



DEMOCRACIA

algo más que un voto

Daniele Archibugi, Mathias Koenig-Archibugi,
Andrew Strauss, Nieves Zúñiga, Federico Aguilera

Lecciones de los Estados
de bienestar europeos

Ian Gough

Afganistán y
la sociedad civil

Nuria del Viso

Diálogo

¿Solucionan los
microcréditos la pobreza?



Director - Santiago Álvarez Cantalapiedra

Jefa de redacción - Nieves Zúñiga García-Falces

Edición - Mónica Lara del Vigo, Rodrigo Sosa, Elsa Velasco

Consejo de redacción - Paco Fernández Buey, José Manuel Naredo, Gaby Oré Aguilar, Óscar Carpintero, Tanja Bastia, Carlos Montes, Helena Villarejo, Yayo Herrero, Javier Gutiérrez Hurtado

Publicidad - Ana Belén Martín

Distribución - Icaria Editorial, S.A. Arc de Sant Cristòfol, 11-23, 08003 Barcelona.
Tel. 93 301 17 23 www.icariaeditorial.com

Venta y suscripciones

Tel. (+34) 91 431 03 46 / 04 06
publicaciones@fuhem.es

Comité Asesor

Daniele Archibugi, Phyllis Bennis, Patrick Costello, Alfonso Dubois, Johan Galtung, Fred Halliday, Pedro Ibarra, Isabell Kempf, Michael T. Klare, Bichara Khader, Saul Landau, Maxine Molyneux, Roberto Montoya, Ignacio Ramonet, Francisco Rojas Aravena, José Manuel Pureza

Diseño original de la maqueta - Alicia Núñez Morales

Papeles es una publicación trimestral del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), que forma parte de FUHEM.

Información sobre las actividades de FUHEM y del CIP-Ecosocial pueden solicitarse a Duque de Sesto, 40, 28009 Madrid
Tel. (+34) 91 576 32 99 - Fax (+34) 91 577 47 26
cip@fuhem.es
www.cip.fuhem.es
www.revistapapeles.fuhem.es

I.S.S.N. - 1888-0576

Depósito legal - M-30281-1993

Foto portada - REUTERS/Umit Bektas. Manifestantes durante la concentración del 1º de mayo en Ankara (Turquía).

Las opiniones de los artículos publicados no reflejan necesariamente las del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) y son responsabilidad de los autores.

© FUHEM. Todos los derechos reservados.

Para solicitar autorización de reproducción de artículos, escribir a CIP-Ecosocial.

Esta revista ha recibido una ayuda de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas para su difusión

Impreso en papel ecológico como parte de la política de buenas prácticas en materia de sostenibilidad de FUHEM.

INTRODUCCIÓN 5

ENSAYO

- Los Estados de bienestar europeos: lecciones para países en desarrollo** 13
Ian Gough
-

ESPECIAL:

DEMOCRACIA, elementos para el debate

- ¿Qué hay de democrático en la paz democrática?** 43
Daniele Archibugi y Mathias Koenig-Archibugi
- Hacer global la democracia: evaluación de una Asamblea Parlamentaria Mundial** 61
Andrew Strauss
- Calidad democrática en sociedades multiculturales: el debate sobre los derechos** 75
Nieves Zúñiga García-Falces
- Deterioro ambiental y deterioro de la democracia: el caso canario** 91
Federico Aguilera Klink
-

PANORAMA

- Consumo y ciudadanía: de la responsabilidad individual al debate público** 103
Santiago Álvarez Cantalapiedra
- Enverdecer el Estado: el caso del Reino Unido** 113
Kevin Morgan
- Afganistán: guerras asimétricas, víctimas civiles** 137
Nuria del Viso

SUMARIO

PERISCOPIO

- La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad** 149
Colectivo Ioé
-

DIÁLOGO

- ¿Pueden los microcréditos solucionar la pobreza mundial?** 167
Sam Daley-Harris, Robert Pollin y Felicia Montgomery
-

ENTREVISTA

- Entrevista a Abdelkader Taleb Omar** 179
Tirma Pérez Escuredo
-

LIBROS

- Vivir (bien) con menos. Sobre suficiencia y sostenibilidad** de Manfred Linz, Jorge Riechmann y Joaquim Sempere 189
Óscar Carpintero
- Identidad y violencia. La ilusión del destino** de Amartya Sen 192
Santiago Álvarez Cantalapiedra

INTRODUCCIÓN

En nuestros días predomina una concepción de democracia poco exigente. Muchos representantes políticos sostienen que para calificar de democrática a una sociedad bastaría con la presencia de dos elementos: la práctica electoral y la libertad de mercado. Una apreciación muy próxima a la anterior, también bastante popular, precisa algo más, asimilándola a la existencia de elecciones libres y de un sistema de partidos, dando por supuesto la presencia del mercado como un eje destacado en la regulación de la vida social. La diferencia entre una y otra concepción se podría determinar comparando lo que había en nuestro país en la primera etapa de la transición con el resultado de lo que ahora hay. Y es que, como se desprende de la mirada a la participación política en España que nos ofrece el artículo del Colectivo loé, si algo se ha desarrollado en el transcurso de las últimas décadas en España ha sido precisamente la participación indirecta a través del fortalecimiento del protagonismo de los partidos en la vida pública, pero sin que con ello se hayan atenuado las estructuras autoritarias en la toma de decisiones. Esto ha llevado a calificar de partitocracia a nuestro sistema político. Asunto que, combinado con el reconocimiento de la creciente tecnificación, mercantilización y oligarquización de la actividad de unos partidos casi exclusivamente centrados en las cuestiones del poder, ha propiciado la advertencia, proveniente de los sectores más críticos, de que en realidad nos encontramos –más que en un proceso de profundización y mejora de la democracia– encallados en medio de la cratopolítica (esto es, en una actividad reducida a girar en torno a las cuestiones de poder en las instituciones).

Lo que buscamos con el Especial sobre democracia que incluimos en este número de *Papeles* no es tanto enredarnos en calificaciones reso-

nantes, como señalar algunas facetas escasamente subrayadas e incorporar algunos componentes nuevos que aparecen de manera recurrente en los debates actuales sobre la democracia. Entre los rasgos insuficientemente enunciados a la hora de hablar sobre democracia se encuentran el tipo y calidad del debate público en torno a los asuntos comunes, el grado de arraigo de la participación en el tejido social, el nivel de confianza y reconocimiento de las instituciones políticas por parte de la ciudadanía o la cuestión de las actitudes y valores que conforman la cultura democrática entre la población. Todos ellos constituyen aspectos relevantes tanto para cultivar una noción sustantiva de democracia que vaya más allá del voto, como para la mejora de la propia práctica electoral. Sólo si se dan ciertas condiciones (información veraz y suficiente, posibilidad de valorar las alternativas, debate público razonado, revocabilidad de los elegidos, etc.) las elecciones se convierten en un recurso fundamental de la democracia.

En todos los artículos de este Especial subyace la idea de que la democracia es, antes que cualquier otra cosa, el “gobierno mediante el debate” y que, en ese sentido, construir la democracia equivale a crear un espacio público que permita el acceso –en condiciones de igualdad– de todas las personas a la formación de la voluntad colectiva a través del diálogo crítico. Más que un orden instituido, es un proceso instituyente que hay que impulsar con el esfuerzo y la participación ciudadana, ya que en caso contrario, si no suscita implicación y echa raíces profundas en el tejido social, termina por agostarse y mantenerse como un tronco vacío. Sin la existencia de condiciones para la expresión audible de las voces de la gente y sin mecanismos de participación y deliberación públicos, la democracia se convierte en un mundo de sordos y mudos a los que se convoca ceremoniosamente a un ritual cada cierto tiempo.

La conciencia de que la democracia es un desafío histórico en proceso continuo de construcción debe recoger también la posibilidad de incluir nuevos componentes en su definición. Así, en la reflexiones actuales acerca del tema, van adquiriendo cuerpo preocupaciones vinculadas a las demandas que se derivan de una realidad crecientemente multicultural, a las relaciones que existen entre empobrecimiento de la democracia y el deterioro ambiental, a los problemas que surgen del hecho de que los principios democráticos rijan únicamente en el interior de los Estados o a la necesidad de que, en el tiempo de la mundialización, el ámbito global sea también un espacio para la democracia.

En lo que se refiere a la primera cuestión no está de más enfatizar que la diversidad, más que la similitud, se ha convertido hoy en una base fundamental de la construcción cultural y política de una sociedad. La diversidad cultural es una característica de la vida social que posiblemente resulte incómoda porque pone a prueba la calidad de nuestras democracias. El desafío de hacerse cargo de la diversidad y respetar las identidades culturales –tal y como ha señalado acertadamente el PNUD en su informe del año 2004– no es sólo para

algunos “Estados multiétnicos”, pues ningún país escapa al hecho de que sus sociedades sean cada vez más multiculturales. A ello se suma, además, a diferencia de otras cuestiones, la identidad cultural y sus controversias apasionan incluso al más flemático. Sin entrar por estos derroteros, lo que conviene señalar al respecto es que las democracias sufren del intento de la mayor parte de los Estados por crear naciones culturalmente homogéneas con identidades singulares. Reconocerlo es un buen punto de partida, ya que de lo contrario se corre el riesgo de pasar por alto, una vez metidos en harinas culturales, algunos rasgos estructurales de cómo se han construido en la práctica los modernos Estados-nación y el ejercicio de los derechos ciudadanos. El artículo de Nieves Zúñiga aborda el debate del multiculturalismo en relación con la democracia liberal desde las controversias que se suscitan en torno a los derechos.

