años, no interfería de forma directa con la escolarización de los menores. En este sentido, no obstante, actualmente podemos encontrar dos tipos de situaciones diferentes. Por un lado, aquella en la que se encuentran los menores que trabajan por cuenta ajena durante todo el año. Y, por otro, aquella en la que están los menores que son trabajadores por cuenta ajena solamente durante el período estival, vacacional o en los días u horas en los que no tienen obligación de ir a la escuela.

El primero de estos grupos estaría formado por menores que no están escolarizados o que lo están pero no asisten. Mientras que, en el segundo grupo, la actividad laboral de los menores no impide su escolarización, aunque sí suele interferir en ella provocando, según los educadores, mayor fracaso escolar.

Otra característica importante es que, por lo general, los menores que pertenecen al primer grupo, suelen trabajar en empresas del sector industrial. Mientras que los que realizan su actividad laboral en los distintos períodos vacacionales suelen trabajar en el sector de los servicios y, más en concreto, en la hostelería. No obstante, en el sector productivo agrario se pueden encontrar ambos tipos de situaciones.

Y la última característica destacable de los menores que se pueden incluir dentro de este tipo ideal es que, por lo general, no pertenecen a familias excluidas, sino más bien, a familias normalizadas de clase obrera aunque con un bajo nivel cultural.

4.1.1. Principales causas y consecuencias del TII por cuenta ajena en Andalucía

Lo primero que podemos afirmar sobre el TII por cuenta ajena, tal y como lo hemos caracterizado anteriormente, es que, por lo general, la sociedad andaluza es bastante permisiva con él. De hecho, en muchas ocasiones, éste no se considera como una forma de explotación o exclusión social del menor, sino que suele ser valorado como una vía de integración social de aquellos jóvenes que, por diferentes motivos, de no estar trabajando estarían expuestos a situaciones de riesgo (drogas, delincuencia,...). El miedo que subyace a este razonamiento empuja a los propios familiares a incentivar al menor para que trabaje, e incluso, a buscarle dicho trabajo entre conocidos y amigos.

Sin embargo, por lo general, no hay una sola causa o un solo factor que explique el fenómeno; más bien, la explicación del mismo reside en un conjunto de factores que, en muchos casos, se dan conjuntamente.

El primero es el fracaso escolar. En la mayoría de los casos los menores que acaban realizando un trabajo de estas características presentan un alto grado de fracaso escolar, lo cual, suele derivar en altas tasas de absentismo, en una cierta conflictividad escolar y familiar, y en el consiguiente abandono, formal o informal, del sistema educativo. Posteriormente, en algunos casos, su propia familia puede animarle a trabajar para preservarlo de ambientes *socialmente insalubres* o para demostrarle que si no sigue estudiando *eso es lo que le espera*.

En estos casos, a nuestro juicio, el trabajo por cuenta ajena no es la causa del abandono del sistema educativo, sino que se trata de una de sus

consecuencias. No obstante, en algunos casos, pocos, la relación puede ser inversa, es decir, el abandono se produce como consecuencia de la facilidad que tiene el menor de incorporarse al mundo del trabajo y de las ventajas que encuentra, económica y socialmente, en hacerlo. Ello es lo que suele ocurrir en los lugares que podemos denominar como *nuevos focos de TIJ*⁶, en los que resulta normal que el razonamiento de familiares y menores se dirija al beneficio económico inmediato, frente al educativo.

Otro factor explicativo del TIJ por cuenta ajena es la consideración del trabajo como un agente socializador positivo para los jóvenes. Este tipo de razonamiento aunque no es exclusivo de ningún estrato social concreto, parece más frecuente entre las familias obreras que tienen un nivel de formación bajo y, sobre todo, en aquellas en que alguno de sus progenitores trabajó durante su infancia.

No obstante, este factor explicativo no suele ser ni el único, ni el principal, cuando el TIJ por cuenta ajena se convierte en la actividad principal del menor, aunque sí es muy importante cuando el trabajo lo realiza el menor exclusivamente durante sus vacaciones escolares o los fines de semana.

Destaca en el análisis del TIJ por cuenta ajena otro factor directamente relacionado con el menor: la independencia económica y las posibilidades de consumo que proporciona el trabajo. Este factor es especialmente potente cuando el menor pertenece a una familia que, si bien no tiene por qué ser pobre, tiene una escasa capacidad de consumo de determinados productos:

⁶ Expresión que hace referencia a una serie de localidades que, comparten la característica de haber tenido un gran desarrollo económico en los últimos 10 ó 15 años. Los ejemplos más claros de las mismas serían Lepe (Huelva) o El Ejido (Almería). En estas localidades en las que la renta media per cápita es muy superior a la media andaluza y en las que el desempleo no es considerado como un problema, es en donde se han detectado con mayor frecuencia situaciones de TIJ, especialmente, a partir de los 14 años. Además, en todas ellas se detecta cierto cierre social en torno a este fenómeno, entre otros motivos porque, por lo general, no se considera como un problema sino, más bien, como todo lo contrario.

Las causas del TIJ no son la pobreza, la explotación de los menores, la falta de medios o recursos para estudiar, sino que, por lo general, se circunscriben, por ejemplo, a las posibilidades de consumo que les permite el trabajo a estos menores o la escasa valoración social de la educación y la formación. Es pauta común que muchos menores (del 20 al 25% en Lepe) abandonen la educación obligatoria con 13 ó 14 años y comiencen a trabajar en el negocio de algún familiar o amigo. Como ya se ha dicho, este tipo de situaciones no crean alarma social en dichas comunidades por lo que, exteriormente, no se tiene demasiada información sobre el fenómeno, e internamente no se utilizan las vías legales o administrativas para paliarlo.

motocicletas, ropa de marca, etc. También parece actuar de forma principal cuando se analizan situaciones de TIJ por cuenta ajena esporádicas y, de forma coadyuvante, cuando este tipo de trabajo no se realiza de forma esporádica sino que es la actividad principal del menor.

Y, el último factor explicativo que se ha identificado con cierta claridad en el análisis de este tipo de TIJ es el del reconocimiento social que obtiene el menor a través del trabajo, ya venga éste de la familia, de su grupo de pares, o de ambos. Dicho fenómeno está muy relacionado con la angustia que puede generar entre los menores el período de transición de la adolescencia. Es común que el adolescente que se incorpora al mundo del trabajo note cómo adquiere un estatus familiar, económico y, por ende, social que, de no trabajar, tardaría más tiempo en alcanzar. Ello es frecuente en aquellos ambientes sociales y/o familiares donde el estatus de un individuo está directamente relacionado con el dinero que es capaz de generar.

Si atendemos ahora a las consecuencias de este tipo de trabajo en la realidad andaluza actual, tenemos que reconocer que los informantes, por lo general, fueron mucho menos prolijos que al hablar sobre su incidencia o sobre sus causas, lo cual en principio puede ser entendido como un indicador de la permisividad social ante este tipo de TIJ de la que se habló anteriormente.

No obstante, aquellos que se pronunciaron lo hicieron principalmente en torno a tres tipos de consecuencias. La primera pone en relación el TIJ con el desarrollo en los menores de actitudes o pautas de consumo impropias de su edad. Éstas abarcan desde el consumo de tabaco, alcohol y otras drogas, hasta la habitualidad de embarazos no deseados y matrimonios que, por la inmadurez de los cónyuges, pueden derivar en situaciones de malos tratos, abandono u otras de riesgo.

La segunda, la citan aquéllos que afirman que el TIJ crea en el menor falsas expectativas con respecto a su futuro laboral. Éstos consideran que actualmente la especialización y la formación son elementos fundamentales para obtener un trabajo normalizado. La falta de tal especialización, influirá negativamente a aquellos que deseen normalizar su situación laboral, ya que encontrarán mayores dificultades, estando más expuestos al paro, la desprotección laboral y a los bajos sueldos.

Y el tercer y último tipo de consecuencias agrupa a los que consideran que este fenómeno tenga o no consecuencias directas para los afectados, las

tiene para la sociedad en general. En el corto plazo, porque potencia la economía sumergida, la competencia desleal y frena la creación de puestos de trabajo normalizados. Y, en el medio y largo plazo, porque descapitaliza y polariza la sociedad.

4.1.2. Sobre la gravedad del TIJ por cuenta ajena

El discurso de los diferentes agentes sociales entrevistados sobre la gravedad de este tipo de TIJ es distinto. De hecho, si estableciéramos un continuo en el que en un extremo estuvieran aquellos que lo consideran un grave problema social y en el otro, los que le otorgan menos importancia, colocaríamos en el primer extremo a educadores y sindicalistas y, en el segundo, a los jueces de menores y a los entrevistados de los servicios sociales de barriadas marginales.

No obstante, es interesante destacar que aquellos que consideran este tipo de TIJ como un grave problema no parecen considerarlo así por las consecuencias directas que éste pudiera ocasionar a los menores que lo realizan sino, más bien, por las implicaciones económicas, culturales o, en general, sociales que el mismo acarrea. Por ejemplo, los sindicalistas piensan que este tipo de TIJ es más preocupante por el hecho de fomentar la economía sumergida, el subempleo o la competencia desleal, que por creer que este tipo de trabajo, en general, puede tener graves consecuencias físicas, psíquicas o de otro tipo en los jóvenes que lo realizan – se refieren al tipo de menores que por lo general hacen este trabajo, es decir de entre 14 y 16 años.

Sin embargo aquellos otros que consideran que el TIJ por cuenta ajena es un fenómeno preocupante, pero no de extrema gravedad, centran su discurso en los beneficios que puede tener este tipo de trabajo sobre menores que se encuentran en situaciones de riesgo social. Ello no quiere decir que los jueces de menores o los trabajadores sociales de barriadas marginales no consideren denigrante el TIJ, sino que entienden que, en muchos de los casos que acostumbran a tratar, este tipo de TIJ puede ser un mal menor e incluso una vía de integración.

Todo ello invita a considerar que los agentes sociales cuando valoran la gravedad de este tipo de TIJ lo hacen desde criterios morales más que jurídicos, aunque siguen considerando estos últimos como el ideal a alcanzar.

4.2 La ayuda familiar como forma de TIJ

El segundo tipo ideal de TIJ que parece relevante es el denominado *Ayuda Familiar*. Se trata de un concepto muy amplio que, en lo referente a los menores, puede abarcar desde situaciones que comúnmente no se consideran como trabajo, a otras, que por sus características, son más cercanas a este último concepto que al de ayuda. Para discernir entre unas y otras y centrar nuestro análisis en las segundas, se comenzará caracterizando este tipo ideal de TIJ.

La ayuda familiar de los menores puede tener un doble objetivo. Por un lado, ayuda familiar en labores reproductivas y, por otro, ayuda familiar en labores productivas. Ambas pueden considerarse en distintos casos como una forma de TIJ.

En el primer caso, la ayuda familiar se considera en esta investigación como una forma de TIJ siempre que impida la asistencia normalizada de los menores a la escuela. También, cuando, a pesar de no impedirla, el menor sea el último responsable en la realización de dichas tareas. Y, por último, cuando el tiempo que el menor tiene que dedicar a la realización de las mismas le impida habitualmente realizar otras actividades propias de su edad como, por ejemplo, jugar o relacionarse con su grupo de pares.

En el segundo de los casos, es decir, cuando el menor ayuda a su familia en labores productivas, se considerará como TIJ, además de en los tres casos anteriores, cuando dicha ayuda se preste de forma continuada; cuando el cumplimiento de la tarea del menor no esté supervisada por un familiar adulto; y, por último, cuando tal ayuda pueda menoscabar su salud física o psíquica y/o exponerlo a ambientes de riesgo.

No obstante, aunque esta caracterización establece los límites de las actividades de ayuda familiar que *a priori* se consideraron como TIJ en esta investigación, la aplicación del sentido común es, en la mayoría de los casos, más que suficiente para discernir entre las situaciones que son propias de la ayuda familiar y las que no lo son, es decir, aquellas que se deben incluir dentro de este tipo ideal de TIJ⁷.

⁷ Por ejemplo, por el lado de la ayuda familiar reproductiva no se considera como integrante de este tipo ideal de TIJ el que un menor que esté obligado por su familia a desarrollar ciertas tareas en casa como hacer su cama, recoger su habitación o fregar los platos. Sin embargo, si tal menor es el responsable de sus hermanos más pequeños de forma habitual, tanto para levantarlos, como para alimentarlos u otras labores de esta naturaleza, independientemente

Resulta interesante destacar que en la ayuda familiar como forma de TIJ no se puede establecer, en Andalucía, una edad tipo en la que comience el fenómeno. Sin embargo, en las labores productivas, este tipo de TIJ aparece con mayor frecuencia conforme más edad tiene el menor. No obstante, en determinados ámbitos culturales, más que la edad, lo que marca el momento en que un o una menor debe de comenzar a realizar un trabajo de estas características es la concepción que la familia tiene de cuando el/la menor deja de serlo. Es habitual, por ejemplo, que en la cultura gitana este momento comience, para las niñas, con su primera menstruación y, para los niños, cuándo su desarrollo muscular parezca justificarlo.

Resulta interesante, no obstante, subrayar que la variable género si bien no es muy discriminante en cuanto a la frecuencia con la que se puede dar este tipo de TIJ, sí lo es en cuanto a la actividad que desarrollan los menores. Concretamente, en este ámbito se reproducen si cabe con mayor fuerza que en la sociedad andaluza en general, la asignación de papeles sociales en razón al género. Siendo así que las labores reproductivas las realizan generalmente las menores y las productivas los menores.

Y, por último, se puede destacar que mientras que este tipo de TIJ se encuentra en sus dos vertientes, productiva y reproductiva, en el hábitat rural, en el urbano es más frecuente que se de en su vertiente reproductiva en los ámbitos de exclusión y entre las familias de clase obrera poco cualificada, y en la productiva, entre las clases medias patrimoniales –comerciantes y pequeños propietarios de hostelería.

4.2.1. Localización y frecuencia de la ayuda familiar como tipo ideal de trabajo infante-juvenil

Por la información recabada este es el tipo de TIJ que se produce con mayor frecuencia en la sociedad andaluza actual. Además, en sus diferentes formas, se extiende por toda la comunidad autónoma. Por ello, en este

de que sea o no absentista, debe de ser considerado como un menor que trabaja, formando parte de este tipo ideal de TIJ.

Por el lado de la ayuda familiar productiva, no se considera como integrante de este tipo ideal de TIJ a aquel menor cuya familia tenga, por ejemplo, una tienda y que, en alguna ocasión, ayude a reponer las estanterías o a otras labores por el estilo. Sin embargo, sí se le consideraría como trabajador, si esta es una tarea que tiene que hacer obligatoriamente y de forma habitual, ya sea en sus horas de asistencia a la escuela o en las de ocio.

apartado trataremos de localizarlo con criterios diferentes a los geográficos. De hecho, la ocupación del o de la cabeza de familia y la clase social, en sentido amplio, parecen las variables que discriminan más en este sentido.

Desde este punto de vista, el primer foco importante de ayuda familiar como TIJ se da en Andalucía entre las clases medias patrimoniales, tanto urbanas como rurales. Concretamente, los pequeños agricultores, los comerciantes y los pequeños propietarios de la hostelería son los que con mayor frecuencia traspasan los límites anteriormente establecidos de la ayuda familiar como forma de TIJ. No obstante, dentro de este amplio grupo, el TIJ no se da siempre con la misma frecuencia: ésta parece fluctuar de forma inversamente proporcional al nivel de formación de los progenitores.

El TIJ que suele detectarse en este grupo es el que socialmente está menos penalizado por la sociedad, entre otros motivos, por considerar que aunque en ocasiones discrimina al menor en cuanto a sus posibilidades de formación, en general, posibilita su integración laboral futura en el ámbito del negocio familiar.

El segundo grupo en el que se observa con frecuencia este tipo de trabajo es el que formarían aquellas familias sustentadas por trabajadores no asalariados de baja cualificación y formación, o artesanos que por su nivel de renta podríamos incluir en la clase obrera. Entre estos los más destacados son los jornaleros, los chapuzas y aquellos artesanos que trabajan de forma autónoma en su domicilio familiar y/o en ámbitos de economía sumergida.

En este grupo, la ayuda familiar como forma de TIJ suele ser consecuencia del fracaso escolar y no causa del mismo. En él podemos encontrar menores con características similares a los que encontrábamos en el TIJ por cuenta ajena. De hecho, la principal diferencia es que en lugar de que la familia propicie a través de sus contactos la integración laboral del menor en una empresa ajena, por la propia idiosincrasia del trabajo que realizan o por la falta de dichos contactos, lo introducen en la actividad que ellos mismos realizan para ganarse la vida.

Y, el tercer y último foco de este tipo de TIJ lo encontraríamos entre aquellas familias socialmente excluidas y generalmente pobres en las que la ausencia de hecho de los progenitores, o la dejación de sus funciones por problemas como la drogadicción u otros, hacen preciso el trabajo de los menores para el sostenimiento familiar en términos productivos y/o reproductivos.

La ayuda familiar que se produce en este último grupo es la que estaría peor considerada por la sociedad andaluza actual y, por ende, la que más unánimemente se considera como un problema social grave digno de erradicación.

En los dos primeros grupos, este tipo de TIJ puede encontrarse como actividad principal del menor y como actividad complementaria que no impide su escolarización obligatoria, siendo la segunda modalidad la más frecuente. No obstante, en el tercero de los grupos, la ayuda familiar se convierte en su actividad principal desde edades tempranas. Ello, además de impedir la escolarización, generalmente impide su futura integración social y laboral. De hecho, la mayoría de estos menores cuando llegan a la adolescencia acaban integrándose en ambientes delictivos.

4.2.2. Principales causas y consecuencias de la ayuda familiar como forma de trabajo infanto-juvenil en Andalucía

Entre los principales factores generadores de este tipo de TIJ se destacan los siguientes. En primer lugar, las diferentes conceptualizaciones culturales que perviven en Andalucía sobre cuando un niño deja de serlo. En segundo lugar, diferencias sobre cuál es el papel que debe cumplir en el seno de la familia cada uno de sus miembros. Y, en tercer y último lugar, diferencias sobre qué elementos son los óptimos en la socialización y educación de los menores.

Con respecto al primer factor es interesante comprobar cómo en la sociedad andaluza conviven diferentes formas de conceptualizar la llegada de la madurez, a menudo muy diferentes al concepto normativo-legal. Este fenómeno parece estar en la base de que, en determinadas familias, la ayuda de los menores traspase los límites antes establecidos y se convierta en una forma de trabajo. En estos casos, la causa del trabajo de los menores no sólo hay que buscarla en el beneficio económico, o de otro tipo, que aportan a sus familias, sino más bien en la preparación para la vida adulta que sus familiares pretenden conseguir obligándolos a realizar estas cuando consideran que han dejado de ser niños. Además, en muchos casos, consideran que su forma de establecer cuando llega este momento está naturalmente justificada puesto que se basa en manifestaciones biológicas (primera menstruación, desarrollo muscular, etc.).

Este factor explicativo del TIJ como ayuda familiar, en algunas ocasiones,

está relacionado con las diferentes concepciones que tiene la población andaluza sobre cuál es el papel que cada miembro de la familia debe de cumplir. Este fenómeno ha estado tradicionalmente vinculado en Andalucía a las economías rurales de subsistencia, sin embargo, en cierto modo más o menos suavizado, ha calado en la cultura y formas de vida de algunos sectores de la población andaluza actual, dando lugar o justificando la ayuda familiar como forma de TIJ.

Y, por último, el tercer factor explicativo de este tipo de TIJ, es la concepción que tienen ciertas familias andaluzas de que el trabajo es parte integrante, cuando no fundamental, del proceso de socialización o formación del menor. El ejemplo más claro lo encontramos entre las clases medias patrimoniales que, en algunos casos, incentivan esta forma de TIJ con objeto de dotar al menor de las aptitudes y conocimientos necesarios para que en el futuro se pueda hacer cargo del negocio familiar. En los casos en que este último es el factor que mejor explica que un menor realice actividades que podemos considerar como TIJ, el menor, por lo general, sigue integrado en el sistema educativo, es decir, la ayuda familiar se compatibiliza con la escolarización obligatoria. Sin embargo, cuando este factor no es el principal, sino que se presenta junto con alguno de los otros dos mencionados, el trabajo suele impedir la escolarización del menor, lo cual sucede generalmente a partir de los 13 ó 14 años.

No obstante, además de estos factores principales para la explicación del fenómeno, es necesario destacar otros condicionantes que se presentan con cierta frecuencia en algunos de los casos que incluimos en este tipo ideal. Los más importantes son, las necesidades económicas y ciertas formas de desestructuración familiar. El primero de ellos es habitual en familias que por su precaria situación económica no pueden mantener *ocioso* a ninguno de sus miembros *útiles* para el trabajo. El segundo, menos evidente, se produce en aquellas situaciones de exclusión en las que se da una ausencia total o parcial de los progenitores, teniendo necesariamente los menores que asumir papeles productivos o reproductivos que no le son propios.

Estos condicionantes no se han considerado como factores principales para la explicación de este tipo ideal de TIJ porque en general y por si solos explican pocos de los casos que se pueden incluir en el mismo.

Por el lado de las consecuencias de la ayuda familiar como forma de TIJ es interesante subrayar que cuando el mismo no interfiere, al menos visiblemente, la escolarización del menor no suele producir alarma social y los

informantes destacan del mismo principalmente sus consecuencias positivas, obviando o quitando importancia a las negativas. Por contra, cuando dicha situación obstaculiza visiblemente la escolarización del menor se resaltan más las consecuencias negativas del fenómeno que las positivas, considerándose entonces como un grave problema social.

Ello es interesante desde el punto de vista del cambio social porque refleja que la educación obligatoria actualmente tiene una alta consideración entre la sociedad andaluza, lo cual es síntoma del desarrollo cultural de esta comunidad. Sin embargo, también lo es desde un punto de vista analítico porque sorprende comprobar que la ayuda familiar como forma de TIJ no se valora mejor o peor, o crea más o menos alarma social, en función de las necesidades que la puedan generar, o del conjunto de consecuencias objetivas que pueda tener para el menor, sino en relación con una sola: si el menor asiste o no a la escuela, lo cual, además, ayuda a comprender por qué cuando éste sigue asistiendo regularmente a la escuela pese a trabajar, socialmente no está ni mal visto, ni penalizado.