Federico Aguilera, por su parte, centra el análisis en el papel de los desequilibrios de los procesos decisorios. Muchos problemas y conflictos ecológicos de nuestros días revelan estructuras de toma de decisiones que, al prescindir de la participación y debate, devienen en autoritarias a pesar de ser realizadas por quienes fueron elegidos para representar a los ciudadanos. Estas circunstancias muestran, por un lado, la relación directa que se da entre deterioro medioambiental y empobrecimiento de la democracia, y, por otro, las contradicciones entre la defensa de intereses generales y la presencia de importantes intereses económicos. Aguilera pone el dedo en una de las llagas de nuestra democracia: mientras se han ido asentando formalmente las instituciones, no se han abierto paralelamente cauces de participación reales para una adopción democrática de las decisiones públicas. Esto explica la dificultad para hacer audible –tanto en lo concerniente a la definición de los problemas como a la elección de las opciones– la voz de las personas directa o indirectamente afectadas por los costes ecológicos de la actividad económica o por el deterioro ecológico de la actuación pública. Parece que la democracia se afana en ignorar lo que la buena sociología no se cansa de repetir: que, en asuntos de participación, tan importante como solicitar la respuesta a un cuestionario es otorgar la posibilidad de que la gente formule las preguntas, pues –como dijo Gramsci en su día– las conclusiones de un debate se juegan en las premisas.

Otro de los principios fundamentales de la democracia consiste en la capacidad de establecer acuerdos institucionales para regular los antagonismos. Los estudios históricos y empíricos revelan que esa capacidad que muestra el régimen democrático hacia su interior no tiene traducción hacia el exterior. Un reto especialmente importante en nuestro tiempo consiste en saber plantear adecuadamente un programa de investigación que indague cómo podemos conseguir que las normas que regulan los conflictos en el interior de la democracia puedan también tener su expresión en el ámbito internacional. Desgraciadamente, según ponen de manifiesto Daniele Archibugi y Mathias Koenig-Archibugi, se están dedicando excesivas energías a una línea de investigación en las relaciones internacionales, la

de la “paz entre democracias”, que no sólo está plagada de juicios de valor y asentada en clasificaciones muy discutibles, sino que además está siendo utilizada, aunque de manera no deseada por los propios investigadores que la llevan a cabo, como arma ideológica por parte de la actual Administración Bush para justificar sus intervenciones bélicas. Andrew Strauss, por su parte, reclama la organización democrática del actual sistema mundial. A este respecto, evalúa la propuesta de crear un Parlamento Mundial no sólo desde el prisma de su conveniencia, sino también desde la perspectiva de su viabilidad política.

La reflexión acerca de la democracia no termina en la sección Especial pues, de algún modo, otros artículos plantean asuntos fuertemente vinculados con la *praxis* democrática. En uno de ellos se reclama la conveniencia de situar los debates sobre el consumo más en la esfera ciudadana que en el ámbito privado de las decisiones individuales. La aportación del grupo de investigación sociológica Colectivo loé, por su parte, permite constatar que la participación directa de la población en los asuntos públicos está bajo mínimos en España y que la confianza de la ciudadanía en las instituciones de representación política no le va a la zaga. Manejando la información estadística disponible señalan, por ejemplo, que el tiempo que dedica un español a la participación social es más de cien veces inferior que el que destina a la televisión. Todos estos hechos han de ser interpretados, no como el resultado de una particular inclinación española al absentismo de lo político, sino como la consecuencia de la forma histórica concreta en que se ha institucionalizado la democracia en nuestro país. Con este artículo inauguramos la sección Periscopio, que consiste en una mirada –a través de información empírica y otras herramientas– a las distintas facetas presentes en un tema de análisis o en un acontecimiento.

Presentamos además las colaboraciones de dos prestigiosos investigadores británicos que sitúan su reflexión en el Estado. Ian Gough, a través de un recorrido histórico por el proceso de construcción de los Estados sociales, democráticos y de derecho, fundamentalmente europeos, desarrolla un estudio comparativo de las políticas sociales que puede ser de utilidad también para los llamados países en desarrollo. Kevin Morgan trae a colación la necesidad de considerar el proyecto político de crear un “Estado verde”, esto es, una concepción del Estado que se construya más sobre la visión de una democracia ecológica que sobre la idea de la democracia liberal. Señala un aspecto del que no se ha tomado suficiente conciencia: el potencial estratégico que representa el componente público del consumo final y la capacidad de maniobra que se desprende de la contratación pública para afrontar el desafío de un desarrollo sostenible que vaya más allá de las formas convencionales en las que habitualmente queda formulado. A partir del análisis del suministro público de alimentos, y atendiendo a aspectos clave como la procedencia geográfica de los mismos y la cadena que va desde “la granja al tenedor”, propone poner el énfasis en el estudio de la capacidad organizativa del Estado para poder llegar a una apreciación más cabal acerca de si es posible o no la compatibilidad de las economías capitalistas con un sistema social sensible a lo ecológico.

En lo que respecta a los conflictos armados, concentramos la atención en la guerra de Afganistán. Uno de los rasgos que caracterizan a las guerras de nuestros días es el elevado porcentaje que representan los civiles en el cómputo total de las víctimas mortales. En los conflictos contemporáneos no existe un campo de batalla bien delimitado en el que sea posible identificar los contornos y los movimientos de los ejércitos enfrentados. Es más, suele ocurrir que tampoco existe una imagen visible y clara de algunos de los actores directamente implicados en la contienda, de manera que los perfiles de buena parte de los contendientes se diluyen hasta confundirse por completo con los del conjunto de la población de un país. Por otro lado, como sabemos por la actual guerra en Irak, el conflicto, aunque no se origine por una confrontación civil, con el tiempo adopta (o se busca que adopte) esa forma. Las consecuencias para la población son catastróficas. El artículo de Nuria del Viso señala el impacto creciente que sobre la población está teniendo la guerra en Afganistán.

Una entrevista a Abdelkader Taleb Omar, a la máxima autoridad del Frente Polisario, un diálogo centrado en torno a la polémica del papel que pueden desempeñar los microcréditos como un instrumento más de desarrollo social y reseñas de libros completan este número de *Papeles* que, además, se presenta en sociedad con su nuevo subtítulo: “de relaciones ecosociales y cambio global”. Como hemos anticipado en números anteriores, los desafíos de la sostenibilidad, la cohesión social y la democracia obligan a ampliar una perspectiva que nos permita comprender de manera más profunda lo que ocurre en nuestro mundo.

Santiago Álvarez Cantalapiedra
Director

CIP-Ecosocial: análisis y debates para
una sociedad justa en un mundo habitable
www.cip.fuhem.es

**Los Estados de bienestar europeos: lecciones
para países en desarrollo**
Ian Gough

13

Ensayo

IAN GOUGH

Los Estados de bienestar europeos: lecciones para países en desarrollo

Traducción de Berna Wang

La consolidación y longevidad de los Estados de bienestar en Europa permiten reflexionar sobre la utilidad y aplicabilidad de este modelo en otras realidades. Las lecciones extraídas del estudio comparativo de políticas sociales pueden ser tanto advertencias negativas como recomendaciones positivas, y se derivan tanto del desarrollo de las propias políticas como de la aproximación al análisis de éstas, aspecto útil para la identificación de nuevos problemas sociales.

Es difícil determinar los orígenes de la política social europea. En Gran Bretaña, quizá se pueda fechar el inicio de la política social moderna en la Nueva Ley sobre los Pobres de 1834 y en el *Informe sobre las condiciones de salubridad de la población trabajadora de Gran Bretaña*, de Chadwick, de 1842. La intervención del Estado en la educación y la seguridad social llegó mucho más tarde. El Estado prusiano estableció la educación obligatoria antes, mientras que, en 1883, Bismarck introdujo el primer programa de seguros de enfermedad del mundo, seguido de otro de pensiones para ancianos en 1889. Antes del comienzo de la I Guerra Mundial, se crearon en Gran Bretaña las pensiones para ancianos, las comidas escolares y el primer plan de seguridad social. Para entonces, también había llegado a gran parte de Europa una tupida red de servicios locales y municipales de salud, vivienda y prestaciones sociales.

Los términos *sozialstaat* y *sozialpolitik* aparecieron en Alemania a mediados del siglo XIX, casi un siglo antes de que surgiera el “Estado de bienestar” en Gran Bretaña, a principios de la década de 1940. El asentamiento de la posguerra en muchos países occidentales anunció la necesidad de una política social amplia y exhaustiva en los gobiernos modernos. Los sistemas de asistencia social nacionales sustituyeron o desplazaron a menudo planes de asistencia cooperativos, de empresa o de los trabajadores, al mismo tiempo

Ian Gough es profesor de Política Social en la Universidad de Bath (Reino Unido)

que ampliaban la cobertura territorial, socioeconómica y profesional. Aunque su forma difiere en función del país y de la esfera política, la política social es una característica significativa de todos los Estados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la segunda mitad del siglo XX.¹ Therborn definió los “Estados de bienestar” como aquellos Estados en los que más de la mitad de su presupuesto general está dedicado a política social, en contraposición a la economía, el ejército, el orden público, la infraestructura y otras funciones tradicionales del Estado.² Partiendo de esta base, incluso EEUU podría ser considerado un Estado de bienestar en los últimos veinticinco años del siglo XX.

Dada la longevidad y amplia presencia institucional de los Estados de bienestar en Europa, vale la pena analizar si pueden ofrecer alguna “lección” al mundo en desarrollo. Esas “lecciones” pueden adoptar tanto la forma de advertencias negativas como de modelos positivos. Pero, puesto que “política social” puede referirse tanto a las actuaciones del Estado como al estudio de estas actuaciones, hay dos tipos de lecciones posibles: los modelos de actuación en materia de política social que hay que seguir o evitar y las formas de análisis de esta política que contribuyen a abordar problemas sociales emergentes. En un estudio anterior titulado *Social Security in Developed Countries: Are There Lessons for Developing Countries?*, Atkinson y Hills concluían que hay pocas lecciones en cuanto a recomendaciones en materia de política, pero muchas relativas a los métodos de análisis de la política social.³

En primer lugar, hemos de definir “Europa”. Aun cuando nos limitásemos a la Unión Europea (UE) de 15 miembros antes de su ampliación, nos encontramos con el mismo problema con el que se topan la mayoría de los investigadores: la existencia de diferentes “regímenes de Estado de bienestar”⁴ o “familias de naciones”⁵ dentro de la UE. En términos generales, se identifican cuatro:⁶

- Liberal: Reino Unido e Irlanda
- Socialdemócrata: los países nórdicos
- Continental: Alemania, Francia, los países del Benelux y Austria
- Meridional: Italia, España, Portugal y Grecia

¹ Excluyendo a los miembros recientes y a Turquía, miembro fundador.

² G. Therborn, *When, How and Why Does a Welfare State become a Welfare State?*, ponencia presentada en el Taller ECPR Workshop, Feiburg, marzo 1983.

³ A. B. Atkinson y J. Hills, “Social Security in Developed Countries: Are There Lessons for Developing Countries?”, en E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills, A. Sen (eds.), *Social Security in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford, 1991.

⁴ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity, Cambridge, 1990; *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

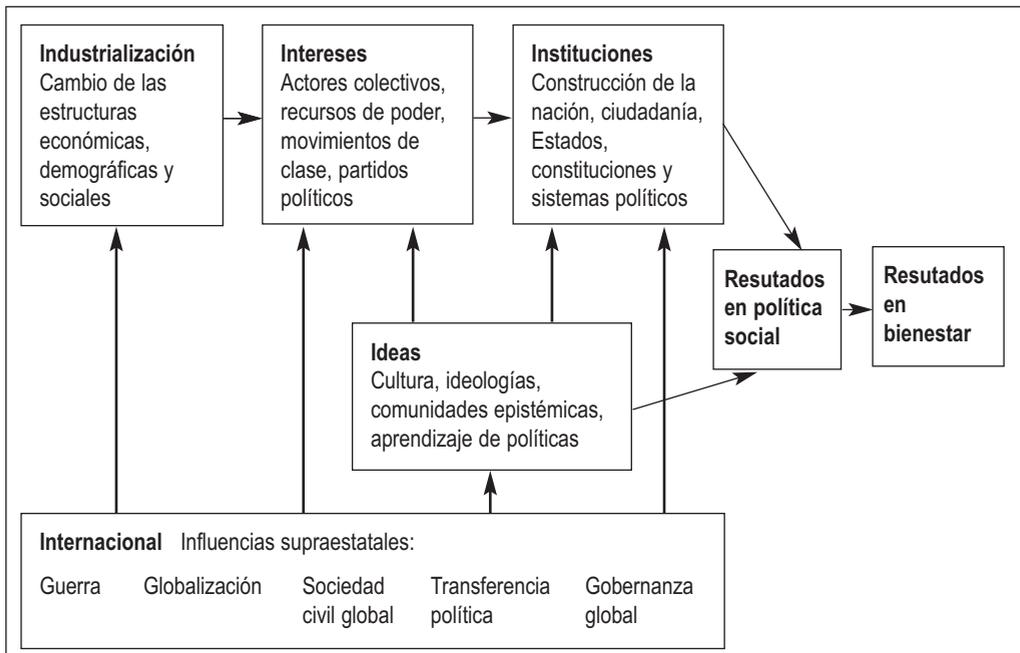
⁵ F. G. Castles (ed.), *Families of Nations*, Aldershot, Dartmouth, 1993.

⁶ M. Ferrera y M. Rhodes (eds.), *Recasting European Welfare States*, Frank Cass, Londres, 2000.

Por tanto, Europa no es homogénea y sus lecciones son plurales. De hecho, Europa ofrece un panorama natural y bien estudiado de respuestas divergentes en materia de política social a problemas sociales similares. Dado que una de sus “lecciones” más omnipresentes es que existen múltiples rutas que conducen a metas parecidas, una importante tarea analítica es comprender las razones que subyacen tras estas diferencias. Muchos estudios amplían el campo de la comparación al mundo de la OCDE de los Estados capitalistas desarrollados, incluyendo así a EEUU y Canadá, Australasia y Japón. Esto agrava la cuestión de la diversidad, pero ofrece aún más variabilidad para enriquecer el análisis comparativo.

Las políticas sociales en Europa y en la OCDE: “Las cinco íes”

Un modelo básico de manual de formulación de políticas basado en Easton⁷ y Hill⁸ distingue tres factores explicativos: la industrialización, los intereses y las instituciones (ver figura 1). También se consideran otros dos factores: las ideas e ideologías (que pueden operar tanto a través de grupos de intereses en la sociedad civil como de instituciones del Estado) y las influencias internacionales. ¿Cuál es el impacto de estas “cinco íes” en la política social europea y de la OCDE?⁹



⁷ D. Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, NJ, 1965.

⁸ M. Hill, *Understand Social Policy*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003.

⁹ Esta clasificación es similar, aunque no idéntica, a las seis escuelas de pensamiento de la política pública comparativa desarrolladas por M. G. Schmidt (“When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public

La industrialización y otros cambios macrosociales

En las décadas de 1950 y 1960, la escuela dominante identificaba la política social como una consecuencia o un correlato de la industrialización.¹⁰ La variable dependiente eran los gastos sociales públicos como porcentaje del PIB y la relación se demostraba en series temporales y análisis transversales. En general, se coincidía en que “el crecimiento económico y sus resultados demográficos y burocráticos son las causas fundamentales del surgimiento general del Estado de bienestar”.¹¹ Desde la perspectiva del cálculo, no sería sorprendente que el porcentaje de gastos sociales aumentase con mayor rapidez que el crecimiento económico (si estos servicios son bienes económicos superiores) o como respuesta al cambio demográfico (si el número de niños en edad escolar o de ancianos en edad de percibir pensiones aumenta como porcentaje de la población).

Se han formulado varias propuestas que explican esto. La primera se basó en la teoría de la diferenciación funcional de Talcott Parson y afirmaba que, a medida que las sociedades se desarrollaban, las funciones que desempeñaban tradicionalmente las familias y las comunidades serían desempeñadas por nuevos organismos públicos, como los servicios sanitarios, los servicios de salud, los subsidios para personas con rentas bajas, etc. Pero las nuevas políticas sociales no desplazaron a otras instituciones; por el contrario, el declive de las formas tradicionales de previsión bajo las presiones de la industrialización y el cambio demográfico “provocó” la aparición de nuevos organismos y responsabilidades públicos.¹² Esto es similar a la explicación que ofrece Karl Polanyi en *The Great Transformation* de las “respuestas sociales” a los trastornos sociales provocados por la “disgregación” de los mercados laborales de las relaciones sociales anteriores.¹³ Sin embargo, todas estas explicaciones podrían ser, y fueron, criticadas por “funcionalistas” por dar por supuesto que cada nueva “necesidad” social sería forzosamente identificada y satisfecha por nuevas instituciones públicas.

Policy”, *European Journal of Political Research* 30, 1996, pp. 155-183), aunque se desarrolló de forma independiente. Para una explicación más detallada ver M. G. Schmidt, “Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung”, en H. Obinger y U. Wagschal (eds), *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*, Campus 2000, Frankfurt, pp. 22-36.

¹⁰ H. L. Wilensky y C. N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare. The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, Free Press, Nueva York, 1958; P. Cutright, “Political Structure, Economic Development and National Social Security Programs”, *American Journal of Sociology* 70, 1965, pp. 535-550; H. J. Aaron, “Social Security: International Comparisons”, en Otto Eckstein (ed.), *Studies in the Economics of Income Maintenance*, Brookings Institution, Washington D.C., 1967; H. L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley, 1975.

¹¹ H. L. Wilensky, 1975, *op. cit.*, p. xiii. Ver también R. Mishra, *Society and Social Policy: Theoretical Perspectives on Welfare*, Macmillan Press Ltd, Londres, 1977 y F. C. Pampel y J. B. Williamson, *Age, Class, Politics, and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

¹² H. L. Wilensky y C. N. Lebeaux, 1958, *op. cit.* Ver R. Mishra, 1977, *op. cit.*

¹³ K. Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Rinehard & Company, Inc., Nueva York, 1944.

Gough intentó eludir la acusación de funcionalismo explicando la innovación de la política social ante la industrialización capitalista a través de la centralización de los Estados fomentada por las crecientes luchas de clases.¹⁴ Rimlinger desarrolló una explicación de la industrialización más comparativa y basada en la historia, aunque seguía reconociendo como base última de la política del bienestar en Europa la proletarianización de la mano de obra y las nuevas inseguridades que afrontaba esta clase en aumento.¹⁵ Gerschenkron (1962) demostró las ventajas de los que llegaron más tarde en Occidente, por las cuales Alemania pudo industrializarse más rápido que Gran Bretaña al beneficiarse del aprendizaje tecnológico, proporcionando así un argumento sistémico de por qué la industrialización no es un proceso uniforme.¹⁶ Todas estas perspectivas matizan la tesis de la simple industrialización.

Las políticas sociales, al permitir o dificultar la capacidad de mujeres y hombres para combinar el trabajo remunerado y el cuidado de los hijos, pueden fomentar la fertilidad, retrasarla o desalentarla

Hace tiempo que se reconoce que la transición demográfica es simultánea al desarrollo y la transformación de la economía. Los cambios demográficos incluyen el descenso de las tasas de mortalidad y de fertilidad, la disminución de los hogares en los que conviven tres generaciones y un paso hacia familias más reducidas. Las tendencias en relación con esto último incluyen el aumento de los divorcios y de nuevos matrimonios posteriores y el número creciente de familias monoparentales. De forma independiente, estas tendencias influyen enormemente en las nuevas políticas sociales, desde la protección social hasta los servicios de asistencia. Aun así, las investigaciones de la OCDE revelan tres importantes salvedades en este relato demográfico. En primer lugar, estas tendencias se producen en proporciones muy diferentes en función de cada país. En el sur de Europa, por ejemplo, las familias muestran unas tasas de fertilidad, divorcio, nacimientos fuera del matrimonio y familias monoparentales notablemente bajas y un número significativamente elevado de ancianos que viven con sus hijos.¹⁷ En segundo lugar, en todos los países, la familia conserva un papel central en la gestión de la articulación de los mercados de trabajo y los Estados de bienestar, así como en la prestación de labores asistenciales y en la gestión de la seguridad. Las presiones a favor de alternativas a la familia proporcionadas por el Estado o reguladas por éste

¹⁴ I. Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, Londres, 1979.

¹⁵ G. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe*, Wiley, América y Rusia, 1971.

¹⁶ A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, 1962.