Otra consecuencia de este tipo de TIJ que explícita o implícitamente suelen reconocer la mayoría de los informantes, es la reproducción del fenómeno y de otras pautas discriminatorias asociadas con él. Es decir, una persona que ha realizado este tipo de trabajo en su familia de origen, tiende a considerarlo como algo normal y, cuando crea su propia familia, por lo general, trata de reproducirlo. Este fenómeno no era tan evidente, por ejemplo, en el TIJ por cuenta ajena. Además, en los citados núcleos familiares, con frecuencia, se afianzan y reproducen también pautas de conducta, por ejemplo, relacionadas con el género, que en otros ámbitos de la sociedad andaluza comienzan lentamente a superarse. Ello se observa con cierta claridad cuando comprobamos que el tipo de ayuda familiar que generalmente prestan las menores está vinculada a las labores de reproducción, frente a la que prestan los menores más orientada a las labores de producción.

La explicación de dicho fenómeno reproductivo podría encontrarse en que los menores que realizan este tipo de trabajo como actividad principal se socializan casi exclusivamente en el seno de su familia, interviniendo de forma poco significativa otros agentes socializadores como la escuela, lo cual repercute en que los valores y actitudes que adquieren sean, con mayor probabilidad que en otros casos, similares a los de sus padres.

4.2.3. Sobre la gravedad de la ayuda familiar como forma de trabajo infanto-juvenil en Andalucía

La valoración que hacen los diferentes agentes sociales de esta forma de TIJ es tan heterogénea como la propia realidad a la que se refieren. No obstante, en términos generales, se puede afirmar que este es el tipo de TIJ que menos alarma social produce, excepto en aquellos casos en los que está propiciado por fenómenos evidentes de exclusión social o que atañe a niños menores de 12 años.

Además, la mayoría de los entrevistados contemplan con mucho respeto el fenómeno al producirse en el ámbito privado de la familia de ahí que pongan mucho cuidado tanto en el discurso que construyen en torno él, como en la valoración que hacen del mismo.

Junto a ello es interesante comprobar, por una parte, que si la ayuda familiar no tiene contraprestación económica alguna se considera menos grave que si la tiene, lo cual, a nuestro juicio, incrementa aún más las situaciones de explotación y discriminación que se producen. Y, por otra, que si las actividades que realiza el o la menor son de carácter reproductivo son menos consideradas como trabajo y, por tanto, menos graves, que si son de carácter productivo. Por tanto, se puede afirmar que la ayuda familiar como forma de TIJ, socialmente no siempre se considera en Andalucía como tal, aún menos si no está remunerada y, casi nunca, si es de carácter reproductivo.

En suma, este tipo de TIJ por producirse en el ámbito privado, por no considerarse socialmente siempre como tal y por no crear alarma social en la mayoría de los casos, puede ser el más difícil de erradicar, lo cual se retroalimenta con que jurídicamente, en España, no se comprende la ayuda familiar sin relación asalariada como una forma de trabajo, al entenderse inexistente el vínculo contractual.

4.3. Otras formas de TIJ: la mendicidad y el “trapicheo”

En este apartado se caracteriza y analiza el último tipo ideal de TIJ construido para la descripción y análisis de este fenómeno en Andalucía. En él se incluyen dos formas distintas de trabajo de menores puesto que, a pesar de ser diferentes en su casuística, son parecidas tanto en sus consecuencias como en el tipo de población en el que más frecuentemente se dan.

Por un lado, tenemos el trabajo de menores en la mendicidad. En este sentido hay que distinguir entre aquellos menores que son utilizados para practicar la mendicidad y aquellos menores que la practican. En el primer caso se trata generalmente de niños de 0 a 3 años que son utilizados, habitualmente aunque no siempre, por algún familiar como reclamo en su labor mendicante. En el segundo caso se detectan dos situaciones diferentes. Por un lado, la de aquellos menores que mendigan de forma esporádica para obtener algo de dinero para sí mismos y, por otro, aquellos que lo hacen de forma habitual y más o menos organizada en el seno de un grupo que se dedica a esta labor. En ambos casos los menores que desarrollan esta actividad pertenecen a familias y barriadas con un alto nivel de exclusión y de pobreza; viven situaciones de abandono total o parcial; no han estado escolarizados nunca o han sido absentistas habituales en la primaria y crónicos en la secundaria; pertenecen a familias cuyos progenitores son por lo general muy jóvenes –en muchos casos tuvieron hijos cuando aún eran adolescentes– y tienen alguna toxicomanía y/o problema con la justicia.

No obstante, es importante destacar que en algunos casos es difícil deslindar este tipo de TIJ de la ayuda familiar. De hecho, podemos encontrar algunos casos en los que los niños practican la mendicidad como forma de trabajo, siguiendo la tradición familiar y bajo la supervisión, organización y disciplina del cabeza de familia. En estos casos, las características ambientales y familiares del menor son algo diferentes, puesto que no se suelen encontrar en situación de abandono, realizan dicha actividad al amparo de eventos o acontecimientos festivos y tienen una forma de vida prácticamente nómada.

Por otro lado, en este tipo ideal de TIJ se incluyen también menores que se dedican a *trapichear* o *buscarse la vida*. Estos tienen, por lo general, un ambiente familiar y social similar al anteriormente expuesto, sin embargo, el tipo de trabajo que realizan es diferente. Por lo general son menores que *se crían en la calle* y realizan esporádicamente algún tipo de actividad delictiva: hurtos a pequeña escala, correos para el contrabando de tabaco o drogas, venta de hachís, o vigilancia y alerta de la presencia de policía en la zona. En otras ocasiones, las menos, realizan actividades como la venta de periódicos, recogida de cartón o chatarra, o montaje y desmontaje de atracciones de feria, etc.

El trapicheo como forma de TIJ es más frecuente entre los menores que entre las menores que, por regla general en estos ambientes, están sometidas

por los padres o hermanos y realizan labores de reproducción familiar.

La edad no es una variable que discrimine de forma relevante en este tipo de TIJ. De hecho, en la mendicidad son utilizados como reclamo cuando aún no se valen por sí mismos y la practican, de una forma u otra, cuando son mayores. Y, en el trapicheo, se pueden encontrar menores de todas las edades, aunque por lógica es más probable entre los menores que han alcanzado la edad de 11 ó 12 años.

El hábitat sí es una variable muy importante en la caracterización de esta población puesto que, en la mayoría de los casos, este es un fenómeno urbano. En concreto se produce en las barriadas chabolistas y de mayor exclusión de las grandes ciudades.

Desde un punto de vista étnico, parece que la mendicidad se produce más frecuentemente entre las familias gitanas excluidas y pobres y, en los últimos años, entre los gitanos rumanos asentados en nuestra comunidad. Mientras que, para las otras formas de TIJ incluidas en este tipo ideal, esta variable no es discriminante.

4.3.1. Localización y frecuencia de la mendicidad y el «trapicheo» como formas de trabajo infanto-juvenil en Andalucía.

Este tipo de TIJ, como se ha señalado anteriormente, es un fenómeno más frecuente en las áreas o barriadas marginales de las grandes ciudades andaluzas.

Con respecto a su frecuencia, creemos acertado decir que en términos relativos es el tipo de TIJ menos importante en Andalucía, aunque socialmente es el que más alarma produce y sobre el que más acuerdo hay en que es una forma de explotación infantil digna de ser totalmente erradicada.

No obstante, la información obtenida parece apuntar dos tendencias susceptibles de ser mencionadas. Por una parte, es unánime la consideración de que la mendicidad como forma de TIJ ha descendido notablemente en Andalucía en la última década. Y, por otra, es también habitual que los entrevistados en contacto con las demás formas de TIJ que se incluyen en este tipo ideal, consideren que éstas, ponen a los menores en situaciones que cada vez son de mayor riesgo social, incrementando y reproduciendo las bolsas de exclusión y pobreza severa existentes en Andalucía.

Este último tipo de TIJ está frecuentemente relacionado con el tráfico de

drogas y, en algunas ciudades concretas, también con el contrabando de tabaco. Lo cual se aprecia con especial claridad en los barrios marginales de Algeciras, La Línea de la Concepción y Málaga. Ambientes en los que los menores realizan labores de vigilancia o de transporte de drogas o tabaco de contrabando, a cambio de sustanciosos beneficios económicos que, a su vez, son empleados generalmente para el consumo de estas mismas sustancias o para la adquisición de productos que, por su situación familiar o por no ser propios de su edad, de otra forma tendrían vetados. Fenómeno que unido al descuido, abandono y falta de seguimiento de sus padres, provoca que estos menores además de ser analfabetos funcionales adquieran hábitos y conductas nocivas tanto para su salud física como psíquica.

Los menores que realizan este tipo de actividades no poseen un referente claro de lo que es un trabajo normalizado en su entorno social más cercano, llegando a despreciarlo de la misma forma que desprecian el estilo de vida que la sociedad les ha negado, adoptando actitudes violentas, antisociales y prepotentes con las que tratan de defenderse de su marginal situación.

En suma, por el tipo de información con la que contamos, no se puede establecer una jerarquía entre las distintas provincias andaluzas, que tenga como base la incidencia o frecuencia de estas formas de TIJ, sin embargo, parece oportuno subrayar que es un fenómeno que, en sus diferentes manifestaciones, es habitual entre la población más marginada de Andalucía.

4.3.2. Principales causas y consecuencias de la mendicidad y el «trapicheo» como tipo ideal de trabajo infante–juvenil en Andalucía

El factor que parece explicar mejor las actividades que se incluyen dentro de este tipo ideal de TIJ, es el ambiente de exclusión social y el abandono familiar en los que se desarrolla el menor. Por ello se podría decir, sin demasiado temor a errar, que este fenómeno es connatural a aquellos menores de familias excluidas socialmente y que viven en ambientes de extrema marginalidad.

La causa de la exclusión del menor no se encuentra en la realización de este tipo de actividades sino que se trata de la principal consecuencia de nacer en una familia excluida. Por tanto, este tipo de situaciones, en la mayoría de los casos, no están motivadas ni por la decisión de los padres, ni por la de los propios menores, sino que son el resultado lógico de la supervivencia y adaptación al medio de los menores de determinados ambientes marginales.

Dicho en otras palabras, consideramos que este es un fenómeno de segunda generación, es decir, que es un efecto perverso de una situación que tiene sus causas más atrás y no directamente en la decisión de los agentes implicados. Sin embargo, las consecuencias del mismo sí atañen directamente a los menores afectados e indirectamente a la sociedad en general. Las más destacables son las siguientes:

En primer lugar, la exclusión de estos menores del sistema educativo, bien porque no han estado escolarizados nunca por la desidia o el abandono de sus padres, bien por la inadecuación existente entre el ambiente social, económico y familiar en el que viven y los requerimientos de un sistema educativo que no se adapta a sus necesidades y expectativas.

En segundo lugar, su integración en el submundo de la marginalidad adoptando estilos de vida en los que la delincuencia, las toxicomanías, la violencia, etc., son la norma más que la excepción, lo cual los convierte en firmes candidatos a entrar en la cárcel, a tener una vida insalubre y corta y, en general, a sobrevivir en el día a día sin más posibilidades de futuro.

Y, en tercer y último lugar, el convertirse sin mucho margen de maniobra en agentes mantenedores y reproductores de ámbitos o bolsas de extrema marginación, exclusión y, generalmente, pobreza. Lo cual no sólo es un problema para ellos, sino una restricción para el futuro de su prole.

4.3.3. Sobre la gravedad de la mendicidad y el «trapicheo» como formas de trabajo infante-juvenil

Si bien sobre los otros dos tipos de TIJ construidos para el análisis del trabajo de los menores en Andalucía, se han encontrado discursos divergentes en cuanto a la importancia o gravedad del fenómeno, en el caso que se aborda en este último apartado la convergencia en el discurso es lo habitual. De hecho, todos los entrevistados parecen coincidir tanto en la gravedad social que tiene este fenómeno como en la ausencia de consecuencias positivas, aunque sean parciales, del mismo. Además, mientras que los entrevistados construían básicamente su discurso sobre los otros dos tipos de TIJ, sobre la base de los efectos positivos o negativos del mismo en el ámbito que más conocían, a saber, los sindicalistas en el ámbito del trabajo, los educadores en el de la formación y la educación etc., cuando lo hacían sobre este último, lo abordaban como un problema social global y difícilmente abordable sectorialmente

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

El TIJ en Andalucía es un fenómeno social desconocido tanto cuantitativa como cualitativamente. Lo cual no es un problema exclusivo de esta Comunidad Autónoma sino del conjunto de los países occidentales desarrollados. Probablemente, la causa de dicho desconocimiento se encuentre en lo que UNICEF ha denominado el primer gran mito sobre el TIJ en el mundo, a saber, considerar que éste es un problema de los países pobres. No obstante, se ha comprobado que se trata de un problema general, de ahí que, en los últimos años, algunos países desarrollados se hayan interesado especialmente en él, lo estudien y traten de ponerle fin, en la medida de sus posibilidades.

Lo primero a tener en cuenta al afrontar el estudio del TIJ es que se trata de una realidad compleja. Es un fenómeno que adopta diferentes formas que tienen causas y consecuencias diferentes. Ello y la falta de indicadores que lo recojan, dificulta enormemente tanto su conocimiento como su medición. De hecho, aunque se encontraran tales indicadores, de no haberse cualificado previamente el fenómeno, no se sabría con seguridad qué se está midiendo realmente con ellos.

En cuanto a la cuantificación del fenómeno, pese a que éste no era uno de los objetivos principales de la investigación que aquí se presenta, se ha comprobado cómo la mayoría de los entrevistados consideraba que este fenómeno ha decrecido en los últimos años. Lo cual pudiera ser el reflejo de un cambio cualitativo y sectorial del TIJ del que sí se ha obtenido constatación empírica. Ejemplo de ello es la disminución de este tipo de trabajo en poblaciones y sectores productivos que socialmente se consideran como focos de TIJ, como es el caso de los jornaleros y el sector agrícola en general.

Sin embargo, también se han detectado una serie de focos de TIJ en los que este fenómeno, lejos de decrecer, está aumentando afectando en términos relativos a un contingente importante de menores. Estos focos, por lo general, se sitúan en ámbitos geográficos muy localizados en los que ha habido un importante y rápido desarrollo económico que no ha ido acompañado por un desarrollo cultural del mismo calibre, lo cual ha tenido como efecto perverso que muchos menores y sus familiares hayan considerado que el trabajo, que es un bien escaso en la sociedad andaluza en general, es la vía más segura y rápida para su integración social, despreciando o infravalorando la educación y la formación académica.

Por otra parte, es interesante resaltar que si bien la pobreza, la etnia o el

sector productivo no han sido variables determinantes a la hora de analizar en general el TIJ en Andalucía, sí lo han sido la clase social, la exclusión, la formación de los padres y el género. De hecho, se ha comprobado cómo este fenómeno en sus diferentes tipologías es más habitual entre las familias de clase media patrimonial, las de obreros poco cualificados y con escasa formación, y las excluidas y marginadas por diferentes motivos. Pero, además, el tipo de trabajo que realizan los menores está fuertemente constreñido por el género de los mismos. Fenómeno que encuentra su explicación en la reproducción de valores tradicionales, en este caso machistas, que se produce en estas familias como resultado de la escasa presencia de agentes socializadores diferentes a ellas mismas.

Los dos factores que la sociedad andaluza actual considera más unánimemente como fundamentales para valorar si el trabajo que realiza un menor es digno de considerarse explotación o no, son la edad y la asistencia del menor a la escuela. Es decir, el TIJ ya sea por cuenta ajena o como ayuda familiar, por lo general se considera malo o explotador cuando se produce en menores de 13 años y, especialmente, si éste impide la asistencia del menor a la escuela. Siendo así que si el trabajo no incumple ninguno de estos dos condicionantes, por lo general, no se valora como especialmente grave, siendo incluso susceptible de ser considerado como una vía de evitar problemas de mayor calado como la anomia, la marginación o la delincuencia.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIGA, S.; RAMÍREZ, J.; JIMÉNEZ, M. y LEÓN, J. (1998), *Mendicidad infantil. Una experiencia de intervención psicosocial* en A. Martín González (ed), *Psicología Comunitaria. Fundamentos y aplicaciones*. Madrid, Síntesis Psicología, pp. 311-324.
- BEQUELE, A. y MYERS, W. (1995), *Prioridad del trabajo infantil: la eliminación del trabajo perjudicial para los niños*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo y UNICEF.
- DNI - España y IWGCL (1995), *El trabajo Infantil en España 1995. A Report to the International Working Group on Child Labour*. Madrid.
- IBÁÑEZ, J. (1994), *Perspectivas de la Investigación Social: El diseño en las tres perspectivas* en M. García Ferrando (coord.), *El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de investigación*. Madrid, Alianza Universidad Textos.

- LIEBEL, M. (1998), «¡Sí al trabajo – no a la explotación! Para un trato del trabajo infantil orientado hacia el sujeto», en A. RECKNAGEL (ed), *Arbeitende Kinder stärken. Plädoyers für einen subjektorientierten Umgang mit Kinderarbeit. Frankfurt/main*, Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 1998, pp.333–357. Traducción: Francisco Mirallas y Dima Zito, Informationsbüro Nicaragua, Wuppertal.
- MARTÍNEZ, M. (1998), *Repensar la mirada sobre la infancia trabajadora*. Madrid. Comisiones Obreras.
- ODPA (1997), *Temporeros y Educación. La atención educativa a los hijos de trabajadores temporeros*. Sevilla, Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.
- ODPA (1998), *El absentismo escolar. Un problema educativo y social*. Sevilla, Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.
- OIT (1996a), *¡Alto! al trabajo infantil*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (1996b), *El trabajo infantil: ¿Qué hacer?* Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- ROJAS FLORES, J. (1998), «El trabajo infantil en Chile: algunas ideas para el debate», en M. FERNÁNDEZ (ed), *Economía y trabajo en Chile 1997–1998*, Santiago, PET., pp. 129–194.
- TAYLOR, S. y BODGAN, R. (1994), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona, Ediciones Paidós.
- UGT (1992), *Condiciones del trabajo de los niños en España*. Madrid, Unión General de Trabajadores.
- UGT (1996), *Sin tiempo para jugar. El trabajo infantil en la economía mundial*. Madrid, Unión General de Trabajadores.
- UGT (1998), *Stop al trabajo infantil*. Madrid, Unión General de Trabajadores.
- UNICEF (1997), *Informe sobre el estado mundial de la infancia de 1997*, Ginebra, UNICEF.



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 419-433

Mecanismos de justificación de la violencia y cultura de paz

Jesús María ALEMANY BRIZ*

Naciones Unidas, enfrentada al desafío de forjar el futuro en el próximo milenio, ha declarado el 2000 *Año Internacional de la Cultura de Paz* (A/RES 52/15). El entonces Director General de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, ha invitado con esta ocasión a decir ¡basta ya!: *Arranquemos a la turbulenta historia de este siglo una nueva esperanza y dejemos que la rebeldía no violenta, la indocilidad creativa, la insumisión de quienes no se resignan a admitir lo inadmisibile, hagan posible la transición al diálogo y a la tolerancia para transformar la cultura de guerra y de violencia en una cultura de paz y conciliación* (*El Correo de la Unesco*, enero 1999, p. 9).

1. ¿ES POSIBLE UNA CULTURA DE PAZ EN UN MUNDO DE VIOLENCIA?

No es necesario esforzarse en demostrar que existe la violencia a gran escala en nuestro planeta. Se asoma continuamente a la pantalla de nuestros informativos y se hace presente en nuestras calles. Nunca las guerras se han

* Jesuita. Director del Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza.

cochado tantas vidas civiles como ahora, llegando a constituir el 90% de todas sus víctimas. La brutalidad de los enfrentamientos en todos los continentes sólo es pareja a la proliferación creciente de las armas y al odio de los corazones. Genocidios por motivos étnicos, nacionalistas o religiosos son la paradoja de la globalización de la economía. Ejércitos, guerrillas, grupos paramilitares, terroristas, protagonizan acciones cuyo común denominador es la muerte y el miedo. Los atentados, secuestros, torturas y asesinatos siguen enlutando las familias y tienen como víctimas intencionadas a niños y mujeres. Los derechos humanos e incluso el derecho humanitario de guerra brillan por su ausencia normalmente en estos conflictos.

En estas circunstancias, por más que Naciones Unidas lo proclame, ¿es posible hablar de una cultura de paz o de una educación para la paz? Esta pregunta surge no como producto de una elucubración intelectual, sino como reflejo de la angustia y de la impotencia de muchas personas de buena voluntad que desean firmemente la paz. Porque –piensan– los estallidos bélicos y de violencia están fuera de nuestro alcance como ciudadanos normales. Y, por otra parte, pretender una cultura de paz, educar para la paz, sería formar seres inermes para una sociedad utópica que no es la nuestra, desvalidos ante la magnitud de la violencia que van a encontrar y, por tanto, no preparados para la dura competitividad real de la vida.

Es necesario tomar en serio estas dos legítimas preocupaciones, porque deciden sobre la validez o –en el mejor de los casos– ingenuidad de la propuesta de una cultura de paz. Frente a ellas, la cultura de paz y la educación para la paz parten de dos convicciones al menos como hipótesis de trabajo.

Primera, que no nos encontramos simplemente ante hechos excepcionales de violencia, sino ante una sociedad habituada a una cultura violenta. Los actos puntuales que saltan a la televisión, las graves confrontaciones bélicas, los casos para la sección de sucesos, no son sino la parte visible del *iceberg* de una sociedad que se ha vuelto violenta: prestemos atención al ámbito de los medios de comunicación, juventud, familia, escuela, empresa, fútbol, tráfico, política, religión, incluso del amor, y lo comprobaremos. La paz en el macroescenario mundial (más noticiable) es inseparable de la paz en el microentorno social (menos conocido). Los mecanismos que justifican la violencia a pequeña escala son los mismos que la justifican a gran escala. Desentrañando las causas de la violencia cotidiana que nos rodea nos preparamos para comprender la génesis de la violencia que nos espanta, y a

la inversa. La cultura de paz no parte de cero, sino que encuentra ya instalada una cultura de violencia. Por ello, una cultura de paz debe comenzar por desenmascarar los mecanismos por los que la sociedad se ha vuelto violenta, a uno y otro nivel de la existencia humana, para poder deducir y proponer como alternativa los caminos que llevan a una dinámica de paz.