¹⁷ I. Gough, *Global Capital, Human Needs and Social Policies: Selected Essays 1994–1999*, Macmillan, Londres, 2000, cap. 6.

seguirán aumentando, pero su forma diferirá en función de la persistencia de la economía familiar. Aquí, un estudio de Italia y del sur de Europa podría ofrecer lecciones útiles al mundo en desarrollo. En tercer lugar, y más importante, las políticas sociales nacionales están implicadas en estos diferentes resultados demográficos. Al permitir o dificultar la capacidad de mujeres y hombres para combinar el trabajo remunerado y el cuidado de los hijos, pueden fomentar la fertilidad, retrasarla o desalentarla: la fertilidad se convierte, así, en un factor endógeno dentro de los diferentes sistemas de bienestar.¹⁸

Esto lleva a los efectos de otras estructuras sociales que subrayan la diversidad nacional frente a las fuentes de convergencia. Dos factores importantes aquí son la religión y la etnia. Desde Weber y Rokkan,¹⁹ la importancia de la religión en Europa se centra en la división posterior a la Reforma entre catolicismo y protestantismo, y la ulterior independencia, o integración, de Iglesia y Estado. La relación con la política social no es sencilla: los fuertes vínculos que unían el Estado a la Iglesia luterana se tradujeron en Suecia en intervenciones sociales tempranas de envergadura; por contraste, a finales del siglo XIX, las nuevas doctrinas católicas del “capitalismo social” y la subsidiariedad fomentaron diferentes formas de responsabilidad social y del Estado. Las diferencias entre naciones protestantes, católicas y mixtas persisten. Por ejemplo, la proporción de la población bautizada dentro de la Iglesia católica puede explicar varias características persistentes de las políticas sociales, como las transferencias sociales (positivas) y el trabajo de la mujer (negativo).²⁰ Esto sugiere que la influencia de otras confesiones y de los valores afines a éstas debería ocupar un lugar importante en el estudio del desarrollo de las políticas sociales en las diversas naciones del mundo.

El efecto de otros factores diferenciadores “horizontales”, como la lengua, la raza y la etnia, en el desarrollo del Estado de bienestar ha figurado en los estudios históricos sobre la construcción del Estado.²¹ También ha desempeñado un papel importante para explicar el rudimentario estatalismo del bienestar de EEUU en función de su diversidad étnica y racial (en comparación con los países desarrollados europeos). Según Goodhart,²² la diversidad cultural, resultado del aumento de la emigración a Europa en los últimos años, amenaza la cohesión social y la buena disposición a pagar los elevados impuestos de los que dependen los Estados de bienestar europeos. Un análisis de regresión realizado por Taylor-

¹⁸ F. G. Castles, “The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries”, *Journal of European Social Policy* 13(3), 2002, pp. 209-227.

¹⁹ P. Flora, “Introduction and Interpretation”, en P. Flora, S. Kuhnle y D. Urwin (eds.), *State Formation, Nation-Building and mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*, OUP, 1999, pp. 1-91.

²⁰ F. G. Castles, *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998b.

²¹ P. Flora y A. J. Heidenheimer, “The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State” en P. Flora y A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1981 pp. 17-34.

²² D. Goodhart, “Too diverse?”, *Prospect*, febrero de 2004.

Gooby concluye que la diversidad sí tiene un impacto negativo en los gastos sociales, pero la existencia de políticas de izquierdas reduce espectacularmente este efecto.²³ Esto sugiere que el impacto de la diversidad horizontal en la política social territorial está mediada por intereses e instituciones.

Intereses: actores colectivos, recursos de poder, democracia y partidos

Las críticas teóricas y empíricas de las tesis de la modernización fueron complementadas con conclusiones empíricas, sobre todo con la excepcional trayectoria de EEUU. Estos factores dieron lugar a un segundo conjunto de explicaciones en la década de 1970, que fueron más allá de los cambios macrosociales para dar prioridad a la organización colectiva y a los poderes de los principales actores sociales, sobre todo las clases sociales. Esto se conoce a veces como “modelo socialdemócrata”,²⁴ aunque, en mi opinión, es más útil llamarlo modelo de los “recursos de poder” o de la “lucha de clases democrática”.²⁵ Todo comienza a partir de un choque de intereses de clase. En un original estudio de las perspectivas políticas en varios países de los intereses de los trabajadores y los de las empresas en 1881 y 1981, Therborn halló (lo que quizá no sea tan sorprendente) que los primeros defendían una mayor intervención económica del Estado, políticas de pleno empleo, políticas sociales universales y exhaustivas y una redistribución fiscal e igualdad económica mayores.²⁶ Las organizaciones empresariales estaban a favor de los incentivos al crecimiento, la previsión privada más una cobertura baja de los beneficios sociales, así como de una redistribución baja. La hipótesis era que el reparto de los recursos de poder entre las principales clases sociales de la sociedad capitalista determinaba el alcance, el ámbito y los efectos redistributivos de las políticas económicas y sociales. Aquí es útil distinguir los efectos de: a) la movilización extraparlamentaria basada en clases y b) los sistemas de partidos políticos una vez establecida la representación democrática.

La creación, autoactivación y movilización de grupos de trabajadores que acompañó a la industrialización capitalista aparece en muchas explicaciones de los orígenes de los Estados de bienestar europeos. Las luchas proletarias y otras, los sindicatos y los partidos

²³ P. Taylor-Gooby, “Is the Future American? Can Left Politics Preserve European Welfare States from Erosion through Growing ‘Racial’ Diversity?”, *Journal of Social Policy* 34(4), 2005.

²⁴ F. G. Castles, “Scandinavia: The Politics of Stability”, en R. C. Macridis (ed.), *Modern Political Systems: Europe*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1978.

²⁵ W. Korpi, *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, Routledge y Kegan Paul, Londres, 1978; *The Democratic Class Struggle*, Routledge y Kegan Paul, Londres, 1983.

²⁶ G. Therborn, “Karl Marx returning: The welfare state and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories”, *International Political Science Review* 7 (2), 1986, pp. 131-164.

socialistas fueron el telón de fondo del surgimiento de políticas sociales nacionales en toda Europa.²⁷ En su explicación de los orígenes del *New Deal* estadounidense de la década de 1930 y del programa Gran Sociedad del presidente Johnson de la década de 1960, Piven y Cloward describen cómo la movilización de grupos pobres y desposeídos en EEUU forzó a las élites resistentes a hacer concesiones sociales.²⁸ Después de la II Guerra Mundial, el “acuerdo político” dominante en Europa consistió en la aceptación por parte de los trabajadores de una economía capitalista, a cambio de la aceptación por el capital de la representación y la negociación colectivas, los servicios sociales y la protección social.²⁹

Sin embargo, una vez concedido el sufragio universal, el terreno de la lucha de clases y de otras luchas sociales quedó alterado.³⁰ Curiosamente, rara vez se ha estudiado la democratización como factor causal en el desarrollo de los Estados de bienestar. No obstante, en un estudio sobre la introducción de los programas de seguros sociales antes de la I Guerra Mundial, Flora y Alber demostraron que fueron Estados absolutistas, como la Alemania de Bismarck los pioneros en la introducción de políticas sociales, precisamente para eludir la democratización.³¹

Una excepción fue Hewitt, que demostró la importancia de la “hipótesis democrática simple” para explicar las diferencias entre países de los resultados en cuanto a igualdad. Una vez establecida la democracia y reconocidos los derechos sindicales en la ley, y una vez que los partidos representaron a las clases trabajadoras y se permitió la organización de otros intereses subordinados, se produjo un cambio decisivo en el equilibrio de poder entre clases. Las organizaciones y partidos de la clase trabajadora tenían más influencia para contrarrestar las demandas, que antes parecían naturales, de las empresas y las élites tradicionales. Dentro de esta escuela, se pusieron diferentes énfasis en el papel de los sindicatos y de otras organizaciones colectivas, en la proporción de votos de los partidos políticos de izquierdas y en la proporción de puestos en el gobierno de los diferentes partidos o de su papel en el Ejecutivo. Castles subrayaba la debilidad y división de la derecha, más que la fuerza de la izquierda, como factor decisivo.³² Baldwin defendió enérgicamente que las coaliciones de clase habían sido históricamente importantes en las principales innovaciones en materia de política social; por ejemplo, es probable que las coaliciones urbanas-rurales den lugar a Estados de bienestar universalistas. La relación entre un sindicalismo fuerte y

²⁷ I. Gough, 1979, *op. cit.*

²⁸ F. Piven y R. Cloward, *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*, Tavistock, Londres, 1972.

²⁹ Paradójicamente, los intereses y la influencia de las empresas se han estudiado poco hasta épocas recientes. Ver K. Farnsworth, *Corporate Power and Social Policy in a Global Economy*, The Policy Press, Bristol, 2004.

³⁰ P. Flora y A. J. Heidenheimer, 1981, *op. cit.* y P. Flora (ed.), *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, Gruyter, Berlín, 1986–87.

³¹ P. Flora y J. Alber, “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe”, en P. Flora y A. J. Heidenheimer (eds.), *op. cit.*, pp. 37-47.

³² F. G. Castles, 1978, *op. cit.*

sistemas de relaciones laborales neoempresariales y centralizadas ha generado otra corriente de análisis y explicaciones.

Estos dos argumentos centrados en los intereses han sido corroborados en numerosos estudios.³³ El resultado final es que “la lucha de clases importa” y “la política importa”. No fue tanto la industrialización y la modernización de Europa y Occidente lo que generó los Estados de bienestar, sino la forma en que esto se reflejó en las divisiones de clase, las organizaciones de clase dentro de la sociedad civil y sus respectivos poderes, su movilización económica y social y, posteriormente, su representación parlamentaria. Un factor crucial es el surgimiento de partidos basados en ideologías que persiguen una reforma de clase, en lugar de partidos clientelistas o personalizados.

Después de la II Guerra Mundial, el “acuerdo político” en Europa consistió en la aceptación por parte de los trabajadores de una economía capitalista a cambio de la aceptación por el capital de la representación y la negociación colectivas, los servicios sociales y la protección social

No obstante, el enfoque de los recursos de poder de clase no podía explicar la introducción temprana de políticas sociales por partidos no basados en clases, ni el surgimiento posterior de sistemas de bienestar fuertes en países con sindicatos y partidos socialdemócratas relativamente débiles, como en los Países Bajos.³⁴ Los estudios revelaron también la importancia de la provisión de un tercer sector que no era ni el Estado ni el mercado: las organizaciones religiosas y otras organizaciones de voluntarios. Por ejemplo, en los Países Bajos y en Alemania existe una provisión paralela de servicios sociales por parte de organizaciones protestantes, católicas, judías y laicas (y ahora musulmanas). El resultado es una política social “basada en pilares”.

El importante impacto, aunque diferente, del protestantismo y del catolicismo antes señalado se amplió con la fundación de los partidos democristianos. Los Estados de bienestar democristianos en Europa proporcionan beneficios de transferencia muy generosos, sobre todo a los varones que mantienen a sus familias, pero tienen un compromiso bajo con las políticas de pleno empleo y la provisión de servicios sociales.³⁵

³³ Para un buen estudio reciente, ver S. Stiller y K. Van Kersbergen, *Welfare State Research and the Independent Variable Problem: What to Explain and How to Explain?*, ponencia presentada en Friburgo (Suiza), 22-24 de septiembre 2005.

³⁴ G. Therborn, “‘Pillarization’ and ‘Popular Movements’. Two Variants of Welfare State Capitalism: the Netherlands and Sweden”, en F. G. Castles (ed.), *The Comparative History of Public Policy*, Polity Press, Cambridge, 1989; T. Skocpol y E. Amenta, “States and Social Policies”, *Annual Review of Sociology* 12, 1986, pp. 131-157.

³⁵ K. Van Kersbergen, *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, Routledge, Londres, 1995.

Hasta ese momento el análisis se combinaba en la influyente obra de Esping-Andersen sobre los regímenes del Estado de bienestar, que identificaba tres mundos de “capitalismo del bienestar”: el liberal, el socialdemócrata y el conservador o democristiano (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Síntesis del régimen del bienestar

Los factores de la industrialización y los intereses influyeron en el análisis de Esping-Andersen de que había “tres mundos de capitalismo del bienestar” en los Estados miembros democráticos de la OCDE, no solo los dos polos de liberales y socialdemócratas identificados en la teoría de los recursos de poder. “Es difícil imaginar que alguien luche por los gastos *per se*”, sostenía el autor.³⁶

El enfoque del régimen del Estado de bienestar desarrolló, en cambio, tres criterios distintos de capitalismo del bienestar y tres conjuntos de medidas que lo complementan. En primer lugar está la mezcla del papel de los Estados y de los mercados en la producción de bienestar, al que se añadió el papel de las familias en la obra posterior de Esping-Andersen.³⁷ Llamemos a esto el “bienestar mixto”. En segundo lugar se sitúa una nueva medida de los resultados del bienestar, que seguía la trayectoria de la realidad de los derechos sociales en un país: la “desmercantilización”. Esto evaluaba “el grado en el que individuos, o familias, pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable con independencia de la participación del mercado”.³⁸ En la obra de 1999, esto iba complementado con el concepto paralelo de “desfamiliarización”; “un régimen desfamiliarizador es aquel que trata de descargar a la familia y reducir la dependencia del bienestar de los individuos en el parentesco”.³⁹ En tercer lugar, está el efecto de estos dos factores en el patrón dominante de estratificación en un país, medido con el grado de segmentación y desigualdad en diferentes sistemas de seguridad social. Estos proporcionan una retroalimentación positiva, conformando las coaliciones de clases que tienden a reproducir o intensificar la matriz institucional y los resultados del bienestar originales, lo que deriva en una fuerte “dependencia de la trayectoria”.

Esping-Andersen identificó tres regímenes de Estado de bienestar en los países capitalistas avanzados con historias democráticas ininterrumpidas desde la II Guerra Mundial: el liberal, el conservador-empresarial y el socialdemócrata, y resumió de la forma siguiente sus características:⁴⁰

Los tres mundos del capitalismo del bienestar

	<i>Liberal</i>	<i>Conservador-empresarial</i>	<i>Socialdemócrata</i>
<i>Papel de:</i>			
La familia	Marginal	Central	Marginal
El mercado	Central	Marginal	Marginal
El Estado	Marginal	Subsidiario	Central
El Estado de bienestar:			
Lugar dominante de solidaridad	El mercado	La familia	El Estado
Modo dominante de solidaridad	Individual	Parentesco Empresarial Estatalista	Universal
Grado de desmercantilización	Mínimo	Alto (para quien mantiene a la familia)	Máximo
Ejemplos	EEUU	Alemania, Italia	Suecia

³⁶ G. Esping-Andersen, 1990, *op. cit.*, p. 37.

³⁷ G. Esping-Andersen, 1999, *op. cit.*, p. 51.

³⁸ G. Esping-Andersen, 1990, *op. cit.*, p. 21.

³⁹ G. Esping-Andersen, 1999, *op. cit.*

⁴⁰ *Ibidem*, tabla 5.4.

Instituciones: Estados, Constituciones y sistemas políticos

En la Gran Bretaña de la posguerra, T.H. Marshall hizo su famosa interpretación de la creciente responsabilidad del Estado como la última etapa de la ampliación de la ciudadanía.⁴¹ Los derechos civiles surgieron en el siglo XVIII, culminaron en la Ley de Reforma de 1832 y fueron seguidos de la difusión de los derechos políticos, principalmente la ampliación del sufragio, en el siglo XIX y principios del XX. La crucial tercera etapa para Marshall fue el surgimiento de los derechos sociales en la primera mitad del siglo XX: “el derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económicas, a compartir plenamente el legado social y a vivir la vida de un ser civilizado según los criterios predominantes en la sociedad”. El Estado de bienestar fue la culminación de esta tercera etapa y se puede fechar razonablemente en Gran Bretaña el 5 de julio de 1948, cuando entraron en vigor la Ley del Seguro Nacional y la Ley del Servicio de Salud Nacional. Sin embargo, los especialistas continentales reconocieron que esta secuencia varió en cada país: la Alemania de Bismarck amplió los derechos sociales a la seguridad social precisamente para frustrar la ampliación de los derechos políticos.

Stein Rokkan, a su vez, desarrolló una teorización mucho más amplia del Estado de bienestar como etapa final de la construcción de naciones en Europa.⁴² Hace tiempo que se reconoce el papel de las instituciones de política social en la creación de los Estados-nación y de los Estados de bienestar.⁴³ En primer lugar, un Estado de bienestar requiere un Estado fiscal efectivo, como reconoció hace tiempo Schumpeter. En varios países hubo un impulso dominante hacia el estatismo del bienestar, como en la Alemania de Bismarck, donde el seguro social de la década de 1880 sirvió de motor social para consolidar la unificación de 1870/71.⁴⁴ En varios países federales actuales, el Estado de bienestar puede actuar como fuerza para la unidad:⁴⁵ cuando hay una amenaza de secesión, el Estado de bienestar puede actuar como pararrayos para articular los intereses y compensar las divisiones y desigualdades socio/étnico-territoriales.⁴⁶

A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, se había introducido un “nuevo” institucionalismo en la investigación comparativa sobre el desarrollo de la política

⁴¹ T. H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

⁴² P. Flora, 1999, *op. cit.*

⁴³ H. Hecho, 1974, *op. cit.* y T. Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In.*, 1985, pp. 3-37.

⁴⁴ G. Rimlinger, 1971, *op. cit.*

⁴⁵ H. Obinger, S. Leibfried y F. G. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

⁴⁶ Sin embargo, Canadá ha experimentado una descentralización de competencias sociales en el último medio siglo (K. Banting, “Canada: Nation-building in a Federal Welfare State”, en *Ibidem*, pp. 89-137).

social, sobre todo para explicar la naturaleza de los sistemas de bienestar desarrollados y los obstáculos para reformarlos y reducirlos, como puede verse en la obra de Paul Pierson.⁴⁷ Esta escuela de pensamiento sitúa en el centro de la escena la naturaleza del Estado y a las instituciones políticas y sus pautas de desarrollo, y explica en gran medida la naturaleza de las políticas sociales nacionales y las variaciones que existen entre ellas en función del papel mediador de las instituciones del Estado y sus procesos de formulación de políticas.

Ha resultado mucho más difícil hacer operativas y medir diferencias significativas en estructuras estatales y sistemas políticos a fin de evaluar su efecto facilitador o bloqueador de reformas significativas de política social. En este sentido han surgido dos corrientes principales de pensamiento. En la primera, que sigue la obra de Immergut⁴⁸ y Maioni,⁴⁹ la investigación se ha concentrado en la centralización de la toma de decisiones en la cúspide de los sistemas políticos y en la medida en que el Ejecutivo está aislado de las presiones parlamentarias y electorales. Si el poder se dispersa y hay muchos puntos de veto, grupos relativamente pequeños y bien organizados podrán bloquear los cambios sistémicos necesarios para reformar radicalmente los programas de salud o de seguridad social.⁵⁰ Por tanto, los sistemas federales,⁵¹ o la separación constitucional de poderes, dificultan el desarrollo de Estados de bienestar; doblemente si ambos están presentes. A la inversa, los sistemas parlamentarios de gobierno fomentan la disciplina de partido y reducen al mínimo la presión de los grupos de intereses especiales. La segunda corriente subraya los legados burocráticos de programas sociales anteriores; la forma en que los maestros y los trabajadores de la salud del sistema público, por ejemplo, o nuevas "clientelas", como los pensionistas de la tercera edad, pueden movilizarse para defender y ampliar programas y beneficios sociales.⁵²

Cabría describir actualmente la combinación de estos tres factores como el modelo ortodoxo de política social en Occidente (ver cuadro 2).

⁴⁷ P. Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

⁴⁸ E. Immergut, *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.

⁴⁹ A. Maioni, "Parting at the Cross-Roads. The Development of Health Insurance in Canada and the United States", *Comparative Politics* 29 (4), 1997, pp. 411-431.