La segunda hipótesis de trabajo es que toda sociedad es conflictiva y seguirá siéndolo. El conflicto es inherente a la convivencia humana. La cultura de la paz no busca eliminar los conflictos de la sociedad, sino encontrar las bases para resolver esos inevitables conflictos de manera humana y no violenta. Quien identificara paz con ausencia de conflictos, prepararía el camino a la imposición de las dictaduras o a la evasión de los pasotas.

Aceptadas estas dos premisas, la cultura de paz, antes que nada, debe solicitar una ayuda interdisciplinar para proyectar luz sobre los mecanismos por los que las personas, los grupos o la misma sociedad se vuelven violentos. En este breve trabajo con finalidad exclusivamente pedagógica consideraremos a los seres humanos en algunas de sus diversas dimensiones, advirtiendo que en la realidad son inseparables: biológica, personal, social y trascendente.

Dos observaciones. Primera, no hay que pensar tanto en las causas aparentes, próximas, visibles, de los hechos violentos, cuanto sobre todo en esos mecanismos sutiles, inconscientes, de justificación de la violencia, que hacen lógico y coherente su ejercicio a quienes la practican. Muchas veces son muy elementales y no les prestamos atención. Segunda, esos sutiles mecanismos de justificación afectan por igual a individuos y a colectivos, pueden mover tanto a las personas como a los pueblos, y por ello advertimos ya desde ahora que cuanto aquí se diga pretende tener validez en ambos casos.

2. MECANISMOS DE JUSTIFICACIÓN DE LA VIOLENCIA

2.1. Dimensión biológica

Como punto de partida, la biología, y específicamente la etología que trata del comportamiento animal, soporta una pregunta clave ante la increíble violencia de la historia humana. ¿Serán los humanos violentos por

naturaleza? Si la violencia fuera innata, heredada genéticamente, por trágico que fuera admitirlo, existiría al menos una explicación.

Los biólogos no parecen encontrar en su propia ciencia base suficiente para una respuesta afirmativa. La *Declaración de Sevilla sobre la Violencia*, promovida por la UNESCO y comunicada el 16 de mayo de 1986, recuerda en sus cinco proposiciones que no hay bases científicas para afirmar que la guerra es inevitable: *Científicamente es incorrecto decir que la guerra o cualquier otro comportamiento violento está genéticamente programado en la naturaleza humana*. Como conclusión proclama que *la biología no condena a la humanidad a la guerra, al contrario, que la humanidad puede librarse de una visión pesimista anclada en la biología y, una vez recuperada su confianza, emprender las transformaciones necesarias de nuestras sociedades*. En la reunión internacional celebrada durante el mes de septiembre de 1996 en Valencia sobre *Biología y Sociología de la Violencia*, tampoco fue posible a los científicos llegar a un acuerdo sobre cualquier determinación genética del comportamiento violento.

Los biólogos nos invitan, eso sí, a tomar en serio la agresividad natural que comparten los humanos con el mundo animal. Somos agresivos por naturaleza y ello constituye una riqueza vital en la supervivencia. Pero a la vez distinguen entre agresividad y violencia. La agresividad animal intraespecífica, a diferencia de la interespecífica, no es destructiva, sino constructiva. Porque existe también una solidaridad innata dotada de mecanismos de inhibición que impiden normalmente a la agresividad animal llegar a la violencia intraespecífica.

¿Por qué en los seres humanos la agresividad innata se convierte en violencia intraespecífica? Desde una perspectiva biológica se apunta sólo una sospecha: existe algún mecanismo humano motivado quizá por intereses diversos que degrada al otro a una especie inferior y se constituye a sí mismo en especie superior, rompiendo así la unidad de la especie humana. Así se justifica esa violencia como interespecífica. Antes de ejercer una violencia destructiva el ser humano ya ha degradado al otro –persona, grupo, pueblo, raza– hasta convertirlo en una especie inferior. Puede observarse históricamente cómo la des-humanización verbal del adversario suele preceder y crear las condiciones de legitimación de su eliminación física. Los nazis llamabas ratas y cerdos a los judíos. Los comunistas soviéticos llamaban hienas a los disidentes. Muchos terroristas denominan perros a los policías contra los que van a atentar. Los torturadores de cuerpos de

seguridad sólo ven ante ellos a bestias subversivas. A las protestas del embajador español superviviente tras el asalto a la Embajada española en Guatemala en el que murió tanta gente, se le respondió: *No eran gente, eran indios.*

Con motivo del asalto de militares peruanos en la madrugada del 20 de abril de 1997 a la embajada de Japón en Perú, tomada por el Movimiento revolucionario Tupac Amaru, se daban detalles de los 140 soldados y oficiales de elite que intervinieron. Escribía el corresponsal de *El País* (27.04.97): *Todos altos y fuertes, felinos, rápidos de reflejos y salvajemente adiestrados. Verdaderas máquinas de matar, dice el analista Fernando Rospigliosi. Parte de su entrenamiento consiste en criar perros desde cachorros, después matarlos personalmente y comerse sus intestinos. Es una manera de des-humanizarlos.*

¿Sería posible ejercer una violencia destructiva, si no existiese ese mecanismo íntimo de justificación, no formulado, por el que hay seres inferiores, pueblos de segunda, razas medio humanas, clases que no dan la talla? ¿No es considerada a efectos políticos más valiosa la vida de un estadounidense que de un guatemalteco, de un español que de un subsahariano? Las armas de destrucción masiva se sirven tanto de la distancia física como de la distancia moral de quienes las manejan. Este mecanismo tipo de des-humanización sólo sospechado desde la biología, se verá confirmado por otras disciplinas.

2.2. Dimensión psicológica

La aportación de la psicología es contundente. La violencia se aprende y se acumula. La maduración de los seres humanos desde que nacen hasta que mueren se produce al mismo tiempo que van superando una serie de encrucijadas personales o grupales que giran alrededor de los núcleos *amor* y *poder* o *valer*. Todos, personas y pueblos, necesitamos sentirnos amados y experimentarnos valiosos o capaces de poder para alcanzar nuestros proyectos.

La percepción del *desamor* y de la *impotencia*, por una parte, y los sueños de ser *el centro del amor* y de *omnipotencia o ausencia de límites*, por otra, son situaciones patológicas que llevan a personas, grupos, clases o pueblos a chocar violentamente con la realidad, percibida en un caso como origen de la propia frustración y en otro caso como necesitada de salvación.

La psicología evolutiva y la psicología social nos muestran cómo este

proceso de justificación de la violencia existe lo mismo en las personas que en los pueblos. La experiencia a que aludimos alrededor del *amor* y del *poder*, del *desamor* y de la *impotencia* puede darse en ambos casos. De ahí que pueda generar tanto la violencia individual como la violencia colectiva, proyectada contra uno mismo, en unos casos, o contra los demás, en la mayoría de ellos.

Se origina así ya desde el nivel psicológico una justificación de la violencia que a veces se confirmará desde una perspectiva religiosa: la violencia se reviste de un halo sacral porque destruye una sociedad mala (percibida como tal desde la frustración de la impotencia y del desamor) o porque la salva (necesidad sentida como señal de un destino manifiesto desde el protagonismo de la omnipotencia).

2.3. Dimensión socioeconómica

Los avances en los transportes y en las comunicaciones a lo largo de todo el siglo XX, pero sobre todo la espectacular revolución en las tecnologías de la comunicación en los últimos 20 años del milenio, ha producido un hecho hasta ahora inédito: la conciencia planetaria. Por primera vez en la historia podemos pensar todo el planeta en tiempo real: primero fue alcanzar el espacio terrestre (pensar todo el planeta) y luego muy recientemente fue el tiempo (verlo y percibirlo en tiempo real). Ni a comienzos del primer milenio, ni a comienzos del segundo milenio, la humanidad tenía conciencia de su existencia como tal, ni de sus confines, ni de su identidad, ni de su población. Muchos mundos coexistían, algunos perfectamente desconocidos entre sí, otros lejanamente vislumbrados. Hoy todos pueden saber todo sobre todos en el mismo instante. Nos sentimos habitantes de un mismo universo interrelacionado e interdependiente. El siglo XX, como singular época de cambios, ha desembocado en un verdadero cambio de época.

Una posibilidad semejante constituye una oportunidad única: mirar el planeta con un nuevo espíritu de solidaridad y cooperación. Pero la gestión de esta primera mirada global que el ser humano puede lanzar sobre el mundo está siendo monopolizada por una nueva fase del capitalismo. Es la mirada mercantil que contempla al mundo único sólo como un mercado único, para después concluir que lo único, o al menos lo más importante, es el mercado. Nadie sensato puede negar al mercado ser un instrumento eficaz en la economía ni a la libertad de mercado haber alcanzado logros significativos en la regulación de una parte de las relaciones sociales. En cambio, una

mirada exclusivamente mercantil es capaz hoy de pensar el mundo a velocidad de vértigo, pero no de sentir pasión por la humanidad. Y esa humanidad dobla el milenio más insegura de lo que había esperado, con desconocidos miedos y angustias, insegura en su identidad y con un fuerte sentimiento de soledad, que genera frustraciones y a veces estalla en todo tipo de violencias.

El monopolio de la lógica neoliberal, sin otros correctivos externos e incapaz por sí misma de una solidaridad planetaria, convierte o al menos permite un mundo único pero antagónico e injusto, y por ello portador de gérmenes de violencia a diversos niveles. Voy a llamar la atención sólo sobre tres de ellos.

A. La creación de una industria de armamento recibía su justificación normalmente de la necesidad de garantizar la defensa nacional, por lo que en parte estaba constituida en muchos países por empresas públicas, aunque una vez en marcha intentara conseguir nuevos beneficios a través de la exportación. La privatización de estas industrias, la concentración empresarial y su transferencia en muchas ocasiones a capital transnacional (el caso más reciente ha sido Santa Bárbara en España), ha hecho que se homologue con el resto del mercado en sus objetivos de obtener exclusivamente los máximos beneficios. La industria y comercio de armas, que acostumbra a ignorar las normas de conducta recomendadas por Naciones Unidas e incluso por la Unión Europea, es un grave problema para una cultura de paz y tiene una incidencia directa en el mapa mundial de la violencia.

No pensemos sólo en las armas pesadas o en las estratégicas. Hay 500 millones de armas ligeras en el mundo, que son las utilizadas en la mayor parte de los conflictos armados locales con una increíble crueldad. Otros pequeños artefactos como las minas antipersonas, de las que hay 110 millones enterradas esperando cada día a su víctima, son difíciles de erradicar y su desactivación constituye un negocio para las mismas empresas que las han fabricado. Los medios de comunicación nos ofrecen cada día noticias de matanzas en escuelas, familias, bares o calles del país líder en la defensa de la democracia en el mundo, Estados Unidos, donde su Presidente ha recibido poderes para llevar a cabo guerras espectaculares en el Golfo o en Kósovo, pero ha carecido hasta ahora de la capacidad para controlar la libre circulación de armas de fuego en su propio país, debido al enorme peso del consorcio de fabricantes.

B. Pero, además, el mismo modelo económico que ha conducido a un crecimiento de la riqueza sin precedentes en la historia, produce y/o

consiente situaciones inhumanas de desequilibrio en el reparto de los bienes materiales y culturales. La globalización tiene ganadores y perdedores. Y, como afirma el reconocido investigador noruego Johan Galtung, *llamar paz a una situación en la que imperan la pobreza, la represión y la alienación es una parodia del concepto de paz*. La pobreza es hoy la mayor violencia estructural y fuente de desesperación existente. El desarrollo integral es simplemente otro nombre de la paz.

Durante 1995, Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, se instaló un *Reloj de la Pobreza* en el vestíbulo principal del edificio de la ONU en Nueva York. Cada minuto 47 personas, cada día 70.000, cada año 25 millones, engrosaban entonces inexorablemente el número de los pobres de la Tierra.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) viene publicando desde 1990 su *Informe sobre el Desarrollo Humano*, que constituye una buena radiografía de la salud del mundo en el desarrollo humano y por lo tanto un eficaz diagnóstico sobre el futuro de la paz. Los últimos Informes 1997, 1998 y 1999 ponen de relieve respectivamente la sangrante desigualdad existente en cuanto a ingresos, al consumo y al acceso a las nuevas tecnologías. Todavía 1.300 millones de personas viven en pobreza absoluta, cuando los expertos del PNUD confiesan que tenemos los medios técnicos para erradicarla hoy, como en otro tiempo se erradicó ya la esclavitud o el colonialismo, y que lo único que falta es la voluntad política.

Pero por ahora Carmen Sarmiento, excepcional profesional dotada de una fina sensibilidad, no pudo titular su nueva serie en TVE “los explotados” o “los marginados”, sino simplemente “Los excluidos”. Eduardo Galeano apostilla con su habitual agudeza: *La pobreza puede merecer lástima, pero ya no produce indignación; hay pobres por ley de juego o por fatalidad del destino. Hasta hace 20 ó 30 años, la pobreza era fruto de la injusticia. Lo denunciaba la izquierda, lo admitía el centro, rara vez lo negaba la derecha. Mucho han cambiado las cosas en poco tiempo: ahora la pobreza es el justo castigo que la ineficacia merece, o un modo de expresión del orden natural de las cosas. El código moral ya no condena la injusticia, sino el fracaso*.

C. Cada modelo económico está sustentado en un modelo cultural. La llamada cultura de la satisfacción vincula la felicidad al consumo de ciertos bienes materiales. Es natural entonces que se origine una desesperada carrera de competitividad para satisfacer ciertas expectativas, que quienes la promueven con una eficaz publicidad saben no están al alcance de todos.

Se crea así un estado de frustración tanto en las personas como en los pueblos que ven inalcanzable la posesión de bienes y a ello achacan su fracaso. Eduardo Galeano expresa de nuevo con agudeza esta explosiva paradoja: *El norte del mundo dicta órdenes de consumo cada vez más imperiosas, dirigidas al sur y al este, para multiplicar los consumidores, pero en mucha mayor medida multiplica a los delincuentes. Convida a todos al banquete, pero a la mayoría les cierra las puertas en las narices. La invitación al consumo es una invitación al delito. La sociedad de consumo emite alegres mensajes de muerte.*

Pero no menos frustrados quedan quienes, personas o pueblos, van alcanzando cotas mayores de consumo en una permanente competición, sin que por eso queden saciados sus deseos y consigan una definitiva felicidad. Porque del modelo quedan sorprendentemente marginados los valores más profundos de la existencia: lealtad, amistad, generosidad, gratuidad, solidaridad, belleza, naturaleza, religiosidad, o, lo que es peor, éstos se gestionan también en orden a su rentabilidad. No es desarrollo sustentable aquel que no puede sustentar la existencia en su sentido más hondo. La frustración personal o colectiva, sea por carencia o por vacío, se desliza fácilmente hacia la violencia en el ámbito familiar, social y político.

Pero el modelo cultural difusamente extendido por la primacía de la economía incluye dos criterios de actuación no promulgados pero vigentes: la eficacia y la inmediatez. Lo que se pretende o se encarga debe ser conseguido con eficacia, lo que a veces equivale a decir a cualquier precio. Todo vale. Todo es instrumentalizado y subordinado a conseguir la meta propuesta. Incluso las vidas humanas. El triunfo en un mercado competitivo lo exige. Por otra parte, no admite plazos largos, los resultados deben ser inmediatos, se acentúa el vértigo de la prisa, madre de los radicalismos, puesto que todo lo humano tiene su propio ritmo para no ser violentado y exige capacidad de apuesta a la larga. Con estos dos criterios se va enraizando en la sociedad el convencimiento de que la capacidad de ejercer una cierta violencia pertenece al talante de los triunfadores, porque otros medios pacíficos no son tan eficaces ni rápidos.

Esta cultura no formulada se extiende a otros ámbitos de la realidad social. La economía ha adquirido prioridad sobre la política y le traslada con frecuencia sus comportamientos, en detrimento de la democracia como moral y de los mismos derechos humanos. El *homo politicus* hoy día parece carecer de principios éticos propios y claros, y participa de una extraña

mezcla del *homo oeconomicus* (eficacia empresarial a toda costa y prisa) y del *homo religiosus* (sacralización del propio proyecto como salvador de los ciudadanos o de los pueblos y por tanto sobre ellos).

Este esquema económico-religioso se hace más patente en las relaciones internacionales, en las que priman los intereses y apenas están presentes otros criterios éticos que permitirían un mejor funcionamiento de los organismos internacionales. Los supremos intereses nacionales son la justificación suficiente de acciones, que pueden llegar a la eliminación de personas y pueblos. La sacralización de la patria, de la etnia, del grupo, y la eficacia a cualquier precio son, al parecer, criterios suficientemente válidos.

2.4. Dimensión de la comunicación

Economía y comunicación son los dos fenómenos que dominan el escenario social de la humanidad en el cambio de milenio. Ya hemos hablado de los enormes avances en las tecnologías de la comunicación sólo en las dos últimas décadas. Por eso no faltan quienes caracterizan a nuestro tiempo como la era de la comunicación y a nuestro mundo como la sociedad de la información. Los avances científicos y técnicos en principio son positivos y abren nuevas posibilidades a la humanidad. Pero como todo lo humano son ambiguos. Por eso también hay que analizar de qué manera repercuten las insospechadas posibilidades en la comunicación e información en la cultura de paz y de diálogo.

A. Concentración del flujo informativo y cambios en la estructura de la información

Antes de analizar los contenidos, nos encontramos ya con tres rasgos estructurales que caracterizan hoy el mundo de los medios: la increíble concentración del flujo informativo a través de fusiones empresariales multimedia que aúnan intereses financieros, políticos y profesionales; el predominio de la imagen sobre la palabra gracias a la posibilidad de transmitirla en tiempo real; y la sobreinformación a que se ven sometidos los ciudadanos especialmente con la llegada de Internet.

Sólo me es posible exponer estos cambios en la estructura de la información de masas en breves enunciados:

- Lo que no tiene imagen no existe. Hay muchos hechos estimulantes o

muchos otros conflictos en el mundo pero sólo existen aquellos que alcanzan imagen en los medios. Se ha llegado a la sustitución de la palabra por la imagen.

- Podemos ver la historia en marcha. Informar no es narrar o explicar un acontecimiento, sino hacernos asistir a él. El mediador desaparece: ustedes mismos se informan. La historia transcurre delante de mí como si yo fuera un espectador y no un actor coprotagonista de ella. El espectáculo predomina sobre la noticia.
- Ver es igual a comprender. Si veo lo que pasa, entiendo lo que pasa. Esta semantización (reducción de un tema muy complejo a algo muy simple, una imagen o un eslogan) no favorece el análisis, el razonamiento, el diálogo, la matización, la maduración de opiniones. Ver no es comprender y sin embargo toda una parte de la eficacia de la moderna concepción de la información está basada en esta ecuación.
- Creación de emociones. Las imágenes estimulan los mecanismos afectivos y emotivos de la personalidad más que la capacidad de razonamiento. Los pueblos en momentos claves se movilizan menos por razones que por emociones. Por eso una imagen (ha crecido la importancia de la telegenia), puede hoy suscitar más fácilmente sentimientos amistosos u hostiles, la consideración del amigo o del enemigo. Apelaciones visuales o semánticas a la religión, la nación, la raza, pueden desatar auténticas e imparables movilizaciones muy débilmente argumentadas. Lo emocional predomina sobre lo racional.
- Las mentiras de la guerra. Con ello las posibilidades de manipulación han crecido. La mentira en la información ya no es un hecho marginal a la guerra, sino forma parte de la misma estrategia de manera que llega a ser difícil establecer la frontera entre la verdad y la mentira. La Guerra del Golfo fue un claro exponente de ello. Los medios configuran la acción violenta como una acción siempre proyectada desde *los otros* hacia *nosotros*, nunca a la inversa. Nuestros ciudadanos son víctimas de la violencia, nunca responsables inmediatos o mediatos. No se genera debate y compromiso, sino disposición a aceptar decisiones interesadas ya previamente tomadas por quien hace llegar la información.
- La sobreinformación es desinformación. Se dice que la sobreinformación es la censura de los países democráticos y puede también asfixiar la libertad. Ante la sobreinformación bruta (no jerarquizada como en el

periodismo serio) cada uno bucea solamente en busca de lo que le interesa, con lo cual crece enormemente en los conocimientos de lo que le es propio (especialización) y decrece en la posibilidad de ampliar sus conocimientos que era propia de la tradición periodística. Es el usuario quien construye su realidad, contemplada a menudo en una soledad bien lejana del debate o de la tertulia.

B. Los Medios de Comunicación Social (MCS) ¿causa o reflejo de la violencia?

Pasando de los cambios en la estructura de la información a sus contenidos, en la cultura de paz se suscita la eterna cuestión: ¿los MCS son simplemente reflejo de una violencia existente en la sociedad o su causa? Parece evidente que la violencia existe y tiene sus raíces fuera de los MCS. Sin embargo:

- Los medios de comunicación, que permiten hoy abarcar todo el planeta en tiempo real, producen una concentración artificial de los hechos violentos, cuya densidad no se da en la realidad. Existe la ley implícita de que lo noticiable no es la vida normal y pacífica sino la violencia. La historia parece consistir en una concatenación de hechos violentos, más que en el esfuerzo paciente de muchas generaciones de ciudadanos. Por otra parte, la concentración de imágenes o noticias duras suele producir, por instinto de conservación, bien un encallecimiento de las mentes que impide cualquier reacción responsable, bien la huida a un estado de fascinación. Aunque rechazemos la violencia real, fascina su supuesta consideración estética.
- La velocidad vertiginosa con que opera la información descontextualiza los hechos. Esto puede producir efectos contraproducentes. La repulsa que produce la violencia, sin un análisis sereno de sus causas y de su contexto, puede llevar a un reforzamiento del orden establecido quizá necesitado de profundas transformaciones. La alternativa se plantea con enorme simplismo: o la delincuencia o el orden existente. Eso está ocurriendo ahora con el fenómeno en crecimiento de la emigración y toda su compleja problemática.
- Se ha hablado a veces de la función de *catarsis* o purificación que ejerce la violencia contemplada por ejemplo en los telefilms. Para ello sería necesario que los espectadores tuvieran capacidad de distanciarse y de

verlos como un juego, pero en realidad muchos, sobre todo jóvenes, se sumergen en lo que contemplan y encuentran allí modelos de identificación. Por desgracia hay siempre quien ejerce la violencia en virtud de los más nobles sentimientos adquiriendo la categoría de héroe. El profesor Certeras, de la Universidad de Washington, apunta que: *Cuando los niños ven la televisión adquieren la impresión de que la violencia es algo común, cotidiano, efectivo y carismático. Los niños no imitan simplemente lo que ven, sino que almacenan esa información, en este caso agresiva, y la pueden reproducir en cualquier otro momento de su vida.*

2.5. Dimensión trascendente

Finalmente, incluso en el carácter trascendente de los seres humanos, en el ámbito de lo religioso, pueden encontrarse mecanismos que justifican la violencia. *Corruptio optimi pessima*. Es conveniente distinguir tres tipos de relación entre la violencia y lo religioso.