⁵⁰ Ver G. Bonoli, *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

⁵¹ Ver H. Obinger *et al.*, 2005, *op. cit.*

⁵² P. Pierson, "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review* 94, 2, 2000, pp. 251-267; P. Flora, 1986-7, *op. cit.*

Cuadro 2: El modelo ortodoxo

En un análisis pionero y sintético de varios países, Huber *et al* pusieron a prueba los efectos de estas diferencias estatales en gastos sociales, generosidad de los beneficios, alcance de la redistribución y otras medidas de los derechos sociales.⁵³ Concluyeron que las estructuras constitucionales desempeñaban un importante papel a la hora de explicar los contrastes entre Suecia, por un lado, y EEUU y Suiza por otro (pero también hallaron que los dos primeros factores seguían siendo significativos: unas poblaciones que envejecen *ceteris paribus* y un nivel elevado de renta propiciaban un gasto social más elevado. Lo que es más importante, la socialdemocracia tenía una enorme influencia en la desmercantilización y la redistribución, mientras que la democracia cristiana fomentaba una elevada transferencia de beneficios pero también un mayor desempleo).

El modelo puede resumirse del siguiente modo:

1. El desarrollo de la política social está determinado por los tres factores 1, 2 y 3.
2. Sin embargo, los factores explican diferentes aspectos y medidas de políticas sociales: el problema de la variable dependiente.
3. Por tanto, las variables independientes y las dependientes son interdependientes. Stiller y Van Kersbergen llaman a esto el problema de la concordancia: causa y efecto tienden a especificarse en diferentes niveles de análisis.⁵⁴ Esto exigirá una teorización causal más fuerte y metodologías más sofisticadas en la próxima generación de investigaciones sobre el Estado de bienestar.

Ideas: cultura, ideologías y comunidades epistémicas

Sin embargo, la síntesis antes expuesta omite una explicación que en una época fue común en el siglo XIX: el papel de las ideas y su influencia en las élites reformistas. Se distinguen tres niveles, de más a menos abstracto: a) los sistemas culturales; b) las ideas e ideologías dominantes; y c) las comunidades epistémicas y la transferencia de políticas.

Lo anterior da cierta idea del impacto de los sistemas culturales, incluidos los religiosos y otras visiones del mundo, en la formación de los Estados y de los Estados de bienestar. Por ejemplo, el pensamiento social católico proporcionó una clara base antisocialista y anti-liberal para las políticas sociales públicas. El principio de la subsidiariedad, es decir, que se aprueben políticas al mínimo nivel social efectivo, reconocía el papel crucial de la familia, la

⁵³ E. Huber, C. Ragin y J. D. Stephens, "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State", *American Journal of Sociology* 99 (3), 1993, pp. 711–749.

⁵⁴ S. Stiller y K. Van Kersbergen, 2005, *op. cit.*

comunidad, el centro de trabajo y la iglesia, pero también propugnaba un lugar significativo para los organismos públicos locales, regionales y nacionales.⁵⁵ El resurgimiento de las explicaciones culturales en los últimos años se ha producido en parte para explicar diferentes patrones familiares y funciones de género dentro de Europa y de la OCDE. Pfau-Effinger reconoce la autonomía relativa de los valores culturales, aunque los considera alterables en caso de “contradicciones básicas”, como el choque entre el individualismo y la división del trabajo basada en el género en la familia y el matrimonio, que crea dependencia.⁵⁶ Sin embargo, sería justo concluir que las explicaciones culturales de la formulación de políticas son más sofisticadas en los estudios sobre el desarrollo que en los estudios sobre política social.⁵⁷

Las explicaciones culturales afrontan problemas concretos al explicar los cambios de políticas, tema recurrente en la obra de Hall sobre el poder de las ideas en estos cambios de políticas.⁵⁸ Hall distinguió posteriormente tres órdenes de aprendizaje político: el primero influye en los marcos políticos, el segundo en los instrumentos y un tercero en el que se cuestionan y revisan los objetivos.⁵⁹ Hall aplicó estos tres órdenes para explicar el auge del pensamiento neoliberal de la década de 1970, que tuvo consecuencias profundas para los Estados de bienestar occidentales. La “Edad de Oro” de los Estados de bienestar “keynesianos” de la posguerra se fundó en grandes oportunidades de empleo y una complementariedad entre mercados de trabajo y sistemas de bienestar. Por lo general, se considera que esta armonía entre economía y política social se rompió con el desafío del monetarismo en la década de 1970.⁶⁰ Más tarde, Jessop afirmó que los Estados de bienestar keynesianos estaban siendo sustituidos por el “Estado de bienestar a cambio de trabajo schumpeteriano”, aunque era ambiguo como discurso dominante y como realidad.⁶¹ En la década de 1990, el discurso de la crisis del Estado de bienestar se fusionó con ideas de “globalización”. Estos discursos de “crisis” tienen hoy una amplia resonancia, aunque están debilitados por estudios que demuestran los ajustes, silenciosos y de incremento, de las políticas sociales europeas a sus cambiantes entornos económicos.

Una idea contraria destacable es la del “Estado de bienestar productivo”. Originada en Suecia en la década de 1930, reconoce la contribución a la prosperidad y modernización de

⁵⁵ Ver también F. G. Castles, 1993, *op. cit.*

⁵⁶ B. Pfau-Effinger, “Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interaction”, *Journal of Social Policy*, 2005, Vol.34, pp. 3-20.

⁵⁷ Por ejemplo, V. Rao y M. Walton (eds.), *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Stanford, 2004.

⁵⁸ P. A. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989.

⁵⁹ P. A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 1993, Vol. 25, 3, pp. 275-296.

⁶⁰ R. Mishra, *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf, Brighton, 1984.

⁶¹ B. Jessop, “Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, *Studies in Political Economy* 40, 1993, pp. 7-39.

la educación, la atención sanitaria y las políticas de población y familiares de buena calidad y equitativas. Esta idea se ha redescubierto recientemente con el cambio a una economía posindustrial en la que el capital humano adquiere una importancia central, y en el nuevo discurso de la “Tercera Vía”.⁶² Por tanto, las políticas sociales no afectaban, ni afectan, únicamente a la redistribución. Siempre se ha considerado que algunas políticas, como las primeras comidas escolares en Gran Bretaña, desempeñan un buen papel público productivo. En general, en Europa, los Estados de bienestar protectores y productivos se han desarrollado juntos: los sistemas nacionales de escolarización y salud acompañan al desarrollo de redes de seguridad social y de seguridad nacionales. De hecho, es difícil separarlas.

Una tercera escuela ha estudiado el papel de las ideas en la innovación y el aprendizaje de políticas a través del concepto de comunidades epistémicas, definidas como “una red de profesionales con pericia y competencia reconocidas y con conocimientos fidedignos pertinentes a la política dentro de un dominio o una esfera”.⁶³ Los economistas fueron un poderoso ejemplo de comunidad epistémica en el mundo moderno, pero los expertos en política social son una importante comunidad epistémica alternativa en la mayoría de los países europeos. En algunos textos, esto se fusionó con trabajos anteriores sobre comunidades políticas, redes temáticas y coaliciones de defensa. Todos reconocían que el “aprendizaje” era un motor importante del cambio político. Tanto los discursos dominantes como las comunidades epistémicas pueden utilizarse para explicar la influencia de las ideas en las élites con mentalidad reformista y su papel en la elaboración de las opciones para el cambio de políticas: las “reformas desde arriba” preferentes.⁶⁴

Internacional: las influencias supraestatales en la formulación de políticas

Las explicaciones expuestas comparten su enfoque en el Estado-nación individual y en factores internos que explican el surgimiento de las políticas sociales y de los Estados de bienestar. Hasta hace dos décadas, el reconocimiento de que los factores y agentes externos, supranacionales, desempeñaban algún papel en este proceso era escaso, con una sola excepción: el impacto de la guerra.

En su mayor parte, la II Guerra Mundial viene siendo un telón de fondo que se da por sentado en el pensamiento de la posguerra sobre la política social en Europa, aunque en

⁶² A. Giddens, *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 2002.

⁶³ P. M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization* 46, 1992, pp. 1-35.

⁶⁴ I. Gough, 1979, *op. cit.*

general se reconoce que señaló un momento decisivo en el surgimiento de Estados de bienestar amplios, de “gran gobierno” y de los derechos de los ciudadanos a beneficios y servicios (Parry 1986-7). La guerra “total” exigía la movilización de todos los recursos de las sociedades, lo que aumentó tanto las demandas sociales como las capacidades del Estado, como demostró Titmuss en su estudio sobre el impacto de la II Guerra Mundial en el Estado de bienestar británico de la posguerra.⁶⁵ Esto se prefiguró en el impacto de la Guerra Civil estadounidense sobre los veteranos y en los primeros programas federales, como ilustraron Amenta y Skocpol.⁶⁶ Aunque existen pocos análisis comparativos, hubo importantes diferencias entre naciones, entre vencedores y vencidos, y entre los países ocupados o por los que se combatió y los demás.⁶⁷

En otros lugares, el entorno externo fue el acuerdo de posguerra del sistema de la ONU y las instituciones de Bretton Woods. Estas impusieron limitaciones significativas a la formulación de políticas económicas y sociales, como pudo verse en Gran Bretaña en 1977, cuando el Fondo Monetario Internacional (FMI) exigió al gobierno que redujera su déficit presupuestario y sus gastos sociales. Sin embargo, dentro de este marco, se suponía que las políticas sociales eran formuladas por los Estados-nación con una autonomía significativa. La importancia de los factores transnacionales y supranacionales en la formulación de estas políticas comenzó a reconocerse con el desacoplamiento del dólar y el paso hacia políticas monetaristas y neoliberales de finales de la década de 1970. Pero fue el surgimiento de Europa del Este desde detrás del Telón de Acero y el discurso, y en parte realidad, de la “globalización” lo que provocó que se hicieran investigaciones significativas sobre el papel de los factores supranacionales en el desarrollo de las políticas sociales nacionales.

Cabe identificar equivalentes supranacionales de los cuatro factores nacionales antes expuestos:

1. Globalización: tendencias supranacionales e interconectadas, relativamente no planificadas y autónomas, que afectan al entorno socioeconómico de la formulación de políticas nacionales. Gran parte de las investigaciones de la OCDE se han centrado en el impacto de la creciente apertura económica en las políticas sociales nacionales.
2. Sociedad civil global: la organización de intereses en el ámbito supranacional, que abarca organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI), empresariales, financieras y sindicales, movimientos sociales, grupos de presión, etc.

⁶⁵ R. Titmuss, *Problems of Social Policy, History of the Second World War*, HMSO, 1950. Ver también A.T. Peacock y J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton, 1961.