A. La violencia sacralizada. Antropológicamente la violencia que mata o destruye tiene una pretensión sacral. El mecanismo sacralizador es el convencimiento de que es ejercida contra el mal (que no merece existir, es infrahumano), o de que es ejercida por el bien (salvador, más-que-humano, que sabe lo que conviene a todos, que redime a toda costa). Esta justificación sacral tiene una raíz maniquea que ha servido para legitimar desde la pena de muerte hasta la guerra nuclear (la realidad se divide entre el Bien absoluto y el Mal absoluto), que los creyentes no pueden compartir. La mentira es que intrahistóricamente no existen ni el Bien ni el Mal absolutos. La fe cristiana confiesa por un lado que todos tenemos alguna parte o responsabilidad en el mal (Pablo en Romanos afirma que *todos somos pecadores*) y, por otra parte, todos somos por gracia hijos de Dios y hermanos. Nadie puede arrogarse ser el Bien sin mezcla de mal, ni eliminar a otros como el Mal que no contenga su propio y original bien. Además, la muerte en cruz de Jesús, inocente, ha puesto fin al mito del chivo expiatorio (tema al que ha dedicado un profundo y discutido análisis René Girard).

La fe cristiana aporta además otro dato: la felicidad humana reside no en la posesión (de bienes o de seres humanos como bienes) sino en la comunión (con Dios, con los seres humanos y con la creación entera inseparablemente). Por eso no tiene sentido resolver los conflictos venciendo a otros (con su eliminación física o moral). Una creencia madura invita a con-

vencer, vencer-con-los-otros, para no destruir incluso la propia condición de felicidad. Erich Fromm afirma: *La finalidad de una estrategia de paz debe ser evitar la derrota del oponente. La única estrategia de paz consiste en el reconocimiento de los intereses recíprocos.* Me atrevo a pensar que encontramos una secularización de este principio religioso en la doctrina de la seguridad compartida que propuso Olof Palme: *no puedo estar nunca seguro, si mi seguridad no busca e incluye a la vez la seguridad del otro.* Esta sencilla tesis tiene la más amplia aplicación en todos los ámbitos de la vida personal y social, nacional e internacional.

B. La violencia que brota de la misma actitud religiosa. Se trata de la dirección inversa: el deslizamiento de lo religioso hacia la violencia. ¿Cómo? El ámbito de lo religioso nos afecta más vital y emocionalmente que otros porque tiene que ver con el sentido de nuestra vida y de nuestra muerte. Y sin embargo nada se presta menos a la objetivación. La persona religiosa percibe que ha de distinguir entre el Absoluto, Dios, misterio insondable al que se confía, y los conceptos, palabras o mediaciones institucionales en que se expresa. La índole absoluta de aquello a que el creyente apunta descalifica cualquier pretensión de poseer el misterio desbordante desde la limitación humana. Cuando no es así y se otorga a las mediaciones humanas el mismo carácter absoluto que al misterio trascendente a que apuntan, se puede generar el fanatismo y la consiguiente violencia moral e incluso física.

D. La manipulación de lo religioso desde fuera de su ámbito. Más frecuente todavía que la violencia originada por patología del mismo hecho religioso, es la apelación a la religión con carácter movilizador desde fuera de su propio y específico ámbito. Se suscita lo religioso para defender políticas, culturas, instituciones de poder, naciones o etnias particulares en el curso de conflictos que tienen otro origen. Al filo del milenio no apelan a lo religioso tanto los estados (las guerras de religión fueron superadas por la secularización del estado democrático y el pluralismo religioso), cuanto las identidades (que se sienten amenazadas por el debilitamiento de los estados y por el fenómeno de la globalización). La cobertura religiosa de estos conflictos los agudiza a la vez que dificulta su diagnóstico y su terapia.

3. ECOLOGÍA DE LA PAZ

Puede parecer que estas consideraciones han sido demasiado negativas. No se olvide su modesta pretensión. Pasar página de una cultura de violencia a una cultura de paz exigía conocer algunos de los diversos y sutiles

mecanismos de justificación de la violencia que hunden sus raíces en algunas dimensiones de la existencia humana. Si es correcto el negativo conseguido, es posible con cierta facilidad conseguir un positivo adecuado y encontrar las pistas pedagógicas para construir una cultura de paz.

Renuncio por ello a formular en positivo “qué hacer”, pero al menos quisiera recordar “dónde estar” para poder hacer algo. No se puede desarrollar la vida humana en nuestro planeta si se deteriora su ecosistema. Si se me permite la extrapolación, existe sólo un medio ambiente en el que resulta posible la cultura, el cultivo de la paz. Ese ecosistema está amenazado, si no dañado, por una difusa cultura muy extendida en amplios sectores. Por eso una *ecología de la paz* necesita urgentemente recuperar:

- El *sujeto responsable*, frente al mero espectador paralizado de la historia.
- La preocupación por lo *público y comunitario*, frente al refugio en la privacidad.
- Los *valores compartidos*, frente al puro pragmatismo o al vacío ético.
- La *imaginación creativa*, frente a la nostalgia infecunda del pasado o al desánimo.
- La capacidad en *mantener las metas*, aun cuando vivamos tiempos de perplejidad en cuanto a los medios.
- La *lucidez incansable* en el trabajo de análisis y búsqueda de mediaciones, frente al simplismo que cree basta la buena voluntad.
- La *ternura* y el *humor* que ama lo humano y a la vez conoce sus limitaciones, frente a la tensión y la angustia militantes.
- La *humildad y modestia*, frente al prometeísmo de las ideologías totales.

En todo caso no olvidemos, como avisa Burde, que *no hay nadie más necio que aquel que no hace nada porque sólo puede hacer un poco*.



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 435-443

El movimiento asociativo en su encrucijada: desafíos externos e internos

Alfonso Carlos MORALES GUTIERREZ

1. Introducción

Vivimos en una sociedad de organizaciones y somos personas inmersas en organizaciones. Estas reflexiones, necesariamente breves, afectan sobre todo a la creación y el desarrollo de esas instituciones inspiradas en la ayuda mutua o en una misión básicamente altruista que en muchas ocasiones adopta el papel, para muchas personas, de *segunda familia*, que es el movimiento asociativo. Siempre me ha intrigado lo aparentemente simple –teóricamente hablando– que parece la colaboración de personas para cubrir una necesidad común y las enormes dificultades que parecen existir para que una organización inspirada en esas realidades tan fundamentadas y tan obvias vea la luz. A estas dificultades

¹ Profesor del área de Recursos Humanos de la Facultad de C. Económicas y Empresariales (ETEA) adscrita a la Universidad de Córdoba.

internas –comúnmente conocidas como los problemas de la acción colectiva– hay que añadir otros inconvenientes cuyo origen se sitúa en el contexto social y económico en donde surgen estos agentes. Desde esta óptica hemos establecido tres partes como esquema para desarrollar nuestras ideas: una serie de *consideraciones generales* sobre la importancia del asociacionismo, cuatro desafíos de índole *externo* y cuatro de índole *interno*.

2. La importancia del asociacionismo: cemento de la sociedad

El asociacionismo forma parte de nuestra sociedad y algunos sociólogos como Francis Fukuyama –famoso por su ensayo *El fin de la historia y el último hombre*– en su reciente libro *La confianza* (1998), lo sitúan como un motor del desarrollo económico. En efecto en países con poco asociacionismo la economía se desarrolla mediante entidades empresariales poco autónomas, subsidiadas, familiares, mientras en otros en donde el fenómeno asociativo constituye un exponente claro de su cultura, la economía se fundamenta en empresas sólidas y competitivas. En este ambiente germinan iniciativas compartidas, menor aversión al riesgo, mayor autonomía en el desarrollo económico y por tanto las empresas se consolidan y crecen potenciando dicho desarrollo. ¿Qué hay detrás del fenómeno? Una respuesta puede sintetizarse en una palabra: *confianza*. Ciertamente a los miembros de una asociación les ha llevado a asociarse tanto la *confianza* en otras personas que tenían el mismo problema como la *desconfianza* hacia otras instituciones que no resolvían satisfactoriamente sus necesidades. También podría hablarse de organizaciones de baja y alta confianza. La economía social² suele ser el tránsito natural del asociacionismo a la inserción social por el empleo. En tiempo de reestructuraciones empresariales, la economía social es la realidad de una reestructuración que contempla lo social: la recuperación de la confianza de la sociedad en sus posibilidades y el exponente máximo y completo de la fuerza de la sociedad civil. Hay que perder ese complejo, que frecuentemente tienen los asociados de estas instituciones de la economía social, de considerarse como organizaciones

² Las asociaciones son instituciones pertenecientes al ámbito de la economía social en sentido amplio dado su funcionamiento según los principios de democracia, autoayuda y solidaridad. Aquí nos referimos a que de muchas asociaciones surgen iniciativas económicas (cooperativas, sociedades laborales,...) que pretenden la inserción económica de sus asociados. Ver (Defourny y Monzón, 1992).

de *segunda división*. El movimiento asociativo constituye una organización de primera generación que no intermedia y obstaculiza las soluciones sino que las busca con avidez ya que vive –a través de sus asociados– directamente los problemas reduciendo los cauces burocráticos. Una persona sencilla me ofreció la mejor definición de burocracia: *la distancia que existe entre un problema y su solución*. Ahí se sitúan las asociaciones: organizaciones con burocracia mínima orientadas por proyectos y con máxima identificación de sus componentes. Hay que relacionarse sin complejos con los interlocutores sociales; no se trata de solicitar o pedir ayudas sino de exigir derechos pues en muchas ocasiones el asociacionismo representa el mejor camino, *la distancia más corta*.

3. Desafíos externos del movimiento asociativo

3.1. El movimiento asociativo y el sector público, aliados naturales

La inserción social por el empleo, la atención de ciudadanos con problemas mentales y la asistencia y apoyo a sus familiares, el reparto equitativo de la riqueza, la promoción de la participación ciudadana no son sólo objetivos deseables para muchas organizaciones de naturaleza pública. Estos objetivos no son exclusivos del sector público; también en el sector privado existen instituciones que los comparten. ¿Por qué no colaborar? ¿por qué no complementarse, cuando unas pueden asumir la financiación –la Administración sobre todo, pero no de manera exclusiva– mientras otras pueden dedicarse a la provisión de los servicios –atención especializada, generación de iniciativas,...– que determinadas esferas de la sociedad precisan? La cooperación entre entidades públicas y entidades de economía social se convierte, de esta forma, en una estrategia lógica de una administración responsable, moderna, solidaria y por qué no decirlo, de una Administración eficiente. El movimiento asociativo en el ámbito de la salud no sólo colabora en la *atención* sanitaria, no sólo acoge a personas que viven con problemáticas similares que el Estado difícilmente puede atender, sino que también participa en la *prevención* de determinadas enfermedades. El movimiento asociativo, además, crea riqueza, promueve el desarrollo, en definitiva, *genera confianza en la sociedad*, mucha más que las respuestas administrativas a los problemas, aquellas que los ciudadanos han delegado en la Administración para que las resuelva.

3.2. Una nueva actitud reivindicativa hacia la Administración: de la financiación a la exigencia de coordinación.

No todos los niveles de la Administración Pública comparten este nivel de consciencia de la necesidad de colaboración entre entidades de distinta naturaleza. Quizás la Administración más próxima al ciudadano –los entes locales– son los que mejor han comprendido esta relación necesaria. Pero la aportación de recursos no es suficiente. La Administración tiene que dar un paso más. Tiene que coordinarse mejor y asumir su responsabilidad en este ámbito para no incurrir en el despilfarro de recursos que supone anteponer objetivos partidistas ante la urgencia en la atención de determinadas necesidades sociales ampliamente compartidas. El desarrollo del movimiento asociativo del próximo milenio tendrá que ir evolucionando hacia este nuevo desafío reivindicativo, este nuevo frente de acción que tendrá que asumir de manera coordinada con otras instituciones similares o afines: *exigir colaboración e integración de acciones por parte de la Administración más allá de planteamientos partidistas o burocráticos.*

3.3. Una respuesta del asociacionismo: de la atomización al funcionamiento en red

Sin embargo esta actitud de exigencia frente a su principal agente financiador debe estar respaldada por cierta coherencia en la acción. Dicho de manera popular: *la pelota de la coordinación no está sólo en el tejado de la Administración.* También las organizaciones de economía social han de coordinarse a la vez que tienen que superar esa atomización de entidades que a veces surgen. Existen asociaciones similares que viven la realidad de la diversidad del asociacionismo desde un ambiente de *competición por los recursos* cada vez más escasos de la Administración. Existe un difícil equilibrio entre la diversidad necesaria y la pluralidad innecesaria de entidades cuando se crean nuevas entidades, a pesar de la existencia e incluso saturación de instituciones que pretenden lo mismo. Una visión ecológica de esta realidad organizativa tan diversa sólo ofrece por tanto dos posibilidades: la competición y la desaparición de las menos adaptadas –o menos protegidas– o la cooperación o funcionamiento en red. La red de organizaciones tiene ventajas indudables –aprender para no incurrir en errores que ya han subsanado otras instituciones– pero también requiere esfuerzos adicionales. Aunque las necesidades sociales son amplias –todavía hay campo para la creación de muchas asociaciones– el capillismo y el fundamentalismo

religioso o político son algunos de los peligros más importantes para el desarrollo de este funcionamiento cooperativo. ¿No va siendo hora de romper esas barreras que imposibilitan la colaboración entre instituciones que persiguen fines similares? Con qué facilidad se asocian –se fusionan– las organizaciones que fundamentan su funcionamiento en el capital... ¡Cuánto camino queda aún en la lucha para seguir uniendo voluntades...!

3.4. Una actitud de la sociedad: de la admiración al control

¿Qué sucederá si el movimiento asociativo no responde a las demandas de la sociedad con la eficiencia que ésta espera? ¿Qué ocurrirá con la confianza depositada en ellas? La ciudadanía siempre tiene al mercado o al Estado como respuestas posibles. La legitimidad –primero– y la eficiencia –después– son exigencias ineludibles que toda institución debe atender. Precisamente de esta dinámica surge otro dilema asociativo –parcialmente resuelto– es la disyuntiva entre identificación –énfasis en la legitimidad– y profesionalización –insistencia en la eficiencia– de sus componentes. Las dos estrategias extremas –desde una organización voluntarista con poca eficacia hasta una organización muy eficiente sin sentido– no parecen problemáticas ajenas al destino de las entidades de economía social en la sociedad del siglo XXI.

No hay una respuesta única a este problema, sólo soluciones contingentes que vendrán condicionadas por la historia y las circunstancias de cada organización. No obstante si tuviésemos que dar cierta prioridad, la presión hacia la eficiencia y la profesionalización es cada vez más fuerte. Los recursos públicos son insuficientes. En muchas ocasiones las organizaciones de economía social tendrán que recaudar fondos directamente de sus asociados o del ciudadano. Por un lado, los costes de organización tendrán que minimizarse y justificarse, por otro, las cuentas tendrán que ser claras y transparentes. Para recaudar fondos se necesitarán campañas de información y difusión de las acciones realizadas. La ciudadanía accederá, cada vez más, al control directo –por su pertenencia– e indirecto –por la información que reclame–.

Esta profesionalización de la gestión en todos sus ámbitos –contable, marketing, recursos humanos,...– sólo tiene tres vías de solución o se adquieren las competencias necesarias –se incorporan profesionales a las instituciones de manera voluntaria o remunerada– o se requiere la labor de asesores o se desarrollan actividades de formación entre los voluntarios

para cubrir las posibles lagunas que estas entidades puedan tener. Sin duda esta última sería la apuesta más razonable dado el capital humano –potencialmente competente– que engrosa el patrimonio de muchas de estas entidades.

4. Algunos desafíos de carácter interno en el movimiento asociativo

4.1. Del parasitismo al compromiso

Pero el asociacionismo y la economía social no están exentas de problemas no sólo externos –incomprensión, minusvaloración, competición– sino también internos. El peor enemigo es el que Olson (1973) denominó en su lógica de la acción colectiva como el *gorrón*, el parásito, el que aporta nada o muy poco y sin embargo se beneficia del esfuerzo asociativo. Una respuesta organizativa ante esta estrategia individual y mortífera para el asociacionismo consiste en estimular el compromiso de sus componentes y así perpetuar la consistencia entre los fines y los medios. Ciertamente aumentar el compromiso de los componentes de la asociación requerirá actividades que podemos denominar de *vía lenta*. Sin embargo ¿puede una organización de economía social ser consecuente con sus planteamientos de autoayuda cuando genera y de hecho potencia las actitudes paternalistas? A veces la presión de muchas instituciones para la obtención de resultados inmediatos puede acelerar artificialmente las actuaciones que de hecho exigirían un tiempo determinado de maduración. La estrategia es clara según el proverbio chino: *mejor enseñar a pescar que regalar pescado*. Como actividades para potenciar el compromiso pueden citarse: esforzarse en implicar y movilizar a todos los miembros de la institución en sus actividades, refuerzo de los logros conseguidos y actividades de sensibilización y de reencuentro entre los asociados... pero, sobre todo, no se puede descuidar la difusión interna de información.

4.2. De la información, interna y externa, dispersa hacia una estrategia de marketing social

En efecto, la confianza en una institución se genera con la difusión de información. A medida que la organización va despertando en su génesis y descubre la realidad de su interdependencia tanto de sus componentes (interna) como de otras instituciones (externa) comienza a dedicar recursos (personas y tiempo) a informar a los agentes internos y externos que, a su

vez, *le nutren de energía*. Ya comentábamos en otros apartados que el movimiento asociativo precisa de cierta legitimación social: ser reconocido como un ente que contribuye al desarrollo de la sociedad en aquello que ésta considera importante. En este sentido existe cierta llamada al pragmatismo: *si no te das a conocer no existes*. Ciertamente utilizar la palabra *marketing* despierta recelos en determinados ámbitos del sector voluntario y se prefiere mejor el término *sensibilización*. Sin embargo nadie puede negar que en una sociedad como la nuestra, una sociedad de la información, va surgiendo una nueva clase de excluidos: los que no tienen acceso a la misma, y por tanto, quedan excluidos de las oportunidades que surgen en el entorno. Cuando una asociación no es conocida ni interna ni externamente, su desaparición está próxima.

4.3. Del trabajo por proyectos a una acción social permanente

Las organizaciones voluntarias necesitan adquirir confianza en sus posibilidades. Generalmente, la autodemstración de estas posibilidades conlleva la asunción de proyectos ambiciosos. Un catálogo de acciones realizadas puede ser un exponente de esta actitud. Se trata de la respuesta a la necesidad básica de cualquier institución: *¿para qué servimos?* Sin embargo la consolidación de la institución también precisa de cierta concentración de esfuerzos en aquellas actividades críticas para su desarrollo: el cumplimiento óptimo de su finalidad. Entonces las preguntas clave³ cambian desde *¿qué*

³ En una de las jornadas que han originado este trabajo se propuso el siguiente cuestionario para la reflexión: (1) *¿Cuál cree Vd. que es el fin social de su asociación? ¿o no tiene ninguno?*; (2) *¿Cree Vd. que su asociación está cumpliendo satisfactoriamente con sus objetivos? ¿De qué actividades se siente más orgulloso? ¿Se siente orgulloso de lo que la asociación hace o se siente orgulloso de lo que la asociación persigue?*; (3) *¿Cree Vd. que es deseable colaborar con otras asociaciones afines (que tienen idénticos objetivos y que se encuentran en la misma localidad), de otros lugares o con otras asociaciones del pueblo (aunque tengan otros objetivos)? ¿es posible?*; (4) *¿Tienen Vds. alguna experiencia de colaboración en este sentido? ¿Creen Vds. que aportaron más que recibieron o al contrario?*; (5) *¿Cree Vd. que existe una diferencia muy fuerte entre los componentes de la asociación que se comprometen y los que no? ¿Cómo se considera Vd.: un miembro activo o pasivo?*; (6) *¿Cree Vd. que realizar actividades relacionadas con la solidaridad puede mejorar su asociación? ¿o cree Vd. que es independiente de su funcionamiento?*; (7) *¿Su asociación se plantea incorporar a nuevos miembros? ¿Cree Vd. que su organización tiene atractivo para tener nuevos componentes? ¿en qué se fundamenta?*; (8) *¿Cree Vd. que los mecanismos de información entre los asociados y entre la asociación y el entorno son suficientes? ¿se pueden hacer más cosas en este sentido sin un esfuerzo desmedido?*; (9) *¿Le faltan o le sobran iniciativas a su asociación? ¿Vienen siempre de los mismos?*; (10) *¿Cree Vd. que los mecanismos de participación son suficientes para la gestión de la asociación?*

hacemos? hacia ¿cómo lo hacemos? Se trata de un cambio de mentalidad desde *todo lo que se haga es bueno* hasta *evaluemos lo que nos proponemos y mejoremos continuamente*. Cuando estas hipótesis de funcionamiento están presentes en las instituciones comienza la jerarquización de prioridades y la apuesta por la eficacia más que por la eficiencia. Junto al desarrollo de nuevos proyectos que representan la punta de lanza de la acción institucional muchas veces errática –unos se puede realizar y otros no– se requiere de una perspectiva más permanente que refleje la identidad de la institución. Esta perspectiva permanente se desdobra en el desarrollo organizativo a través de dos conceptos: la *misión* –su razón de ser– y la *visión* –su proyecto a medio plazo– que concreta y concentra los esfuerzos.

4.4. Del celo por la autonomía local a la apuesta por una acción más coordinada

Las entidades del movimiento asociativo suelen nacer en enclaves –de acciones o proyectos coyunturales– como respuesta a determinadas realidades locales. Posteriormente la extensión de su actividad crea réplicas en otros ámbitos territoriales que transitoriamente subsisten con una acción que se ejerce en paralelo y con una coordinación mínima. Sin embargo, una institución que se compone de delegaciones precisa no sólo una de estrategia local, sino también de una estrategia global y una acción coordinada entre enclaves que implica, entre otros factores, una misión más compartida y unos costes comunes. Las funciones que suelen asumir las instancias supra-locales suelen ser las siguientes: formación de los asociados, estrategias de marketing unificadas y globales, *lobbying* con niveles de la Administración de rango autonómico, nacional y comunitario, asesoramiento profesional... etc. En definitiva la actuación local y una estrategia global coordinada permitirá al movimiento asociativo ser esa aguja que confecciona una tela formada por un entramado de instituciones (voluntarios, profesionales, Administración...) en donde se genera la creatividad y la iniciativa necesaria para resolver los problemas que aquejan a muchos ciudadanos y en donde ni el Estado, ni el mercado actúan con eficacia.

5. A modo de conclusión

Las asociaciones constituyen un instrumento vertebrador y articulador de la sociedad civil. Su papel en el funcionamiento social en los países desarrollados se aventura en auge dado el creciente protagonismo del mercado y la

pérdida de influencia del Estado. Sin embargo esta oportunidad para fortalecer su presencia está condicionada por una respuesta a los retos externos e internos que parecen vislumbrarse. Profesionalización, difusión de información interna y externa, y coordinación interorganizativa e intraorganizativa son tres estrategias que se presentan como inevitables para un movimiento asociativo que se enfrenta a un entorno cada vez más complejo y competitivo. Estos retos pueden verse aminorados por cierta convicción compartida –entre miembros y simpatizantes– que se encierra en la frase pronunciada por esa incansable trabajadora social que fue Concepción Arenal y que puede ilustrar el hilo argumental de estas reflexiones: *las fuerzas que se unen para el bien no se suman, se multiplican...*

Bibliografía

- DEFOURNY, J., MONZÓN, J.L. (1992), *Économie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique*. Bruselas, CIRIEC.
- DONATTI, P. (1996), *Sociología del terzo settore*. Roma, NIS.
- DRUCKER, P. (1992), *Managing the Nonprofit Organization. Principles and Practices*. Nueva York, Harperbusiness.
- FUKUYAMA, F. (1999), *La confianza (Trust)*. Madrid, Plaza y Janés.
- GARCÍA ROCA, J. (1991), *Mundos vitales, mercado y Estado*, en *El voluntariado en la acción sociocultural*. Madrid, Ed. Popular.
- GARCÍA ROCA, J. (1992), *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado Social*. Madrid, Ed. Popular.
- HANDY, C. (1988), *Understanding Voluntary Organizations*. Harmondsworth, Penguin Books.
- HERRERA GÓMEZ, M. (1998), «La especificidad organizativa del tercer sector: tipos y dinámicas». *Papers*, 56, pp.163–196
- OLSON, J. (1973), *The logic of collective action*. Londres, Free Press.
- POWELL, W. (1987), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- SEIBEL, W. (1990), *Organizational Behaviour and Organizational Function: Toward and Micro–Macro Theory of Third Sector*. Nueva York, The Foundation Center.



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 445-466

Retos a las ONGD desde Asia. Capitalismo y *subalternidad*

*Fernando FRANCO*¹

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este texto es analizar aquellos cambios socioeconómicos y políticos de los últimos años y que están determinando de manera directa o indirecta el papel de las Organizaciones No-Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) en el ya entrado nuevo milenio. Estas líneas pretenden comunicar un mensaje sencillo: estamos siendo testigos de cambios de trascendencia universal que van a afectar profundamente a las ONGD y, por tanto, necesitamos realizar una reflexión seria sobre el futuro de estas organizaciones. Estos cambios son importantes por dos razones: Primera, ocurren a gran velocidad y segunda, pueden desembocar en situaciones

¹ Jesuita. Indian Social Institute. Delhi (India). En su origen este texto constituía una ponencia presentada en el Congreso sobre "El futuro de las ONGD" en abril de 2000, organizado por HEGOA (Bilbao). El autor agradece la crítica ofrecida por Mentxu Ormaetxe a un primer borrador y, como suele ser habitual, asume la responsabilidad final de las opiniones expresadas. Por razones de espacio se ha reducido el número de cuadros incluidos en la ponencia original.

trágicas o convertirse en nuevas oportunidades para los pobres y marginados. La rapidez del cambio no nos proporciona el tiempo necesario para reaccionar de una forma sosegada y requiere, por lo tanto, mantener un talante de alerta y de crítica. La ambigüedad de ciertas situaciones que pueden desembocar bien en tragedias o en victorias para los pobres y marginados, requiere un análisis crítico y un discernimiento muy cuidadoso que está generalmente al alcance de los recursos humanos y técnicos de los más poderosos. A pesar de las dificultades, el panorama futuro puede ser de esperanza para la gente empobrecida.

Este trabajo consta de dos partes. En la primera, examinamos los factores positivos y negativos del nuevo milenio. Entre los factores negativos destacamos dos: la subordinación del poder político al poder económico concentrado cada vez más en pocas manos y el problema de la creciente marginalización de grupos sociales, o lo que yo defino desde la perspectiva de Asia, como el problema de la subalternidad. Los factores positivos nacen precisamente como respuesta a estas fuerzas negativas. Frente al dominio del poder económico sobre el poder democrático del individuo hay que resaltar los brotes de colaboración creciente entre varios grupos de la sociedad civil (incluidas las ONGD) y los distintos movimientos políticos de los grupos subalternos, con el objetivo de reclamar su propia historia y su lugar propio en el escenario político. En la segunda parte describo brevemente el efecto de estas fuerzas sobre las ONGD y esbozo una serie de conclusiones que nos pueden ayudar a permanecer como actores relevantes en los esfuerzos por transformar la sociedad universal en un lugar más humano y solidario.

Este trabajo ha evitado conscientemente el tono académico y la acumulación de detalles estadísticos. La falta de práctica en la lengua española es responsable de las asperezas lingüísticas que no han podido ser completamente limadas y de los anglicismos que todavía han quedado a pesar de los esfuerzos por suprimirlos.

2. REFERENCIAS MUNDIALES

Partimos del presupuesto de que el objetivo de una humanidad más solidaria y con niveles de participación social, económica y política más elevados es un bien público al que todos aspiramos. De manera general se puede presuponer también como el objetivo final de las acciones emprendidas por las ONGD y la Cooperación al Desarrollo (CD). Dentro de la comple-

alidad de factores que han afectado y que afectan el movimiento del mundo hacia ese objetivo podemos distinguir un conjunto de ellos que han surgido como obstáculos para alcanzar ese fin y otros que tienden a facilitar la transición de la humanidad a situaciones más solidarias. El contexto o la clave de este milenio queda definido, por lo tanto, por dos grupos de fuerzas que, por brevedad, definimos como retardantes y facilitadoras del progreso social humano.

2.1. Fuerzas retardantes

Utilizo el término “retardante” de manera general e incluyo en él factores que no sólo retardan el movimiento positivo de la sociedad sino que pueden incluso convertirse en auténticos obstáculos que paralizan la transición hacia un mundo más solidario. A nuestro modo de entender, las dos fuerzas importantes que dificultan este movimiento son la subordinación de lo político a lo económico y el fenómeno de la subalternidad.

a) Subordinación de lo político al poder económico

Uno de los legados más importantes del siglo que acaba de terminar ha sido el sistema democrático basado en el principio de igualdad “una persona, un voto”. Las características fundamentales de este sistema se pueden recoger en los siguientes puntos:

- Establece una igualdad política entre todos los ciudadanos rompiendo diferencias sociales, étnicas y económicas.
- La distinción entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial ayuda, en grados diferentes, a establecer un equilibrio entre las distintas fuerzas e intereses de la sociedad.
- A través de los debates electorales y parlamentarios se establece un sistema de transparencia y responsabilidad de tal manera que los ciudadanos, a partir de la información difundida, pueden juzgar la viabilidad de las decisiones tomadas obligando a la clase política a responder de sus políticas y programas.

Durante los últimos 20 años hemos sido testigos de una transformación económica a escala mundial que es el resultado de la ideología neoliberal de libre mercado y de una revolución tecnológica en la informática y en la

creación y difusión de conocimientos. Esta transformación se ha visto acompañada de dos procesos: la concentración de poder económico en un grupo reducido de empresas transnacionales y la creación de un sistema institucional, aparentemente neutral, que sirve de instrumento para alcanzar los objetivos económicos de los más fuertes. El triángulo institucional está formado por el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con la asistencia y el apoyo indispensable de una densa burocracia técnica.

b) Desigualdades, concentración y pobreza

Es necesario analizar la creciente concentración del poder económico en el ámbito global juntamente con el fracaso de la lucha del BM contra la pobreza. A continuación enumeramos los dos aspectos separadamente.

El Documento Preparatorio del BM sobre la situación de la pobreza mundial hace un balance de los esfuerzos realizados durante los últimos 10 años. La conclusión es que el programa de reducción de la pobreza ha sido un desastre. Los objetivos programados en 1990 no han sido alcanzados. Hay países que han caído en la “trampa nacional de la pobreza”. A la vez, resulta interesante destacar que la mayor reducción histórica del índice de pobreza se ha registrado en China, un país que comenzó su transformación económica con unas reformas agrarias radicales. En China, el número de pobres que viven en áreas rurales descendió de 280 millones en 1990 a 125 millones en 1997. El contraste entre esta disminución de la pobreza en China y el número, más o menos estable, de 320 millones de pobres en la India durante los últimos diez años es muy significativo.

El Documento señala que en los aspectos no-económicos de la pobreza, las desigualdades entre ricos y pobres han aumentado en todos los niveles. Diferencias sociales, de género y étnicas agravan el problema. Los aborígenes en América Latina tienen mayor probabilidad de ser pobres que los demás sectores de la población. La incidencia de la pobreza entre los dalits y adivasis en India es mucho mayor (entre el 60–70% de la población dalit y adivasi²) que la incidencia entre grupos de castas altas.

² La palabra “dalit” significa literalmente “roto” y oprimido. Los movimientos de liberación nacidos entre los antiguos “descastados” o “intocables” de la India han escogido el término “dalit” como signo de identidad comunitario. Este acto simbólico expresa un rechazo absoluto a los calificativos usados por los opresores por considerarlos denigrantes (incluido

Frente a esta batalla perdida contra la pobreza y en el marco de una liberalización que sólo ha beneficiado a ciertos sectores de los países más ricos, la expansión y concentración de capital ha continuado. El tamaño de las multinacionales y su nivel de penetración mundial ha ido en aumento. Así, por ejemplo, el entramado económico de Mitsubishi es mayor que la economía de Indonesia que ocupa el cuarto lugar mundial en términos de población total. La multinacional Ford administra un negocio con un volumen económico mayor que el de toda África del Sur. Esta concentración de capitales desemboca en una creciente desigualdad a escala mundial y nacional. El 20% de la población más rica del mundo controla el 85% del PIB global. Las 200 multinacionales (corporaciones) mayores del mundo reciben el doble de ingresos que los 4/5 más pobres de la población (unos 4.500 millones de personas), pero tan sólo proporcionan empleo al 0,72% de los 2.600 millones de trabajadores del mundo. Es un mito pensar que este proceso de concentración de capitales va a crear más empleo en los países en desarrollo.

El proceso de concentración del capital mundial se ha acelerado en los últimos años como lo demuestra el número creciente de fusiones entre grandes compañías o la compraventa de acciones por medio de las OPA (Ofertas Públicas de Adquisición). Los sectores de telecomunicaciones, la banca y el espectáculo van a estar dominados por dos o tres gigantes. El desarrollo de las tecnologías de la información determina que las empresas más poderosas puedan ubicar sus servicios más estratégicos (desde un punto de vista organizativo) y de un alto valor añadido en las ciudades del primer mundo, mientras que procesos productivos con un menor valor añadido se ubican en países en vías de desarrollo. El movimiento del capital productivo a través de las fronteras nacionales o el nivel de internacionalización de las grandes multinacionales ("Índice de Transnacionalidad") es mayor en las empresas ubicadas en países pequeños (Suiza, Bélgica, Suecia, Países Bajos) que en las compañías establecidas en países como los Estados Unidos y Japón³.

el término de "harijan" usado por Gandhi) y de términos oficiales, como el de ser miembros pertenecientes a las "Scheduled Castes", es decir, la lista con el nombre de las comunidades que fue añadida oficialmente a la Constitución de la India. La palabra "adivasi" significa residente original (literalmente "desde el principio") y que los aborígenes emplean para definirse en contraposición al resto de la población. Es interesante notar que el movimiento fundamentalista Hindú usa la palabra "vanvasi" (habitante de la selva) para definir a los aborígenes. La intención es negar que la cultura "india" pueda tener un origen diferente de la tradición Védica.

³ *World Investment Report* 1998, 45-48

Como resultado de esta concentración de capitales, el poder económico y político de decisión tanto a escala nacional como internacional se ha refugiado en los Consejos de Dirección de las grandes multinacionales. Antes que en el parlamento las decisiones económicas se fraguan en Davos. Es evidente que estas multinacionales ejercen presiones increíbles a través de sus lobbies especializados en ajustar las políticas económicas de los estados a sus propios objetivos. Las presiones de estas multinacionales sobre los gobiernos de los países en desarrollo se aplican directamente a través de intermediarios y, principalmente, bajo la mirada legitimadora de los organismos internacionales. Uno de los frutos de estas presiones es el aumento de la corrupción entre políticos y miembros de la burocracia técnica.

Llegados a este punto podríamos preguntarnos por las razones que hacen posible el fenómeno de la simultaneidad de una creciente desigualdad y pobreza, por un lado, y de la concentración de capital y riqueza, por el otro. ¿Cómo se explica este fenómeno en un mundo en que las democracias se han establecido en una mayoría aplastante de países? ¿Cómo se explica que el principio de “una persona, un voto” no haya permitido a la mayoría de estos países terminar con este proceso de acumulación generador de más pobreza y desigualdad?

Una de las razones que explican la simultaneidad de pobreza y creciente concentración de riqueza a escala mundial es la existencia de un entramado institucional, teóricamente independiente de intereses nacionales, que garantiza la creación de una normativa que regule el comercio y la política económica internacional y que, simultáneamente, fuerce el cumplimiento de esas legislaciones. El establecimiento del BM, el FMI y la OMC como instituciones “neutrales” y supranacionales ha proporcionado legitimidad a este proceso del capital y continua generando nuevas teorías que sirven para mantener el *statu quo*. No podemos detenernos en un análisis minucioso de este entramado pero quisiéramos esbozar alguno de los elementos más importantes.

El primero es la complementariedad funcional de estas tres instituciones para asegurar la expansión del capital internacional. El FMI y el BM fueron concebidas y nacieron casi simultáneamente pero con distintas funciones. El FMI tiene como objetivo oficial el preservar la estabilidad del sistema monetario internacional y ayudar a los países miembros a salir de crisis monetarias o financieras a corto plazo. No es ningún secreto que el FMI fue uno de los instrumentos mas importantes utilizados por la banca internacio-

nal para salir del atolladero de la deuda contraída por países como Méjico que se negaron en su momento a pagarla. Los programas de ajuste estructural fueron principalmente un mecanismo por el cual el estado se hizo cargo de la deuda privada que la banca había contraído.

El objetivo del BM cuyos países miembros tienen que pertenecer antes al FMI, es la promoción del crecimiento económico a largo plazo en los países en desarrollo. En cierto modo diseña e implementa políticas sociales y económicas (por ejemplo las campañas contra la pobreza) para suavizar el impacto de las políticas monetarias y fiscales del FMI. En realidad la expansión del capital internacional en los países en desarrollo precisa de dos requisitos: la existencia de un nivel de infraestructura aceptable para que las empresas multinacionales puedan establecerse, y la expansión y preparación de la clase media a través de programas de educación y desarrollo para incrementar la demanda interna de productos y servicios. Los programas del BM se dirigen a satisfacer estas dos necesidades.

La OMC ha sido creada para llevar a buen término todas las reformas iniciadas en las conversaciones de Uruguay y en la conferencia de Marrakech. Ha sido el instrumento por excelencia para aplicar, a través de una legislación minuciosa y de un sistema de sanciones regido por tribunales especiales, el programa de apertura de los mercados productivos y financieros. Su principal objetivo ha sido el de poner en práctica todo el ideario neoliberal que se puede reducir a la máxima: "La liberalización de los mercados comercial y financiero es la condición básica para que todos los países del mundo puedan entrar en un período de crecimiento y desarrollo superior y sostenible". A través de estas tres instituciones las grandes empresas comerciales y financieras del mundo se aseguran los siguientes objetivos:

- La expansión comercial de los productos y servicios de las multinacionales controlada por la OMC.
- La financiación del flujo comercial a través de un sistema de crédito internacional avalado por el FMI.
- La financiación de nuevas inversiones en países en desarrollo (BM).
- Los movimientos libres de capital especulativo a bolsas y centros financieros de todo el mundo para sacar provecho de los altos tipos de interés y/o de las fluctuaciones en los tipos de cambio.

El segundo elemento es la constatación de que las promesas de los neoliberales al comienzo de los 90 sobre los beneficios de la liberalización no

se han cumplido. El último estudio sobre Comercio y Desarrollo publicado por la UNCTAD⁴ (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) acepta claramente que la liberalización de las finanzas y del comercio exterior no ha beneficiado ni a la balanza de pagos ni al crecimiento económico de los países en desarrollo. Los desequilibrios en la balanza comercial de los países en desarrollo han aumentado peligrosamente. Estos países han encontrado innumerables dificultades en penetrar los mercados de los países desarrollados y los precios relativos de sus productos han mantenido una tendencia a la baja. Recordemos que la situación de la deuda externa no ha mejorado. La competitividad de los productos de los países en desarrollo no ha aumentado sino todo lo contrario.

El tercer elemento consiste en resaltar cómo la OMC está adquiriendo poderes sin precedentes que amenazan las libertades básicas de las sociedades democráticas. Se trata, nada más y nada menos, de un doble proceso: (i) transferir los poderes de gobiernos nacionales y locales sobre materias que afectan la calidad de vida de los ciudadanos a un ente como la OMC que queda fuera de su inmediato control; (ii) abrir la OMC a las presiones de las multinacionales que actúan a través de la burocracia técnica encargada de preparar la legislación. La OMC, presionada por las multinacionales, penetra en el sector agrícola (semillas, pesticidas, carne, fruta), en los contratos de los gobiernos para abastecerse de servicios y material, en la legislación que gobierna la inversión extranjera, en materias de salud pública y educación, en derechos sobre la propiedad intelectual, la biodiversidad y explotación y conservación forestal.

El cuarto elemento a subrayar es el modo como estos nuevos poderes del OMC se quieren imponer por medio de manipulaciones y presiones. La reciente conferencia de los Ministros de Comercio en Seattle es un ejemplo de cómo trabaja el sistema. Es necesario destacar el papel que las multinacionales de Estados Unidos jugaron en la preparación y subvención de la conferencia de Seattle. Los Directores de Microsoft y de la compañía Boeing fueron los encargados de organizar la conferencia. Unos folletos cuidadosamente preparados invitaban a los capitanes de la industria norteamericana a contribuir con una cantidad de 250.000 dólares y poder disfrutar de entrada a ciertas reuniones de trabajo con ministros o representantes de países en desarrollo. Seattle fue, a fin de cuentas, una mala inversión.

⁴ UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1999.

c) *El fenómeno de la “subalternidad”*

El término “marginalizado” se viene usando con mucha frecuencia para describir el proceso por el cual grandes sectores de la población terminan por ser literalmente “apartados” de participar en la vida económica, social y política de la sociedad. Creo que desde el punto de vista del tercer o cuarto mundo y sobre todo desde la perspectiva del sur de Asia, sería conveniente hablar de lo que un grupo brillante de sociólogos indios han llamado la “subalternidad”. El término “subalterno” se aplica no a individuos sino a grupos o comunidades que poseen ciertas características. Estas características no describen los elementos internos del grupo sino más bien tienden a explicar el proceso por el cual estos grupos se convierten en subalternos así como el modo de vivir esta subalternidad.

El término “subalternidad” se define en el contexto de una sociedad marcada por grupos dominantes y grupos dominados. El sentido peculiar que le quiero dar al término de “subalternidad” en esta presentación subraya la importancia que tiene la relación superior/inferior para definir el estatus social de estos grupos. La marginalización de los grupos dominados se puede caracterizar de la siguiente manera (Cuadro 1).

- (i) El poder dominante de un grupo queda legitimado por un criterio (color, posición en el sistema de castas) que otorga al grupo dominante un estado o categoría superior y al dominado una posición inferior. Muchos de los argumentos que legitiman esta diferencia superior/inferior están basados en textos o doctrinas religiosas. Esta relación de superioridad/inferioridad está generalmente expresada en términos de “más puro”/“menos puro”, y de otros términos como desarrollado/salvaje, adelantado/atrasado, clásico/bárbaro.
- (ii) El proceso de subalternidad desemboca en la creación de identidades falsas: el grupo dominante se cree superior y el grupo dominado acepta su condición de inferior.
- (iii) La realidad de subalternidad se manifiesta a tres niveles:
 - A un nivel de valoración social y, casi podríamos decir, existencial, el grupo inferior “no existe”, ni pinta, ni cuenta para nada en ninguna de las esferas de la vida social. Apenas pueden participar en la vida política. Ser una persona significa ser blanco, hombre y/o de casta alta. Los demás existen o “son” a otro nivel inferior. Uno puede intentar alcanzar ese “ser” por medio de la imitación de las costum-

CUADRO 1

EL DALIT COMO EJEMPLO DE SUBALTERNIDAD

El término “dalit” significa «roto por la opresión». Es la palabra genérica por la que los antiguos grupos de descastados optaron para definirse frente a la violencia y la opresión de las castas consideradas “altas”.