⁶⁶ E. Amenta y T. Skocpol, “Redefining the New Deal: World War II and the Development of Social Provision in the United States”, en Margaret Weir *et al* (eds.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, 1988, pp. 81-122.

⁶⁷ Ver F. G. Castres, 1998b, *op. cit.*

3. Gobernanza global: el papel creciente que desempeñan las organizaciones gubernamentales internacionales (OIG), como la ONU, el FMI, el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como importantes organizaciones regionales, sobre todo la OCDE y la UE, y Estados-nación poderosos, sobre todo EEUU y sus agencias.
4. Comunidades epistémicas globales: redes de política cada vez más interconectadas y comunidades que actúan en el ámbito supranacional.

En las democracias, solo cuando se establecieron los derechos individuales nacionales a los beneficios sociales, los gobiernos pudieron considerar en serio dismantelar la protección del comercio y abrir los mercados nacionales

La apertura económica

Esta se refiere a la creciente apertura de las economías occidentales a los flujos de comercio e inversión, la ubicación multinacional de sistemas de producción integrados y la liberalización financiera. La hipótesis del impacto dominante en los Estados de bienestar occidentales era inicialmente negativa: la racionalización de gastos de Estados de bienestar no competitivos, una “carrera hacia el abismo” en materia de tributación, regulación, responsabilidades del Estado, derechos sociales y redistribución.⁶⁸ Más en concreto, se predijo que una mayor competencia comercial generaría desindustrialización y pérdida de puestos de trabajo no cualificados; que unos flujos de capital mayores llevarían a la competencia fiscal, al “*dumping* social” y a la reducción de la capacidad de negociación de Estados y trabajadores; y que la liberalización financiera provocaría el declive de la autonomía política macroeconómica de los Estados.

Contra esto cabe hacer una observación empírica y formular una tesis contraria. Identificada primero por Cameron,⁶⁹ la observación empírica es que la proporción de gastos sociales respecto del PIB tiene una correlación positiva con la apertura al comercio en

⁶⁸ R. Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1999.

⁶⁹ D. R. Cameron, “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis”, *American-Political Science Review* 72 (4), 1978, pp. 1243–61.

toda la OCDE, y la fuerza de esta relación parece aumentar.⁷⁰ La tesis contraria, propuesta primero por Katzenstein⁷¹ y posteriormente y de forma más sistemática por Rieger y Leibfried,⁷² explica este hecho en términos de causalidad inversa: los Estados de bienestar modernos crearon la condición previa vital para la liberalización económica internacional de la posguerra porque sólo la política social podía asumir las funciones de protección social que desempeñaban con anterioridad los aranceles y los cupos. En las democracias, solo cuando se establecieron los derechos individuales nacionales a los beneficios sociales los gobiernos pudieron considerar en serio la posibilidad de dismantelar la protección del comercio y abrir los mercados nacionales a la competencia extranjera.

Uno de los estudios más pormenorizados sobre el impacto de estos factores en los Estados de bienestar occidentales fue el realizado por Scharpf y Schmidt y sus colegas.⁷³ Pese a la opinión inicial de que la globalización económica impondría presiones convergentes a la baja, sus resultados no corroboraron esta teoría. Por el contrario, hallaron que los países reaccionaban de forma diferente ante desafíos internacionales comunes en función de sus instituciones nacionales: los países se movían en trayectorias de empleo y de sistema de bienestar diferentes, entre las cuales había poca transición.⁷⁴ Esto respalda la conclusión de Esping-Andersen de que en medio de la apertura económica, “la lógica inherente de nuestros tres regímenes del bienestar parece reproducirse”.⁷⁵ Otro estudio de Pierson y otros reforzó este hallazgo al concluir que las presiones de la globalización externa son mucho menos significativas para los Estados de bienestar contemporáneos que las presiones internas del “posindustrialismo”, como el envejecimiento y la disminución de la fertilidad, el cambio a puestos de trabajo en los servicios y la inestabilidad de la familia.⁷⁶

Como resultado, las pruebas que respaldan el impacto negativo de la globalización económica en los Estados de bienestar europeos son débiles. La conclusión, en cambio, es que las presiones de la globalización económica están mediadas por las instituciones, los intereses y las ideas nacionales e internacionales. Este argumento ha sido desarrollado en relación con los países capitalistas avanzados del Norte, sobre todo en la obra de

⁷⁰ D. Rodrik, “Globalization, Social Conflict and Economic Growth”, *The World Economy*, 21 de marzo de 1998. Ver también G. Garrett, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

⁷¹ P. J. Katzenstein, *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1985.

⁷² E. Rieger y S. Leibfried, *Limits to Globalization*, Polity Press, Cambridge, 2003.

⁷³ F. A. Scharpf y V. A. Schmidt, “Conclusion”, en F. A. Scharpf y V. A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, Vol. 1, pp. 310-36.

⁷⁴ P. Bowles y W. Barnett, “Globalization and the Welfare State: Four Hypotheses and Some Empirical Evidence”, *Eastern Economic Journal* 23 (3), 1997, pp. 317-336.

⁷⁵ G. Esping-Andersen, 1999, *op. cit.*, p. 165.

⁷⁶ P. Pierson (ed), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001a.

Swank.⁷⁷ Ahora está apareciendo en la investigación sobre la reforma de la política social en los países en transición⁷⁸ y en el mundo en desarrollo.⁷⁹ Sin embargo, otros autores cuestionan que los débiles impactos en los poderosos Estados de norte vayan a reproducirse, sobre todo en pequeños Estados débiles del sur.⁸⁰

Aprendizaje y transferencia de políticas entre naciones

Entre 1907 y 1908, Lord Beveridge y David Lloyd George visitaron Alemania para estudiar el nuevo sistema de seguro social estatal; este fue un ejemplo muy visible, pero en absoluto el primero, de aprendizaje y transferencia de políticas desde el exterior.⁸¹ Con anterioridad, Hecló había desarrollado el concepto de aprendizaje político o de políticas y lo aplicó a la difusión de ideas sobre política social.⁸² Hall lo amplió al “aprendizaje social”.⁸³ Estos conceptos han informado y fomentado una creciente literatura sobre transferencia de políticas: el desarrollo de programas, políticas o instituciones dentro de una jurisdicción basado en las ideas y prácticas de otra.⁸⁴ Estas transferencias pueden variar entre las impuestas por decreto o bajo amenaza de penas o condiciones severas y, en el otro extremo, el aprendizaje voluntario de lecciones. Otros subrayarían el papel hegemónico de las ideas dominantes en un mundo de actores desiguales.⁸⁵

Una forma de transferencia de políticas cada vez más importante para los países en desarrollo es la influencia de las organizaciones internacionales. Aquí, Occidente podría ofre-

⁷⁷ D. Swank, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

⁷⁸ M. A. Orenstein, “How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries”, *Policy Research Working Paper* 2310, 2000; K. Müller, “Beyond Privatisation: Pension Reform in the Czech Republic and Slovenia”, *Journal of European Social Policy* 12, 4, 2002, pp. 293-306; *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe. Compared*, Edward Elgar, 2003.

⁷⁹ Por ejemplo sobre Latinoamérica ver C. Mesa-Lago, *Market, Socialist and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance—Chile, Cuba and Costa Rica*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2000; y sobre Asia Oriental ver I. Gough, “Globalization and regional welfare regimes: The East Asian case”, *Global Social Policy* 1 (2), 2001, pp. 163-189.

⁸⁰ B. Deacon, “The Social Dimension of Regionalism: An Alternative to Globalization?”, en K. Marshall y O. Butzbach (eds.), *New Social Policy Agendas for Europe and Asia: Challenges, Experiences and Lessons*, World Bank, Washington, 2003b.

⁸¹ Ver el estudio sobre la reforma social británica y los precedentes alemanes P. Hennock, *British Social Reform and German Precedents: The Case of Social Insurance 1880–1914*, Clarendon, Oxford, 1987.

⁸² H. Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, 1974.

⁸³ P. A. Hall, 1993, *op. cit.*

⁸⁴ D. T. Rodgers, *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1998; D. P. Dolowitz, et. al., *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?*, Open University, 2000.

⁸⁵ La explicación más sistemática es la teoría de la sociedad mundial desarrollada por Meyer *et al* (1997), en la que los procesos culturales y asociativos globales construyen modelos mundiales dominantes de realidad que derivan en un fuerte isomorfismo en los acuerdos institucionales, incluidas las políticas sociales.

cer algunas lecciones para los países en desarrollo, entre ellas la influencia de la OCDE en los Estados de bienestar europeos;⁸⁶ la influencia de los Estados miembros de la UE;⁸⁷ y una comparación de la influencia de la OCDE y la UE en las políticas de empleo nacionales.⁸⁸ En el ámbito intelectual ya existe una tradición de estudiar la transferencia de políticas dentro de los estudios sobre el desarrollo. Vale la pena señalar que hacer hincapié en el aprendizaje de políticas va en contra del énfasis anterior sobre la dependencia de la trayectoria. Es probable que la transferencia de políticas sea más importante al comenzar la creación de políticas sociales, pero que se margine una vez establecida la institucionalización.

Lecciones para países en desarrollo

Como Atkinson y Hills, interpreto “lecciones” en el sentido de métodos de análisis de las políticas sociales y conclusiones demostradas que probablemente tendrán un campo de aplicación amplio. Sería imposible en este texto abordar las complejas cuestiones que ello implica; pero daré prioridad a los conocimientos especializados en políticas sociales sobre los Estados de bienestar en Europa.

Industrialización y posindustrialización: condiciones económicas y sociales y cambio

En el pensamiento reciente sobre los Estados de bienestar y su transformación se resta importancia a las condiciones sociales y al cambio estructural, pese a que son fundamentales para comprender las políticas sociales en el mundo en desarrollo.

Las políticas sociales nacionales se desarrollaron en sociedades europeas que se industrializaban con rapidez y cristalizaron en la “desruralización” masiva de las décadas siguientes a la II Guerra Mundial.⁸⁹ Las investigaciones se han centrado en las nuevas demandas que exigen a los Estados de bienestar la posterior etapa de desindustrialización, el capitalismo posindustrial y el crecimiento de la economía de servicios. Hoy, los países en desarrollo pueden aprender lecciones de ambas etapas. Es probable que las explicaciones de la industrialización sigan siendo pertinentes en los “talleres del mundo” surgidos reciente-

⁸⁶ K. Armingeon, *The OECD and European Welfare States*, Elgar, Cheltenham, 2004.