Cuatro hermanos asesinados

Nityanand, un joven dalit que se atrevió a enamorarse de una joven brahmana desencadenó una ola de violencia en este pueblo. La familia de la joven brahmana mató primero a la joven para redimir el honor de la familia, aunque este incidente no haya sido probado. Después, a los seis meses, el padre de la joven brahmana y sus tres hijos asesinaron a Nityanand y a sus tres hermanos, de edades entre los 15 y 25 años, que fueron a defenderle cuando oyeron que había sido atacado. El pueblo de Jhadli está a unos 200 kilómetros de la capital de Haryana. La policía ha registrado la denuncia.

Jhadli, 12 de diciembre, 1999. (Indian Express 13.12.99)

Mujeres dalit obligadas a bañarse con las búfalas

El pueblo de Nagamanaickerpalayan se encuentra bajo el control de las 200 familias Naicker de “casta alta”. Irónicamente, el líder del movimiento antibrahman Periyar proviene de esta misma comunidad. Estas 200 familias han decidido recientemente no permitir a las 100 familias dalits (antiguos “descastados”) la entrada al hospital público de un pueblo cercano. Además, a las mujeres dalits se les informó de que no podían usar el lugar especialmente preparado para el baño público (el “ghat” o las escalinatas que descienden hasta el río), sino que tendrían que bañarse en otro lugar, río abajo, reservado para los animales y las búfalas. El lugar de baño público fue construido hace unos años con dinero del gobierno. Un grupo de mujeres dalits, desoyendo las amenazas del grupo de casta alta y apoyadas por sus propias organizaciones políticas, intentaron bañarse en el lugar público pero tuvieron que desistir ante las amenazas por parte de hombres de casta alta de violarlas y matarlas. Los jóvenes dalits de los pueblos de alrededor intentaron presentar una denuncia a la policía pero fueron impedidos por grupos de casta alta. Mientras tanto, las familias de casta alta han boicoteado socialmente al pueblo: las familias dalits no podrán seguir trabajando como jornaleros en los campos de las familias de casta superior.

(Indian Express, 8-12-1998)

Humillación pública

Una mujer dalit fue obligada a pasearse desnuda por una de las calles del pueblo Malasamudran del distrito de Anantapur, en Andhra Pradesh, como castigo por haber usado agua de un pozo. La mujer dalit, Gangaratnamma, tuvo una discusión con un grupo de mujeres de casta alta sobre su derecho a usar el mismo pozo. La discusión terminó en un altercado y los dalits fueron informados de que no podrían seguir sacando agua del pozo. Más tarde, un grupo numeroso de hombres de casta alta atacaron la zona del pueblo donde viven los dalits. Destruyeron innumerables casas, golpearon a las mujeres y al final arrastraron a Gangaratnamma fuera de su choza, le quitaron la ropa y le hicieron pasearse desnuda por el pueblo.

(United News of India, 18 de setiembre, 1999)

bres y cultura del grupo superior. En términos del sistema de casta el recientemente fallecido sociólogo indio M.N. Srinivas definió este proceso como la “sanskritización”.

- La manera de entender la realidad, es decir, la “cultura” del grupo dominante se convierte por antonomasia en la cultura del país, de la nación, en la cultura clásica. Los elementos culturales del grupo dominante son, de hecho, la norma a través de la cual juzgan el valor ético, estético y moral de cualquier actuación. Por tanto, la manera de entender y vivir la realidad social, es decir, la “cultura” del grupo dominado no es cultura propiamente dicha sino más bien “supersticiones”, costumbres atrasadas, tradicionales y primitivas que hay que dejar y abandonar para poder ser culto.
 - Las posibilidades de realizarse individualmente en la vida dependen del grupo al que el individuo pertenece. En muchos sitios, el considerado como “descastado” no puede pensar en educarse ni convertirse, por ejemplo, en médico o abogado.
- (iv) El concepto de subalternidad propuesto en la India por varios sociólogos, no debe confundirse con la “pasividad” de la víctima. Todo lo contrario. Pretende encontrar y describir las diversas formas de resistencia ante la opresión; pretende descubrir las voces de estos grupos. En pocas palabras, intenta retomar la narración histórica de estas comunidades o grupos cuya historia nunca ha sido contada ya que sus acciones no tienen significado para la colectividad que gobierna. El concepto enfatiza el hecho de que la subalternidad es un ejemplo de manipulación social que en muchos casos se utiliza para mantener un dominio hegemónico. Notemos también que la división superior-inferior se convierte en un criterio de legitimidad para mantener diferencias económicas.
- (v) La relación de subalternidad está omnipresente en cada una de las facetas de la sociedad. Está presente en la educación, la política, el sistema judicial y en la distribución de riqueza.

2.2. Fuerzas Positivas

La tendencia del poder económico de unos cuantos a controlar el poder democrático de las naciones, las comunidades y los individuos se ha visto contrarrestada por un fuerte movimiento en el seno de la sociedad civil.

Durante los últimos cinco años los grupos de las ONGD en colaboración con otro colectivo muy variado de asociaciones de la sociedad civil han conseguido objetivos muy importantes. Entre los objetivos alcanzados podríamos recordar la paralización de las conversaciones sobre el Tratado Multilateral de Inversiones⁵, la cancelación de la deuda externa, presión para que los países desarrollados se hagan responsables de los estragos ecológicos, el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos aborígenes y, finalmente, el bloqueo de las conversaciones de Seattle. No es nuestra intención el pasar por alto la falta de unidad existente entre todos estos movimientos. Lo que aparece claramente es que en estos momentos la fuerza de la colaboración, del “networking”, de la presión ejercida por la sociedad civil ha surtido efecto. Al menos se ha forzado al sistema económico a ser un poco más transparente y responsable ante la sociedad civil y política. Es importante reconocer este cambio que se ha producido especialmente durante la década de los 90.

Como ya hemos señalado, el proceso de la subalternidad no es una glorificación de la víctima sino un esfuerzo para descubrir los modos de resistencia de las comunidades oprimidas. La literatura sobre este tema es muy extensa y no es éste el lugar de hacer un balance. Desde la perspectiva del Sur de Asia y especialmente desde India, es importante señalar algunos aspectos en los que el poder de las comunidades subalternas se ha hecho más visible, lo que se puede considerar como una revolución desde las bases.

En primer lugar, hay que señalar el creciente uso del poder democrático de los votos por los dalits para conseguir un claro acceso a los centros de decisiones políticas. Los movimientos de liberación de las diversas comunidades de dalits tienen su origen en el movimiento iniciado por Ambedkar, el padre de la Constitución india. Durante los últimos diez años el partido “Bahujan Samaj Party” (Partido de la Sociedad de la Mayoría⁶) que representa primordialmente los intereses de los dalits, ha conseguido actuar como partido “bisagra” en la formación de gobiernos en el estado de Uttar Pradesh. A través de otros partidos regionales, estas comunidades subalternas, condenadas a permanecer al margen de la actividad política, han conseguido establecerse políticamente y negociar con partidos y formaciones políticas

⁵ Multilateral Agreement on Investment (MAI).

⁶ “Bahujan» significa literalmente “muchacha gente” y es el término usado por dalits y otras comunidades consideradas socialmente atrasadas para autodefinirse en contra de los “pocos” de casta alta.

MAPA 1 LOS ESTADOS DE LA INDIA



que representan intereses opuestos en muchos aspectos de la política económica y social. La participación activa y decisiva de estos grupos en las elecciones generales y en el ámbito de los estados puede considerarse como uno de los cambios más importantes del subcontinente indio.

En segundo lugar, hay que destacar los movimientos de los adivasis, principalmente en el estado de Bihar, para conseguir la creación del nuevo estado de Jharkhand que representaría los intereses de la población adivasi

del sur de este estado. La realización de este sueño adivasi está relacionada con una serie de movilizaciones y protestas populares en contra de las compañías mineras y de los proyectos para la construcción de grandes embalses en terrenos tradicionalmente adivasis. En una reciente declaración, los líderes del movimiento del estado de Jharkhand afirmaron que los adivasis no están en contra del desarrollo, sino de “ese” desarrollo que se lleva a cabo a su costa por implicar la destrucción de su sociedad.

En tercer lugar, los movimientos de mujeres rurales para la creación de pequeños grupos de autoayuda y de cooperativas de crédito están cambiando el panorama rural de India y Bangladesh. Los programas de microcrédito son un medio de organizar a las mujeres alrededor de un interés común, así como instrumento efectivo contra prácticas sociales de discriminación de la mujer. Estos movimientos han crecido muchísimo entre comunidades de adivasis, dalits y otros grupos considerados socialmente como atrasados.

Finalmente, estos movimientos de liberación han encontrado un camino real y práctico para realizar sus objetivos en la nueva Ley de descentralización del poder administrativo y político. Por medio de dos enmiendas importantes de la Constitución, la administración local de los pueblos (el Panchayat) elegida democráticamente y en la que los dalits y las mujeres tienen reservados una cota proporcional, ha contribuido a que esta revolución promovida desde las bases pueda enraizarse en una estructura política real. A pesar de las dificultades y de la oposición de los grupos dominantes, la descentralización del poder administrativo y el acceso de los pobres a estas instituciones ofrecen la posibilidad de que los pobres puedan convertirse en actores y sujetos de importantes decisiones económicas y políticas. Por ejemplo, la ley de autonomía para la administración local de un pueblo adivasi requiere el consentimiento del Panchayat para adquirir cualquier terreno. Esto significa que las compañías mineras no podrán comprar terreno sin el permiso de la comunidad.

3. RETOS PARA LAS ONGD EN EL NUEVO MILENIO

En esta última parte me propongo analizar, a la luz de las anteriormente citadas referencias mundiales, el impacto que estas nuevas corrientes están teniendo en las ONGD principalmente de Asia y los retos a los que deberán enfrentarse. Por tanto, esta segunda y última parte consta de tres secciones: En la primera, exploro las distintas maneras en las que muchas ONGD han sido cooptadas por fuerzas opuestas al desarrollo y la solidaridad. En la

segunda, hago referencia al papel expreso de las elites en silenciar y mantener ciertas situaciones de subalternidad. En la tercera y última sección esbozo los actuales retos a las ONGD.

3.1. Políticas de cooptación

El término “cooptación” se refiere al proceso por el cual un grupo dominante logra que el grupo dominado acepte la ideología a través de la cual legitima su opresión, de tal forma que dicha opresión aparezca como algo natural o preestablecido. Al término de este proceso, miembros del grupo dominado imitan al grupo dominante actuando y comportándose con los miembros de su mismo grupo como si pertenecieran al grupo dominante. En realidad, la historia de estos grupos subalternos muestra que los miembros cooptados se convierten en explotadores de sus propios hermanos, en ocasiones de forma mucho más cruel que los miembros originarios del grupo dominante. Por poner un ejemplo, la labor misionera entre comunidades de casta en la India intentó predicar los valores de igualdad del cristianismo sin tocar para nada el tema de las estructuras sociales con la esperanza de que los grupos dominantes cambiarían de actitud. Los conflictos y luchas encarnizadas entre cristianos de casta y dalits es un testimonio de cooptación de la Iglesia por las castas altas y, en consecuencia, de un implícito sometimiento a esta ideología. Por citar otro ejemplo: líderes tradicionales dalits aceptan subordinarse a líderes de castas altas a condición de que éstos (los de casta alta) ayuden a los dalits a mantener su liderazgo entre los miembros de la comunidad dalit.

A nivel internacional, el proceso de cooptación de las ONGD por las compañías transnacionales ha tenido lugar en dos modalidades distintas. Una de ellas ha sido, y sigue siendo, la forma estratégica de muchas compañías de apoyar la creación de ONG o asociaciones con el fin de servir a los intereses del capital a través de objetivos benéficos. La segunda forma, y más sencilla, es la de cooptar a las ONGD a través del triángulo institucional y muy especialmente mediante proyectos del BM que se realizan con la *cooperación* de ONG de los países del Norte.

Ideológicamente el BM juega un papel eminentemente moderador entre los intereses de las multinacionales y la OMC. En el último documento que el BM está preparando sobre la pobreza y que saldrá a la luz como el “World Development Report 2000” induce claramente a aceptar una estrategia “práctica” para erradicar la pobreza: “Ni predominio del mercado ni del

Estado. Hay que buscar la colaboración entre ambos”. Este posicionamiento “práctico” descarta posturas más radicales y políticas. El BM asegura hoy la necesidad de excluir los extremos pero no nos explica cómo hace unos años fue precisamente esa postura práctica y de sentido común la que apoyó despiadadamente el desmantelamiento de la propiedad pública (no sólo estatal), el libre movimiento de capitales y una política deflacionista que hundió a las economías de los países de Asia causando un profundo fraccionamiento social. En esta línea, quisiera también señalar que en todo este documento sobre la pobreza, en ningún momento se pone en tela de juicio ni los programas estructurales del FMI, ni las políticas de comercio de la OMC que han contribuido, en no poca medida, al escaso progreso de los programas de erradicación de la pobreza.

Otro aspecto que no quisiera pasar por alto es el mito de la profesionalización de las ONGD. No cabe duda de que hay aspectos que requieren cambio, pero la desmedida insistencia en equiparar profesionalización con la adopción de criterios y medidas que provienen del mundo de la empresa y de la corporación han convertido a algunas ONGD en organizaciones con una filosofía y una estrategia en las que predominan los valores del mercado, como pueden ser la efectividad y la eficacia, olvidándose de la solidaridad y la compasión que nacen de un respeto profundo al “otro”. Ha habido una lenta transformación de las ONGD en India: de ser agentes directos de transformación han pasado a ser centros de consulta técnica, de “apoyo” o de “capacitación”. Muchas ONGD se han desplazado de la dura realidad de las zonas rurales al despacho de la ciudad lo cual ha supuesto un cambio hacia posiciones cada vez más apolíticas. (Cuadro 2)

La falta de responsabilidad política derivada de la creciente subordinación de la sociedad a los poderes económicos se traduce en una política de las ONGD que habla de participación pero que en la práctica continúa sin aplicar seriamente estos principios. La participación se ha convertido en un mero eslogan que todos repetimos. No existe participación a nivel internacional: los países desarrollados diseñan el marco y las condiciones de ayuda y de cooperación sin la intención de que los países beneficiarios participen activamente en la formulación de esos marcos. En algunos ámbitos se ha dado una mayor participación del beneficiario del proyecto en el diseño de programas concretos pero no así en la creación del marco que determina la dirección y la cuantía asignada a esos proyectos. Podemos decir que la deseada participación es todavía una participación limitada e intervenida.

CUADRO 2
Participación de los grupos subalternos en las ONGD indias

Resultados de una encuesta de ONGD indias realizada en 1997. Los puestos de trabajo en las ONGD se dividieron en tres categorías:

- (i) puestos de gestión
- (ii) puestos de operaciones
- (iii) puestos administrativos

Mujeres. Mientras el 80% de ONGD trabaja por la promoción de la mujer:

- Solamente un 16% de ONGD contrataron un número de mujeres entre el 30 y el 40% del personal total. Esto podía representar una situación más o menos normal.
- El 42% de las ONGD no contrataron a ninguna mujer en puestos de gestión (directivos).

Adivasis. Mientras que el 48% de ONGD trabajan para los adivasis:

- 60% de ONGD no tenían ningún miembro adivasi.
- 85% de las ONGD no tenían ningún adivasi en puestos de gestión.

Dalits. Mientras que el 62% de las ONGD trabaja con poblaciones dalit:

- 38% de ONGD no poseían ningún miembro dalit.
- 69% de ONGD no tenían ningún dalit en puestos de gestión.

El estudio sobre las ONGD estaba basado también en una entrevista abierta con un grupo seleccionado de personas que trabajaban en catorce ONGD. La información proveniente de las entrevistas sugiere que la situación es realmente bochornosa. Si exceptuamos una de las 14 ONGD en la que sólo trabajan dalits, en las 13 restantes los dalits sólo son el 4,6% de la plantilla y los adivasis el 5%.

The Behavioural Science Centre, *Non Government Organizations in India, A Profile of their Organizational Features*, 1998, Ahmedabad

3.2. Elites y “subalternos”

La insuficiente comprensión por parte de las ONGD del Norte de los problemas de marginación o subalternidad de los países del Sur les impide evitar que los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo se vean filtrados por los grupos dominantes de estos países. Las ONGD se dirigen a las poblaciones marginadas o subalternas a través de instituciones (otras ONGD del Sur) o personas que pertenecen o están afectivamente identificadas con estamentos sociales de dominio. Escuchan la voz del marginado a través de la narración de la clase dominante. Recordemos que los grupos dominantes pueden ejercer su dominio basándose en criterios de casta, etnia, género o religión.

La cooperación y el liderazgo de la mayor parte de las ONGD de los países del Sur están en manos de personas que no pertenecen a comunidades subalternas. La casta es un ejemplo más que doloroso de esta realidad. Un estudio realizado hace algunos años sobre las ONGD en India muestra cómo los dalits y los adivasis no han conseguido llegar a puestos directivos en organizaciones (ONGD) que tienen como objetivo prioritario el desarrollo en esas comunidades (cfr. Cuadro 2). En la mayoría de las reuniones se puede hablar de pobreza, de diferencias de género, pero los problemas de discriminación de casta no saldrán jamás a relucir. Es el gran silencio de las elites en este tema. Dadas las divisiones y los prejuicios “casteístas” en todos los estamentos de la sociedad, incluida la Iglesia, es necesario hacer una segunda lectura, una “deconstrucción” de lo que muchas veces se presentan como proyectos que van a beneficiar a los más pobres.

Lo mismo se puede aplicar en términos de género como un modo específico de subalternidad. Entre las ONGD de Asia ha habido un cambio bastante profundo en aquellas organizaciones que están dirigidas por mujeres, pero son una minoría. En la gran mayoría de ONGD, incluidas todas las organizaciones llevadas por la Iglesia, el problema del género es serio, a pesar de que todos usamos los slogans apropiados. Es importante subrayar que las mujeres dalits son mucho más libres que las mujeres de castas altas. La obsesión por mantener la pureza biológica de la casta impone un gran número de restricciones sociales a las mujeres de castas superiores. Por otra parte, la opresión “casteísta” en la mujer dalit tiene connotaciones sexuales que son muy dolorosas y humillantes.

Otra de las manifestaciones más importantes de la dificultad en aceptar problemas de subalternidad es el modo como muchas ONGD definen sus

objetivos y prioridades. Se observa hoy una tendencia en definir “transformación” en un sentido puramente técnico o económico o insistir en que los beneficiarios (el «target group»= grupo diana) del proyecto tiene que ser toda la gente de la aldea o poblado. Se pasa por alto la estructura jerárquica de la sociedad y se sigue considerando al pueblo como una unidad homogénea. El optar por la transformación o cambio de estructuras como uno de los objetivos exige un alto riesgo que las ONG no están en condiciones o dispuestas a asumir.

Uno de los instrumentos más utilizados por las elites para defender su posición frente al movimiento de los grupos subalternos es el fundamentalismo cultural o religioso. Este último se puede definir como una vuelta a valores y principios del pasado que tiende a enfatizar la posición del grupo dominante y a hacerle indispensable para mantener el futuro de la sociedad o de la nación. Una de las razones que pueden explicar el fundamentalismo cristiano, islámico e hindú es el miedo de las elites a verse finalmente suplantadas por los movimientos políticos que nacen de los grupos subalternos. Estas fuerzas fundamentalistas harán todo lo posible para que formas de pensar y actuar basadas en la justicia e igualdad social y política, no penetren en estos grupos subalternos. El fundamentalismo es básicamente un movimiento político que pretende distinguir entre la ciudadanía preferente de un grupo dominante y la ciudadanía tolerada de los grupos dominados. Esta distinción permite a los grupos tradicionalmente dominantes mantener su poder hegemónico.

3.3. Retos actuales de las ONGD

a) Necesidad de una respuesta “política”

La respuesta de las ONGD al proceso de concentración de capital y riqueza tiene que estar basada en una clara posición “política” que denuncie las tremendas desigualdades de poder en el ámbito nacional e internacional. No se puede hablar tan sólo de “proyectos” sin hacer una clara denuncia de “*el proyecto*” de los países más poderosos. Esta denuncia incluiría el rechazo del proyecto consumista que los países más industrializados y potentes quieren imponer como modelo de desarrollo para sí mismos y para toda la sociedad. Saben perfectamente que esos niveles no se pueden sostener por más tiempo. Este modelo no es “exportable”.

En este sentido, las ONGD del Norte deben seguir jugando un importante

papel en las campañas internacionales de denuncia ante la falta tanto de responsabilidades como de transparencia. Durante esta primera década del nuevo milenio sería imprescindible emplearse más a fondo en la transformación de instituciones internacionales con el fin de hacerlas más responsables de sus maniobras ante la sociedad civil. Con este objetivo en mente, sería también vital que junto con la movilización de fondos se promoviera simultáneamente una movilización de ideas de cara a una mayor actuación conjunta entre ONGD en los distintos centros de poder. Es también justo reconocer que el esfuerzo hasta ahora ha sido extraordinario.

La cooperación al desarrollo requiere una clara ideología política. La tragedia de muchas ONGD ha sido el completo abandono de una posición ideológica que pueda hacer frente a las tentaciones de ser copiadas. El BM busca soluciones a la pobreza mundial desde un razonamiento que excluye la responsabilidad exterior en la pobreza interna y se resiste a señalar los culpables de esta situación y penalizarlos para que no vuelvan a cometer las mismas injusticias. Me pregunto si no ha llegado el momento de establecer contactos mucho más directos con organizaciones populares de base comprometidas en los distintos movimientos. Existe una diferencia fundamental entre estas organizaciones de base y las ONGD. La diferencia estriba en que estas organizaciones de base están formadas por personas y grupos directamente afectados por la marginación y la falta de desarrollo lo cual da un carácter muy peculiar a este tipo de organizaciones. Creo interesante remarcar esta diferencia aunque sea tan sólo enumerando algunas características generales como el compromiso político, capacidad de empatizar con su comunidad de marginados y capacidad de asumir riesgos, etc.

b) Hacia una ética más universal

Recogiendo las experiencias de culturas tan diversas como la occidental, la asiática y la naturalista (animista) es necesario formular unos principios éticos que puedan constituir una base moral para elaborar un código de derechos y responsabilidades que se apliquen en el ámbito internacional, nacional y local. Las ONGD pueden jugar un papel importante en apoyar la creación de un tribunal internacional imparcial capaz de actuar en casos de corrupción pública y privada.

c) Auténtica participación: vacuna contra el neocolonialismo

La situación mundial está de hecho restableciendo un nuevo colonialismo en los países en vías de desarrollo. La “participación” en la vida económica y política de los pueblos es uno de los medios más eficaces de prevención contra esta actitud y práctica. En sentido político y en el ámbito internacional, participación política significa igualdad democrática: un país, un voto. Actualmente este procedimiento no se refleja en la forma de conducir la política internacional. El clásico ejemplo es el de la deuda externa donde los países endeudados no tienen casi nada que decir en el diseño y aplicación de los planes estructurales impuestos por el FMI. Tanto en la dimensión de financiación como en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la “participación” tiene que traducirse en una corresponsabilidad mucho mayor entre el donante y el receptor en los procesos de planificación, implementación y evaluación de actuaciones (y no hablo exclusivamente de proyectos). Una “ayuda” (entre comillas) a los países en desarrollo que encubra, por ejemplo, la promoción de sus exportaciones, invalida cualquier sentido que dicha cooperación pueda tener hoy.

Dicho todo esto, creo necesario añadir que la “participación” debe también extenderse en dos vertientes complementarias:

- (i) La primera sería la relación entre el gobierno y las ONGD de los países del Norte. Hay que empezar por asegurar una participación mayor entre los gobiernos del Norte y las ONGD. La participación del Sur hay que hacerla visible en materias relacionadas con el diseño de las leyes generales de cooperación y sobre todo a la hora de realizar una evaluación de los programas y actuaciones
- (ii) La segunda tiene que ver con el tipo de relación entre las ONGD del Norte, las del Sur y los propios beneficiarios del proyecto. Es necesario recortar o prescindir del papel de los intermediarios y hacer que las organizaciones de base participen desde el inicio de la planificación hasta la evaluación conjunta.

La descentralización de estas relaciones es algo que ya ha comenzado y debería potenciarse. Las ONGD puedan ayudar a que organizaciones locales de base puedan entrar directamente en proyectos comunes de colaboración.

d) Posicionamiento leal y manifiesto a favor de los grupos subalternos

La cooperación para el desarrollo tiene que llegar efectivamente a los más marginados, sobre todo a comunidades subalternas. Esto requiere un conocimiento teórico, pero sobre todo práctico, de los procesos de subalternidad y principalmente optar (que es un acto político) por no comprometerse con las elites de los países del Sur que ejercen una función dominante. La nueva concepción de la cooperación tiene que potenciar las posibilidades “políticas” de los marginados en vez de debilitarlas. Por lo tanto, se debería interrumpir la ayuda que discrimine directa o indirectamente por criterios religiosos, étnicos, de género o basándose en diversas afiliaciones políticas entre personas que pertenezcan a sectores sociales marginados.

Las ONGD tienen que adquirir una conciencia más profunda de que hay un movimiento irreversible de grupos subalternos para conseguir acceso al poder político. Por lo tanto, las ONGD deberían contribuir de una manera mucho más eficaz a este proceso también de forma indirecta. La mera educación no es una solución, sobre todo cuando programas educativos pueden estar basados en una filosofía o pedagogía que alienan a grupos sociales marginados.

e) Enérgica oposición al fundamentalismo

El fundamentalismo religioso, cultural o político destruye a largo plazo las posibilidades de vida de comunidades subalternas y de la misma sociedad en la que viven. Necesitamos una reflexión muy seria sobre este nuevo fenómeno porque las ONGD no pueden adoptar estrategias diferentes en los países del Norte y del Sur. El fundamentalismo es el gran enemigo de los pobres y de las comunidades subalternas. Las ONGD del Norte y del Sur necesitan reconocer la necesidad urgente de comprender en profundidad, de forma interdisciplinaria (desde la sociología, economía, psicología, política...) y desde la perspectiva del Sur estos fenómenos antes de realizar un juicio de valor. El concepto de profesionalización debe extenderse también a la capacidad de empatizar con la gente y situaciones del Sur sin que nuestras estructuras mentales del Norte interfieran en la comprensión de otras culturas.



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 467-482

RECENSIONES

ÉTICA

LOZANO, J. M. (1999), *Ética y empresa*, Madrid, Trotta, 318 págs.

El objeto de este libro es el estudio de la Business Ethics. Pero lo que se pretende analizar no son tanto los contenidos de la misma, cuanto su planteamiento general, sus presupuestos básicos y sus orientaciones. Y no para quedarse en la discusión erudita de un tema de intelectuales, sino para adentrarse en la función que se puede esperar de la ética en el seno de las empresas y de las organizaciones. Eso sí, no se busca dar respuesta a cuestiones directamente operativas de la vida empresarial. En una palabra, este libro se puede definir como una lectura crítica de las principales aportaciones de la Business Ethics.

Punto de partida: la Business Ethics

J. M. Lozano no parte de cero cuando

se pregunta por lo que puede ser una ética empresarial para nuestro tiempo, sino que toma como punto de partida una forma de comprensión de ésta que tiene ya una tradición y una elaboración considerables: concretamente, la Business Ethics norteamericana (en adelante: BE).

La BE nace en Estados Unidos y se desarrolla con fuerza en la primera mitad de los 80. Responde a una nueva demanda de ética en el mundo de los negocios, que puede estar motivada por factores tan diferentes como éstos: ante todo, una inequívoca crisis de confianza de la sociedad respecto a las actividades de las empresas; junto a ello, el reconocimiento del enorme poder que éstas tienen y de la necesidad de someterlas a cierta regulación; por otra parte, la percepción de que los objetivos de las empresas son más complejos y no pueden reducirse, como a veces se pretende, al máximo beneficio; a ello se une la exigencia de que los directivos no actúen pensando sólo en el beneficio de los propietarios; todas estas inquietu-

des, por fin, encuentran en estos años un eco inusitado en la opinión pública.

Pero esta situación y las demandas que genera no es algo exclusivo de Estados Unidos. De ahí que la BE no tarde en ser importada en Europa. Pero la recepción que se hace de ella en el viejo continente no es una mera reproducción de lo elaborado al otro lado del Atlántico. Las condiciones diferentes de Europa –comenzando por los rasgos que distinguen al capitalismo europeo del americano– introducen algunos importantes rasgos diferenciadores. Entre ellos: una menor tendencia a apelar a la legislación para resolver los conflictos; un mayor interés por enriquecer la BE con aproximaciones filosóficas o con análisis sociológicos; un menor aprecio hacia los códigos que elaboran las empresas; una mayor sensibilidad frente al peligro de instrumentalizar la ética haciendo de ella un sistema de legitimación de las empresas; menos confianza en el supuesto de autorregulación, tan ligado al individualismo liberal.

Estos elementos que caracterizan la recepción de la ética americana en Europa están muy presentes en esa *lectura crítica* que se ha propuesto hacer de ella Josep Maria Lozano. Por eso hemos querido dejar constancia de ellos al comienzo de este comentario a su obra.

Concretando las coordenadas de la BE

La BE puede situarse y desarrollarse a tres niveles: el más general del sistema económico, el intermedio de las empresas y organizaciones, el más inmediato de los individuos en sus roles profesionales y funciones institucionales. El au-

tor coloca como objetivo central de sus reflexiones el nivel intermedio, el de la organización, y propone utilizar a ésta como mediador entre el sistema y el individuo. Porque es difícil tratar al individuo sin tener en cuenta su enmarque en la organización; y es más que problemático no entrar en el análisis del sistema económico, darlo como supuesto, y utilizarlo implícitamente como base de legitimación (cosa que frecuentemente hace la tradición norteamericana, la cual, no sólo parte de la aceptación del sistema de economía de mercado, sino que tiende a identificarse desde el punto de vista axiológico con la forma práctica que ha adoptado en Estados Unidos).

Por otra parte, en esta etapa del desarrollo de la BE, que todavía puede considerarse *constituyente*, aparecen como dos posibles orientaciones: una de tipo más normativo o prescriptivo y otra más empírica (descriptiva, explicativa y predictiva). Sólo la integración de ambos enfoques resultaría satisfactorio, si no se quiere caer ni en una ética rica en principios pero alejada de la realidad empresarial, ni en una ética demasiado cargada de pragmatismo inmediatista y excesivamente preocupada por justificar los comportamientos empresariales.

Cabría expresar en otros términos estos dos posibles peligros. El primero nos llevaría a entender la ética como una caja de herramientas: las teorías éticas son el utillaje puesto a disposición de quien lo quiere utilizar sobre una realidad que es perfectamente comprensible antes de disponer de tales herramientas. ¿Cuántas veces es ésta la impresión que tiene el profesional, que se resiste ante una ética percibida

como intromisión injustificada en un mundo que le es ajeno? El segundo peligro llevaría a reducir la BE a una moral convencional presentada acriticamente: con ello se habría superado el nivel preconventional en que se mueve la mayoría de los directivos, pero quedaría todavía diluida la moral en la cultura de la organización.

Las coordenadas de una nueva propuesta

La tesis que defiende Josep Maria Lozano en esta obra es que la BE debe desarrollarse como *hermenéutica de la responsabilidad*, integrando para ello las orientaciones y enfoques de las tres grandes tradiciones éticas: Aristóteles, Kant y el utilitarismo. Estas tres corrientes no deben considerarse en confrontación ni con pretensiones de exclusividad, sino en sentido integrador, pero como una integración siempre en acto y nunca definitivamente acabada. De la *teoría utilitarista* habría que tomar el consecuencialismo y la responsabilidad de los resultados, pero sin olvidar que las consecuencias de una acción no son éticamente relevantes al margen del criterio que la inspira. De la tradición aristotélica habría que tomar el hecho de que la vida moral tiene como sujeto a la persona, con las diferentes dimensiones de ésta; y, concretamente en el caso de las organizaciones, las decisiones tienen que ver con la creación compartida de finalidades organizativas. De la *tradición kantiana*, por fin, se tomaría la referencia ética a la universalidad, junto a la afirmación de la humanidad y la atención a la autonomía moral. En palabras del autor:

La BE deberá mostrar en qué sentido son viables y significativas, en términos organizativos, la consideración de las consecuencias de las acciones para los afectados; la consideración del principio de humanidad que incluye el reconocimiento de los otros como interlocutores válidos; y la consideración de la necesidad de configurar una cierta moral convencional que genere identidad en relación con las prácticas y los bienes que hay en juego en cada proyecto organizativo [pp. 31-32].

Algunos elementos que confluyen en la BE

Un marco de referencia que posibilite la integración de los dos enfoques antes enumerados, el más normativo y el más descriptivo, puede ser la ética civil, a la que paradójicamente la tradición norteamericana no ha prestado mucha atención. Esta ética civil, entendida como ética de mínimos, tiene la función de sostener las éticas aplicadas, pero a su vez se constituye desde éstas. La ética civil será la base para una ética de las instituciones, impidiendo que la BE se reduzca a una simple forma de resolver moralmente conflictos de acción, de regular relaciones internas y externas de las organizaciones o de orientar la dirección y la gestión.

Esto supuesto, el autor analiza detenidamente cuatro elementos que han merecido atención destacada en estas últimas décadas. Es la parte de la obra donde se desciende a cuestiones más concretas y operativas.

El primero de estos elementos es un punto que ha sido objeto de largos de-

bates: el de la *responsabilidad social de la empresa*. Expresa bien el deseo de construir algo específico para la empresa, sin olvidar el lugar que ésta ocupa en el sistema social y económico y la función que desde éste le es atribuida. Se trata, nada menos, de ver si las responsabilidades económicas y legales agotan todo lo que se puede decir sobre la empresa: si ésta tiene que hacer algo más que maximizar beneficios y cumplir la ley. En este punto no se pueden olvidar las polémicas propuestas de M. Friedman en los años 70. Frente a la postura un tanto simplificadora de éste, la responsabilidad social de la empresa supone considerar su complejidad como clave de su actuación en la sociedad y plantearse las consecuencias de esa actuación, con una conciencia muy clara del poder real que posee.

Se estudia en segundo lugar el enfoque de los *stakeholders*, que tanto ha contribuido recientemente a superar una visión de la empresa cuya única referencia son los accionistas y sus intereses. Con ese término inglés (que se contrapone al de *stockholders*) se pueden significar dos cosas: los que se juegan (o apuestan) algo en la organización y en su viabilidad (la palabra *stakeholder* se utiliza, ante todo, para designar al depositario de una apuesta) y los afectados por las decisiones y las políticas de la empresa. Si el primero enfatiza más la interdependencia de grupos con intereses en juego, de cuya acción depende el éxito de la empresa, el segundo invita más bien a ponerse en el lugar del otro, de todo aquel a quien las decisiones de la empresa afectan más pasivamente. Sin negar los valores de este enfoque por las perspectivas que ha

abierto, hay que reconocer también su insuficiencia para una ética de las organizaciones, ya que la constatación de los diversos intereses en juego aporta poco sobre la calidad o jerarquía de estos intereses.

El tercer elemento objeto de estudio son los *códigos empresariales*, que es la aplicación a la empresa de los códigos profesionales. Dichos códigos pretenden la reconciliación entre valores y técnicas en la vida de cada día. Pero el uso de códigos en la actividad empresarial suscita una dificultad: ¿realmente la dirección de una empresa debe entenderse como ejercicio de una profesión? Porque, a diferencia de todas las demás profesiones, la del directivo no es inteligible al margen de la organización. Y sin embargo la proliferación de los códigos empresariales revela la toma de conciencia creciente de la responsabilidad que asumen los directivos así como de su autonomía, de forma que lo que se espera socialmente de ellos no se diluya en lo que se espera organizativamente. Pero también los códigos tienen sus limitaciones. Y la primera es la insistencia en los aspectos deontológicos en detrimento de los éticos: porque tienden a centrarse más en los deberes y obligaciones exigibles en el ejercicio de una determinada profesión (lo propio de la deontología), que de lo específico de la ética: el bien propio de la actividad profesional, su inserción social y el principio de humanidad. Pero también hay que evitar reducirlos a un medio de control y de regulación empresarial, impidiendo que se desarrolle su virtud principal: la de contribuir al desarrollo ético de la organización.

Por último se estudia la *cultura de las*

organizaciones como factor que ayuda a superar una visión funcional y weberiana de las mismas, que las reduciría a sus dimensiones formales y racionales. Nos abrimos así a todo lo que se refiere a los significados y las valoraciones que se comparten en una organización a través de la realización de sus actividades. Pero tampoco este punto está exento de peligros, sobre todo cuando se toma la cultura de las organizaciones como una nueva forma de influencia y control. Y, sin embargo, la cultura organizativa ofrece a la BE la oportunidad de retomar las acciones y las decisiones como expresión del carácter y de los hábitos de los individuos en el contexto organizativo: y se resalta así que el sentido de nuestras actividades como personas lo alcanzamos en cuanto miembros de grupos organizados, y no sólo como individuos aislados. Ahora bien, no se puede confundir integración con uniformización: porque de lo que se trata es de hacer posible, organizativamente hablando, una diversidad compartida, que fomente a la vez la pertenencia y la autonomía.

Ética en las organizaciones: ¿qué organizaciones?

Todos estos elementos se articulan en lo que es más específico de la ética: la toma de decisiones. Y éstas, a su vez, no son comprensibles como hechos aislados, sino dentro del proceso de la organización. Por eso la última fase de este esfuerzo de *lectura crítica* de la BE lleva al estudio de las organizaciones: pero no de las organizaciones en teoría, sino del tipo de organización más adecuado para la sociedad actual.

Lozano se adentra entonces en el análisis de los rasgos más característicos de esta sociedad emergente, subrayando el papel decisivo que desempeñan las innovaciones tecnológicas y, más en concreto, las que se refieren a las tecnologías de la información y del conocimiento. Ahora bien, esta sociedad del conocimiento implica también cambios sustanciales en las formas organizativas. Su centro ya no es el mando para el control de la empresa, sino la cooperación para que lo mejor de las personas salga a la luz y para responder con rapidez al cambio. Y esto tiene consecuencias también para la forma de entender la formación y el aprendizaje, porque no basta con institucionalizar periodos de instrucción, sino que es preciso fomentar procesos, capacidades y actitudes que integren de manera estable el desarrollo de personas e instituciones. Educación y aprendizaje se convierten entonces en el factor decisivo para las organizaciones.

Este nuevo paradigma de organización apenas tiene nada que ver con el que era dominante en el momento fundacional de la teoría de las organizaciones. Aquel modelo, que Mintzberg ha denominado *burocracia maquinal*, está concebido desde la racionalidad propia de los ingenieros y los mecánicos: a través de la fragmentación se pretende suprimir las diferencias, anular la autonomía y fomentar la sumisión. Para su funcionamiento exige un entorno estable, unos procesos predecibles, una formalización repetible. Es decir, justo lo contrario de la dinámica propia de las nuevas tecnologías que vertebran la emergencia de la sociedad del conocimiento.

El paradigma organizativo actual, cuyo eje vertebrador está constituido por la información y el conocimiento, necesita garantizar que cada uno aprenda de los demás, horizontalmente, y represente un recurso para las otras personas de las que reciba múltiples apoyos y ayudas. Para ello hace falta que las organizaciones aglutinen a las personas alrededor de un proyecto que dinamice sus capacidades y las disponga a la cooperación y a la comunicación; y hace falta también que sus miembros asuman la creación integrada e integradora de finalidades. Entonces la organización llegará a ser un entorno que posibilita el desarrollo personal y fomenta la autorregulación.

La organización que aprende como matriz de la ética empresarial

Éste es exactamente el título del último capítulo de la presente obra. En él se quiere expresar en qué sentido la organización llegará a ser matriz de la ética empresarial, y qué tipo de organización: concretamente, una *organización que aprende*, es decir, una organización que pone su centro en el aprendizaje. Este es el tipo de organización que mejor responde a las exigencias de la sociedad del conocimiento. Dos observaciones todavía para comprender de qué aprendizaje se trata. En cuanto a sus objetivos, no se piensa en un aprendizaje de mantenimiento, sino en un aprendizaje innovador: aquel que capacita para afrontar situaciones inéditas que son el resultado de la acción humana, que no se orienta tanto hacia la adaptación cuanto hacia la anticipación, que busca la comprensión de los pro-

blemas con la participación de los distintos enfoques para reconocer su complejidad. En cuanto al sujeto que aprende, se considera la organización misma, y no sólo los individuos que la componen, ya que el aprendizaje organizativo no se puede reducir a la agregación de aprendizajes individuales.

Entendida en términos de aprendizaje innovador, la ética empresarial ha de renunciar a las certezas arrasadoras. Sólo entonces llegaría a ser un momento interno vertebrador de los procesos organizativos: no como punto final que se ha de alcanzar, sino como criterio regulador del mismo proceso organizativo que la BE contribuye a definir y a comprender, y al que se incorpora en cuanto proceso de aprendizaje, también ético. Reencontramos así las huellas de las tres tradiciones ético-filosóficas, que fueron propuestas desde el comienzo de estas reflexiones como coordinadas complementarias: el momento consecuencialista (responsabilidad situada en un contexto de relaciones sociales), el momento convencional (que asume la configuración de sujetos y contextos sin reducirla a su aspecto funcional), el momento reflexivo-normativo (que se expresa más atractiva que imperativamente y que preserva la autonomía de los sujetos sin someterlos a un individualismo restrictivo).

Una valoración final

Si el lector ha seguido este apretado resumen de la obra de Josep Maria Lozano, habrá intuido que no estamos ante un libro de fácil lectura, pero habrá valorado también el esfuerzo por situar la ética empresarial en el corazón mis-

mo de la sociedad actual, y más concretamente, del tipo de organización que mejor se le adapta. Con esto se sale al paso de una de las deficiencias que hacen poco aceptables muchos intentos de elaborar una ética empresarial (y casi podría decirse lo mismo de cualquier ética aplicada): la de aparecer más como una imposición externa a la realidad que como algo que es inherente a esa realidad misma.

Por otra parte, la obra ha tenido siempre como referente a la BE norteamericana, que es el intento que ha ido más lejos en una elaboración sistemática. La amplísima bibliografía a que se va haciendo referencia muestra el paciente trabajo que ha realizado el autor para comprender y valorar esta corriente ética. Pero eso hace más interesante la distancia crítica en que siempre se mantiene, que el autor mismo presenta desde el comienzo como *lectura crítica*.

Esta lectura crítica consiste básicamente en suplir sus lagunas e insuficiencias, dotándola ante todo de un mejor armazón filosófico que le dé más consistencia y la aleje de lo que muchas veces no pasa de ser una colección de casos prácticos (más descriptivos que otra cosa), o una serie de recetas extraídas de la experiencia, o un intento disimulado de legitimar prácticas empresariales al uso o incluso el sistema socioeconómico en su conjunto. En esto a la ética americana le queda mucho camino por recorrer...

Ahora bien, esta actitud crítica es siempre constructiva. Por eso no está reñida con el esfuerzo por conservar, purificar y potenciar los elementos temáticos que más se han desarrollado en

torno a la ética empresarial. Pero tampoco aquí se elude la tarea de suplir deficiencias para adaptarlos mejor a las exigencias de una auténtica ética aplicada e integrarlos en ella.

Ildelfonso Camacho Laraña, S.J.

SERVICIOS SOCIALES

HERRERA GÓMEZ, M. (1999), *Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales*, Madrid, Escuela Libre Editorial, 681 págs.

El objetivo de esta extensa obra es realizar un recorrido por una historia que cubre más de cien años, donde el Estado al final termina controlando una serie de parcelas de bienestar social, como son la pobreza, la educación y la salud pública. A través de sus muchas páginas nos muestra el profesor Herrera los cambios producidos en el pensamiento, la legislación, los sentimientos y las vivencias de los hombres ilustrados de nuestro siglo XVIII, que es lo mismo que hablar de sus herederos los liberales gaditanos, padres de la Constitución de 1812. Funciones que hasta el siglo XVIII eran marginales en los intereses del Estado se transforman en funciones que atañen a la base de su estructura, quitando así el protagonismo que hasta la fecha había tenido la Iglesia en materias relacionadas con la vieja tradición de la caridad. Poco a poco crecen las responsabilidades del Estado en el

sector de los servicios públicos, convirtiendo la caridad pública en beneficencia y ésta, a su vez, en bienestar social.

Pobreza, educación y sanidad son los tres grandes capítulos del libro. Cada tema es tratado de forma monográfica. De esta forma se consigue un mayor rigor y precisión histórica, ofreciendo al lector la oportunidad de ver con más profundidad los posibles cambios y mutaciones que sufrieron estas cuestiones a lo largo del periodo estudiado.

Los tres capítulos aparecen con una estructura similar. Al comienzo de cada uno de ellos se dibuja una panorámica de cada tema en el siglo XVIII. El objetivo de esta panorámica en el tema de la pobreza, educación y salud es facilitarnos una mejor comprensión de las reformas que empiezan a producirse durante el periodo liberal. Seguidamente se estudian las diferentes soluciones ofrecidas a los problemas planteados, examinando con detenimiento las principales medidas legales de política benéfico-asistencial, educativa y sanitaria que tuvieron lugar durante el siglo XVIII.

La segunda parte de cada capítulo toma como eje vertebrador el Diario de Sesiones de las Cortes de Cádiz. De esta forma se ofrece una mejor comprensión de la legislación emanada del periodo constituyente gaditano. El autor intenta desvelar cómo lo sucedido en las Cortes de Cádiz no es flor de un día. Estamos ante la culminación de una etapa que se desarrolla a lo largo del siglo XVIII y del inicio de otra que traerá consigo el desarrollo de España en tiempos posteriores. Los instrumentos utilizados para el estudio de este proceso

son los textos legales, las monografías existentes durante ese periodo y otra serie de textos específicos que permiten al autor reconstruir el contexto histórico investigado.

Quizás uno de los temas más interesantes analizados sea el tema de la pobreza. Sobre todo por las oscilaciones históricas que ha sufrido. Una de ellas fueron las medidas desamortizadoras de Carlos IV que, aunque duraron muy poco tiempo, fue el suficiente para que influyera de manera decisiva en la historia política y social de la España del siglo XIX. Sin embargo, el cambio más importante que se produce en este periodo es la visión política que se tiene de la pobreza. A lo largo del primer capítulo va mostrando el autor cómo poco a poco el mundo de la necesidad material es visto como un obstáculo para el desarrollo económico y un riesgo potencial para los posibles desarrollos sociales. Se pierde la anterior visión caritativa de la pobreza que veía detrás de cada pobre la imagen de Cristo. Como resultado de esta perspectiva, el Estado intervendrá en el mundo de la pobreza. Desde ahora será un mundo que intentará ordenar, insistiendo en el empleo, en el trabajo de esas personas y no en la caridad, como medida para salir de esa situación de marginación y contribuir de esta forma al desarrollo del país.

El tema de la educación es otra de las cuestiones fundamentales en el proceso de transformación que se produce en España en el siglo XIX. Pasará de ser una cuestión que preocupaba solamente a la persona y que era impartida por instituciones casi siempre de carácter confesional, a ser un problema que preocupe e interese al Estado. La educación

será contemplada como un foco de transformación social y progreso.

Durante todo el siglo XVIII el mundo educativo capta la atención de los poderes públicos. Emanan una serie de disposiciones legales que intentan poner orden y reformar cada uno de los niveles educativos. Ahora bien, todo queda en pequeñas medidas puntuales que sientan las bases del Dictamen y Proyecto de Decreto sobre la Instrucción Pública de 1814. Como consecuencia se produce el Primer Plan Nacional de la historia de la educación española.

Los objetivos de este Plan eran la homogeneización y planificación de la enseñanza, la incorporación de nuevas materias y enseñanzas, y la ordenación y mejora del magisterio. Otro de los aspectos llamativos del plan será el descubrimiento de la mujer como sujeto de atención pedagógica ¿Por qué es tan importante la educación? Para los liberales el progreso de la humanidad aparece ligado al progreso de la instrucción. La igualdad a la que se aspira es la igualdad ante las luces. La desigualdad atenta contra la libertad, pues no es libre el que por su ignorancia coloca su destino en manos de otro. Lo que se esconde detrás de todo este pensamiento es una nueva visión del hombre, concretado en la figura del ciudadano libre y responsable. Por tanto, la educación para los hombres de Cádiz no sólo era un instrumento de reforma social y prosperidad de la nación, sino sobre todo era el elemento esencial de una pedagogía de la democracia.

A lo largo de todo el capítulo segundo podemos ver cómo la educación va adquiriendo unos nuevos matices. Se sus-

tentará en cuatro pilares fundamentales nacidos en el periodo liberal y en el periodo revolucionario francés. Nos referimos al carácter universal, la uniformidad y la configuración pública y gratuita de la enseñanza. Estos principios serán, las bases sobre los que se asiente el Plan General de Enseñanza.

El tercero y último capítulo del libro versa sobre la salud pública. Pero previamente, para entender cómo estos ilustrados tratan el tema de la sanidad, hay que partir de su nueva concepción racional del hombre: la enfermedad no es un castigo divino sino un fenómeno observable, explicable y a erradicar.

La enfermedad atenta contra el orden social y contra la propia población, base de la riqueza del Estado. En virtud de esto se realizan transformaciones en tres campos: en el terreno administrativo, las reformas sanitarias tendrán rasgos centralistas y unificadores; en el campo legislativo se desarrollarán una serie de medidas higiénicas preventivas y por último la enseñanza médica se enfocará de una forma más práctica. Sin embargo estas reformas, como era de esperar, se encontraron con la fuerte oposición de gremios y colegios profesionales. Además tuvo que enfrentarse a dos obstáculos muy importantes, los escasos recursos económicos y la oposición de la Iglesia.

Debido a la nueva visión que tienen los liberales de la enfermedad, poco a poco van germinando las bases del Proyecto de Código Sanitario de 1822 que, a su vez, asentarán los principios de la Ley de Sanidad de 1855. Estas reformas constituirán un nuevo sistema basado en la intervención administrativa cuan-

do la enfermedad afecte a la comunidad (enfermedades transmisibles); prestándose especial hincapié en el carácter preventivo.

La obra del profesor Herrera muestra el paso a la modernidad en España en el tema de los servicios sociales. La nueva visión de cada una de las parcelas tratadas, tiene en común el ser concebidas como cuestiones que repercuten en la prosperidad individual y colectiva. Esto unido a los propios fines atribuidos al Estado, dieron la justificación a la intervención y apropiación estatal de tareas ubicadas con anterioridad al margen de sus intereses. Parece que la identificación entre lo social, lo público y lo estatal encuentra aquí sus orígenes. Lo que preside su función no sería el beneficio sino el servicio. Es decir, en el siglo XVIII en España asisti-

mos a las primeras manifestaciones de lo que serían los servicios públicos, entendidos como actividades que deben ser controladas, supervisadas, enmarcadas normativamente, incentivadas y gestionadas directamente por el Estado. La centuria ilustrada es la puerta del acrecentamiento progresivo del papel y de la responsabilidad estatal en los campos político, económico y social. Intervención cada vez mayor del Estado ilustrado porque con ella se pretendía fomentar la felicidad individual y social de los ciudadanos y, de esta forma, se justificaba también la omnipotencia interventora de la autoridad y la cada vez mayor extensión de la burocracia estatal.

Pedro Castón Boyer

RESEÑAS

ÉTICA

SÁNCHEZ VIDAL, A. (1999), *Ética de La intervención social*, Barcelona, Paidós, 212 págs.

Alipio Sánchez Vidal es profesor de Psicología Comunitaria y de Ética en la Facultad de Psicología de la Universidad de Barcelona. Este dato ayuda a comprender el enfoque de la presente obra, que se añade a varias otras publicadas por él sobre materias afines. Porque son la psicología general y la psicología social las disciplinas que más contribuyen a elaborar esta ética de la intervención social.

Pero esto no significa que el autor reduzca la ética a análisis psicológico. Ya el capítulo 1º no deja lugar a dudas sobre su preocupación por la crisis moral de nuestro tiempo, como consecuencia de la modernidad y de la posmodernidad, que se encarga de precisar con todo rigor. Este análisis, que se ve muy elaborado, es una garantía sobre el enfoque de toda la obra.

¿De qué concepto de intervención social se parte? La intervención social queda presentada como acción externa a un sistema social, intencional y basada en algún tipo de autoridad (política, científico-técnica o moral), para mejorar dicho sistema social, el cual habría perdido su capacidad de autorregularse y se muestra por ende incapaz de resolver sus propios problemas. Indudablemente tal definición plantea nu-

merosos problemas éticos, tanto para la justificación de la intervención social (ética *de* la intervención social) como para su desarrollo (ética *en* la intervención social). Estos dos son los grandes epígrafes de la parte central de la obra, que ocupa los tres últimos capítulos.

Pero el autor dedica un buen número de páginas (los tres primeros capítulos) a sentar los presupuestos sobre los que se van a desarrollar sus reflexiones de ética aplicada. Comienza, como ya indicamos, describiendo la crisis moral de nuestro tiempo, lo que se presenta como el motivo último para profundizar en la ética hoy. Esto le da pie para exponer con detención su concepción de la ética e insistir en la inevitabilidad de la misma, puesto que se trata de una dimensión irrenunciable de toda acción humana y social. Por eso el autor combate toda pretensión de neutralidad de la ciencia (sobre todo, de las ciencias sociales), buscando precisar lo específico de lo técnico y de lo ético, pero también la relación entre ambos.

En conjunto esta obra es una muestra más del interés creciente en torno a la ética -y, concretamente, de la ética aplicada y de la ética profesional-, que es característico de nuestro tiempo. El amplio elenco bibliográfico que se recoge al final sirve como prueba, no sólo de los conocimientos del autor, sino también de su tendencia a ceñirse a autores anglosajones (los que más han cultivado este ámbito). El interés por explicar qué se entiende por ética es otro de los valores de la obra, evitando así la tendencia de no pocos manuales a reducir-

se a un recetario de fórmulas o a una colección de casos prácticos. Pero el libro no es de fácil lectura, sobre todo en los primeros capítulos, en parte por la preocupación del autor por aprovechar en exceso las aportaciones de otros autores y/o de descender a excesivos detalles. También se echa de menos una mayor atención a otros ámbitos científicos, distintos de la psicología, como podrían ser los más directamente relacionados con la política social.

Ildelfonso Camacho Laraña, S.J.

POLÍTICA INTERNACIONAL

SEMINARIO DE INVESTIGACIONES PARA LA PAZ, (2000), *Asia: escenario de los desequilibrios mundiales*, Zaragoza, Diputación General de Aragón, 382 págs.

Todavía está cercana la visita del presidente del gobierno español a China y a otros países asiáticos en un viaje que constituye otro llamamiento de los gobiernos de las principales potencias del mundo a sus agentes económicos y sociales para que pongan su atención en Asia.

China y el temor en torno a lo que será del mundo cuando el gigante chino despierte; el mito del milagro asiático que ha presidido el debate sobre el desarrollo económico durante los 90; la recuperación de países como Vietnam o la crisis de Indonesia; el enigma de la India y tantas otras cosas más, sitúan a

Asia como protagonista del siglo XXI.

La sociedad española se enfrenta a este protagonismo con un notable desconocimiento que se empieza a paliar con trabajos como el que reseñamos a continuación.

Asia: escenario de los desequilibrios mundiales es resultado del trabajo del Seminario de Investigación para la paz en 1999. Este libro recoge los trabajos de una amplia y reconocida nómina de investigadores y está organizado en 6 bloques.

El primer bloque analiza la evolución histórica y la transición política de la región a partir de los textos de Florentino Rodao (profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense), *Asia, una introducción histórica*; y de Fernando Delage (subdirector de la revista *Política Exterior*), *La inacabada transición política asiática*. La recuperación de la independencia después del periodo colonial en países con miles de años de civilización y la ausencia de la democracia entre los ingredientes del milagro económico, son dos aportaciones para enmarcar los rasgos de la región.

El segundo bloque mide el *Esplendor y crisis de los modelos económicos*, trata de determinar las claves de éxito y los desequilibrios que ha generado el llamado milagro asiático y que han puesto de manifiesto las recientes crisis financieras internacionales. Cuenta con los trabajos de Pablo Bustelo (Profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense) *Las peculiaridades de Asia Oriental: desarrollo económico, crisis financieras y perspectivas en el siglo XXI*, de Luis de Sebastián (profesor de ESADE) *La necesidad de gobernar el sistema financiero*

global; y de Federico Abizanda (investigador del Seminario de Investigaciones para la Paz) que analiza el caso de la India en *Apuntes económicos sobre India*.

En el tercer bloque se recorren los *focos de tensión y conflictos armados* en la región. Alberto Piris (investigador del Centro de investigaciones para la paz) y José Javier Rueda (analista del Seminario de Investigaciones para la paz) analizan los rasgos generales y el origen de los conflictos y Quique Figaredo (responsable del Jesuit Refugee Service Camboya) analiza el caso de Camboya.

El cuarto bloque aborda un tema de reciente actualidad como es el *Asia nuclear y el sistema de No Proliferación* a partir de los trabajos de Jozef Goldblat (Vicepresidente del Instituto de investigaciones para la paz en Ginebra) y de Vicente Garrido (profesor de la Universidad Carlos III e investigador del Seminario).

El quinto bloque de participaciones se centra en los *encuentros y desencuentros de culturas y religiones* a partir de los textos de Juan Masiá (profesor de la Sophia University de Tokio) y de Eva Borreguero (experta en el nacionalismo hindú desde las ciencias políticas). Las reflexiones en este ámbito ilustran nuestro especial desconocimiento de la dimensión cultural y religiosa de los países asiáticos. No hubiese sobrado una mayor dedicación a estos temas.

Finalmente, Juan Manuel López Nadal (diplomático) y Manuel Lejarreta (Subdirector para Asia continental del Ministerio de Asuntos Exteriores) sitúan los elementos del debate geoestratégico y de la posición de la política exterior española ante la región en el

sexto y último bloque *Asia en el marco de las relaciones Internacionales*. Este bloque se completa con los trabajos de Lucía Alonso y Federico Abizanda (investigadores del Seminario) sobre las relaciones entre Asia y África, y de Julia Remón (Profesora de la Universidad de Lérida) sobre los rasgos de la nueva Asia Central.

Se trata, en definitiva, de un trabajo completo y riguroso que ofrece una perspectiva variada de Asia para aquellos que sufren del frecuente problema del desconocimiento de la región; pero que también ofrece para los iniciados y conocedores una amplia serie de opiniones de reconocidos expertos sobre el tema. Los primeros deberán, no obstante, realizar una mirada previa al mapa de la región y a sus principales datos e indicadores para adentrarse en los análisis y debates que ofrece este libro.

Pedro Caldentey del Pozo

CIENCIA POLÍTICA

GUERRERO SALOM, E. (2000), *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Madrid, Tecnos, 348 págs.

Aunque el título es relativamente largo, todavía tendría que serlo más si quisiera informar claramente al lector de la materia del libro. Decimos «claramente» porque, una vez leída la obra, encontramos con que el título en síntesis recoge el contenido. Efectivamente,

en primer lugar tenemos un estudio que resume la problemática actual de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en algunos regímenes europeos con especial referencia a España. Son los suficientes para que el lector, sin quedar abrumado por una información que el autor sin duda posee, comprenda que el caso español está dentro de lo que podríamos llamar la normalidad parlamentaria. Por eso, aunque el protagonista del libro es el régimen español, parece acertado haber preferido para el título el término más general de Parlamento al más restringido de Cortes.

En el amplio abanico de relaciones entre los dos Poderes, el autor se centra en la que tiene, sin duda, mayor contenido político: la función de control. Recogiendo y reflexionando sobre la doctrina, llega a la conclusión que el verdadero control es indirecto, a través de la influencia en la opinión pública.

En lo que podríamos llamar una segunda parte, el libro estudia esta problemática en lo que fue la V Legislatura del Reino de España, que ofreció como novedad en la historia de la reciente democracia española la inexistencia de una mayoría absoluta: el PSOE obtuvo 159 escaños. Era de esperar que en esta situación aumentaran las posibilidades de la función de control de Las Cortes. Y así fue. El autor hace lo que podríamos llamar una historia comentada de la actividad parlamentaria de esos años, para terminar en unas conclusiones que deberían ser tomadas en cuenta en la próxima reforma del Reglamento del Congreso y del Senado.

Fernando Prieto Martínez

SERVICIOS SOCIALES

ZÉMAN, Z. Y HARSÁNYI, L. (2000), *Caught in the Net in Hungary and Eastern Europe: Partnership in Local Welfare Policy* (Cogidos en la Red. Hungría y la Europa del Este. Participación en la Política Local de Servicios Sociales), Budapest, Instituto de Sociología de la Academia Húngara de Ciencias, 325 págs.

Antes de 1900, el sistema socialista de los países de la Europa Central y del Este hacía imposible la participación de la sociedad civil o el mercado en el campo de los servicios sociales. No había relación alguna entre el Estado y la sociedad civil para la solución de los problemas sociales del país, ni había sitio para organizaciones asistenciales privadas sin ánimo de lucro. Pero con el cambio de sistema político ha habido una proliferación de organizaciones no gubernamentales de diverso carácter asistencial en todos los países de la órbita socialista.

El estudio de la profesora Széman y el profesor Harsányi intenta analizar en base a un estudio empírico de cuestionarios y entrevistas en profundidad, qué organizaciones entran en el campo de los servicios sociales, así como la forma de hacerlo y la motivación que los anima. El estudio también pretende contestar a una serie de preguntas fundamentales sobre si estas organizaciones privadas son más o menos eficientes que las públicas; sobre su distribución geográfica y sobre las posibles causas étnicas, religiosas, políticas o de otro índole que hacen que no estén presen-

tes en algunas regiones.

Otros dos aspectos importantes del estudio son: uno, el que intenta determinar cuándo, cómo y dónde estas organizaciones privadas actúan como socios de las autoridades locales y cuándo juegan un papel suplementario o alternativo a la actividad de las autoridades, y dos, en qué se distinguen las instituciones en el campo social manejadas por el gobierno, las organizaciones privadas sin ánimo de lucro, y las empresas privadas.

El estudio se inicia colocando el área geográfica de investigación, Hungría, en el contexto de los otros países ex-socialistas, así en el primer capítulo se hace un rápido recorrido por las organizaciones de carácter asistencial en 12 países que hasta los noventa estuvieron detrás del telón de acero. En todos estos países, en los últimos años, han ido apareciendo más y más organizaciones no gubernamentales dedicadas a la ayuda a los más pobres, los ancianos y los discapacitados física y psíquicamente, y las razones de ello han sido varias: la primera, y quizás la más importante, ha sido la necesidad de mucha gente en estos países de experimentar y disfrutar de la recientemente conquistada libertad de asociación, reunión y acción, lo que les impulsa a romper los viejos moldes centralistas del antiguo régimen comunista y a querer experimentar el hacer cosas nuevas por su propia cuenta, sin interferencias gubernamentales ni trabas burocráticas. En esta nueva sociedad, junto con la conquista de la libertad se han perdido no pocas veces grandes cotas de igualdad; las diferencias sociales y económicas han crecido, y con ello el número de pobres que ya no

están protegidos por el antiguo Estado socialista ha aumentado considerablemente. Ante esta nueva situación, la sociedad civil ha sentido con frecuencia la necesidad de movilizarse para hacer frente a estas carencias.

Después de este capítulo introductorio, siguen otros seis capítulos que analizan, por este orden, (2) el marco legal y financiero de las organizaciones asistenciales privadas; causas, motivación y estructura organizativa y financiera de las organizaciones no gubernamentales; (3) las grandes organizaciones: la Cruz Roja, el *Hungarian Maltese Charity Service* apoyado por el gobierno de la República Alemana y la Iglesia Católica, y la Fundación Soros, por el nombre del famoso financiero húngaro que la creó; (4) las pequeñas organizaciones de las que hay más de 3.000 en el país, unas iniciadas por las distintas iglesias cristianas, y no pocas por grandes empresas y bancos deseosos de ayudar a su personal y crear un buen clima de relaciones humanas en el trabajo; (5) en este capítulo se analizan las relaciones de estas organizaciones privadas con las autoridades locales, cómo se ven unas a otras, cómo colaboran, cómo se distribuyen sus áreas de influencia, etc.; (6) en este último capítulo se analizan los beneficiarios de las actividades sociales de estas organizaciones no-gubernamentales, tanto las que actúan sin ánimo de lucro como las que cobran por sus servicios.

Tres son las conclusiones que apunta este estudio. La primera, la enorme importancia que tiene el sector privado, especialmente las iglesias, en la promoción del bienestar de la población. El gobierno húngaro sigue estrictamente

el principio de subsidiariedad, interviniendo en el campo social sólo donde la familia y la comunidad más inmediata no puede llegar. La segunda conclusión es que el campo de la salud está cada vez más sometido a las fuerzas del mercado, siendo las empresas privadas las que más trabajan en este sector, naturalmente en los niveles económicos más elevados, dejando a la iglesia y a las organizaciones no-gubernamentales atender a los sectores más desfavoreci-

dos de la sociedad. Y la tercera conclusión es que existe el peligro en Hungría de que las organizaciones privadas, con o sin ánimo de lucro, no *complementen* sino que *sustituyan* al sector público en el campo de la acción social, librando así a las autoridades de las responsabilidades sociales propias de un gobierno democráticamente desarrollado.

Gaspar Rul-lán Buades