⁸⁷ Ver P. Pochet y J. Zeitlin, *The Open Method of Co-ordination in Action*, Peter Lang, 2005.

⁸⁸ N. Noaksson y K. Jacobsson, *The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD: The OECD Jobs Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy*, informe de investigación de SCORE, 2003(7), en www.score.su.se

⁸⁹ Gran Bretaña es la excepción más notable, aunque no la única, de esta generalización, pues como pionera tanto en la industrialización como en la desruralización, las políticas sociales se desarrollaron en una etapa posterior de estos procesos. G. Esping-Andersen, 1999, *op. cit.*

mente, sobre todo en Asia. Pero el creciente sector secundario se combina con unos sectores terciario y primario mayores que los que tenían las sociedades europeas a finales del siglo XIX y principios del XX, con todo lo que ello conlleva para el crecimiento, la tributación, la seguridad del mercado de trabajo y la aplicabilidad del modelo de seguro social europeo. Sobre todo, el omnipresente dualismo de las economías en desarrollo, el abismo que separa las principales ciudades y las zonas rurales, y las grandes desigualdades espaciales, va más allá de la comparación con la Europa de ahora y la de hace un siglo.

La transición demográfica se ha acelerado espectacularmente en las sucesivas etapas del desarrollo mundial. Todas las proyecciones de su impacto en las prestaciones sociales existentes en el mundo en desarrollo –sean escuelas, pensiones o servicios de salud– son igualmente espectaculares. Pero estas proyecciones suponen *ceteris paribus*, que es precisamente lo que se cuestiona cada vez más, sobre todo en el caso de las pensiones tras el informe del Banco Mundial.⁹⁰ Aquí las lecciones que se pueden aprender de Europa hasta la fecha son predominantemente negativas: programas de protección social “insostenibles” que se han de evitar.

El papel que desempeñan las familias y los hogares en intentar mitigar el riesgo y asegurar el bienestar es mucho más extenso en el mundo en desarrollo que en el desarrollado. Sin embargo, se pueden aprender dos lecciones claras y más bien inesperadas de la investigación comparativa europea: los países varían considerablemente en sus estructuras y tendencias respecto de familias y hogares; y las políticas sociales influyen claramente en esta variación. La lección positiva es que los programas para la familia al estilo escandinavo pueden facilitar la combinación de trabajo y vida familiar, permitiendo así que trabajen más mujeres y, *ceteris paribus*, la reducción de las tasas de pobreza infantil. Los datos sugieren que esta política social productivista puede también contribuir a la sostenibilidad al prevenir caídas espectaculares de la fertilidad, lo que es una importante lección positiva, sobre todo para países que se desarrollan con rapidez y que afrontan poblaciones que envejecen velozmente.

Aunque es un tema recurrente en la investigación y los debates estadounidenses, el impacto de la heterogeneidad y de la homogeneidad dentro de los países a la hora de facilitar o bloquear políticas estatales sistémicas no se ha investigado de un modo sistemático y en más de un país. Los datos procedentes de Europa reproducen los hallados por Alesina y sus colegas cuando compararon 56 países (entre los que había países en desarrollo).⁹¹ Estos autores concluyen que las diferencias etnolingüísticas por sí solas no son significativas a la hora de contener la proporción del gasto social, pero que la fraccionalización racial

⁹⁰ Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, OUP, 1994.

⁹¹ Alesina *et al*, “Why Doesn’t the US Have the European Style Welfare State?”, *Brookings*, 2001.

es el factor más significativo. Esto sugiere que la diversidad en sí misma es moderada enérgicamente por intereses e instituciones.

Intereses

En las zonas de acumulación global, sobre todo en Asia Oriental, la proletarianización se produce a una velocidad vertiginosa y ha fomentado los sindicatos no oficiales y la lucha de clases militante de forma irregular. Hay algunos datos que indican que la movilización de clases en Corea del Sur ha alimentado las presiones a favor del Estado de bienestar. En estos países se observa la clásica “dinámica de seguro social” europea:⁹² el seguro social comienza con grupos de trabajadores manuales y fabriles de grandes empresas industriales, y va extendiéndose gradualmente hacia fuera para incluir a pequeñas y medianas empresas, a los trabajadores agrícolas, no manuales y de servicios, a los autónomos y, posteriormente, en algunos países, incluso a desempleados y amas de casa. Así, el Estado del seguro social procede del más fuerte al más débil. El seguro social ofrece una estrategia de transición incorporada: todo lo contrario del enfoque dominante actualmente de “dirigirse a los pobres”. Sin embargo, esta lección es menos aplicable cuando el desarrollo capitalista no va acompañado de proletarianización y conflicto de clases.

Por otro lado, la investigación sobre los orígenes del seguro social y programas afines en Europa sugiere que la democracia no fue una condición previa, sino más bien lo contrario. La estrategia bismarckiana tiene paralelismos claros, por ejemplo, en Asia Oriental, donde líderes autoritarios han introducido políticas sociales para reforzar la solidaridad nacional, obtener la lealtad de las élites y legitimar regímenes no democráticos. Pero, la tesis de la lucha de clases democrática muestra de forma convincente la importancia de la organización democrática, aunque es mayor cuando se alía a la movilización de organizaciones de clase en la sociedad civil. Esto, a su vez, explica por qué la democratización en Corea del Sur podría desembocar en un protoestado de bienestar más inclusivo.⁹³ De ahí que puedan aprenderse dos lecciones diferentes de Europa: las políticas sociales estatales específicas suelen ser iniciadas por regímenes autoritarios, pero la democratización cambia su forma. Sobre todo, la presión democrática sistemática desde abajo facilita el alejamiento de los favores, el clientelismo y la ayuda condicionada en pos de unos derechos sociales significativos.

⁹² S. EO Hort y S. Kuhnle, “The Coming of East and South-East Asian Welfare States”, *Journal of European Social Policy*, 2000, Vol. 10, Nº 2, pp.163-184. Ver también E. Rieger y S. Leibfried, 2003, *op. cit.*, cap. 5.

⁹³ I. Gough, “Human Well-Being and Social Structures: Relating the Universal and the Local”, *Global Social Policy* 4, 2004, pp. 289-311.

Instituciones

Ya hemos puesto de relieve el papel que desempeñan los sistemas de bienestar a la hora de ampliar la ciudadanía como una etapa posterior de la construcción del Estado y la nación en Europa. También que estos procesos tienen variaciones nacionales en cuanto a naturaleza y ritmo. Estos argumentos institucionalistas históricos tienen numerosos paralelismos en la construcción de Estados-nación en todo el mundo moderno: desde el desarrollo de las políticas de protección social en medio de la depresión de la década de 1930 en el Cono Sur de Latinoamérica hasta los ambiciosos planes para los Estados de bienestar en ex colonias que acaban de lograr la independencia como Sri Lanka y Ghana, pasando por los programas sociales como concesión para contener presiones revolucionarias como en la Filipinas de principios de la década de 1950. Hace falta un estudio más comparativo de estos antecedentes y caminos, y de las formas de ciudadanía social disponibles. Sin embargo, todos estos casos presuponian unas instituciones del Estado con ciertas capacidades y legitimidad mínimas: un Estado de bienestar presupone un Estado que funciona razonablemente. Cuando los Estados están desestructurados, “en la sombra” o desintegrados, esto no puede ocurrir.

**La investigación sobre los orígenes del seguro social
en Europa sugiere que la democracia no fue una condición previa,
sino más bien lo contrario**

Es difícil distinguir el impacto de las estructuras constitucionales en el desarrollo de la política social en las investigaciones realizadas en la OCDE. Una corriente de investigación de la nueva tradición institucionalista hace hincapié en el papel de dos grupos creados por programas sociales. Por una parte, están los proveedores: profesionales como médicos y maestros, y otros trabajadores organizados del sector público, junto con sectores privados como el de los seguros y la construcción. Otro grupo de presión en potencia surge cuando aparecen los programas sociales: las “clientelas” de las prestaciones sociales como pensionistas, arrendatarios de viviendas públicas, etc. Una lección que se extrae de un estudio comparativo de la atención médica en Europa y EEUU es que los programas y derechos sociales universales son bloqueados cuando los proveedores y los intereses privados se organizan antes que los consumidores y las organizaciones civiles. Esta es una lección fundamental en un momento en el que las políticas de privatización favorecen a los proveedores privados, dándoles ventajas sobre los consumidores y los ciudadanos.

Ideas

Al ser predominantemente cristiana, Europa ofrece pocas oportunidades para comparar el impacto de diferentes religiones mundiales en el desarrollo de la política social. Llama la atención, por tanto, que las diferencias entre países protestantes, católicos y mixtos protestantes y católicos, y el impacto de los partidos democristianos, sean tan significativos. Eso sugiere que la investigación actual sobre la influencia de las confesiones religiosas en la política en el mundo en desarrollo no está mal encaminado. El surgimiento de protoestados de bienestar en Asia Oriental, por ejemplo, ha dado lugar al estudio del “confucianismo” y del “Estado de bienestar confuciano”.⁹⁴ Rieger y Leibfried afirman que estos países muestran una “orientación fundamentalmente diferente hacia la política social” respecto de Occidente y que “cabe identificar la cultura confuciana como la causa fundamental de un camino independiente de evolución del Estado de bienestar en Asia Oriental”.⁹⁵ Basándose en los estudios de Weber sobre el confucianismo y el protestantismo, estos autores dicen que la característica orientación de Asia Oriental hacia la política social está “enmarcada” por valores confucianos, aunque no se trata de una ley férrea ineludible.

Siguiendo con las ideologías, los Estados de bienestar europeos posteriores a la II Guerra Mundial se desarrollaron siguiendo modelos keynesianos de la macroeconomía e ideas asociadas de planificación económica. Por tanto, la ascensión a la dominación del paradigma económico neoliberal en la década de 1970 amenazó también al modelo de Estado de bienestar y se promulgaron diversas formas de reforma y reestructuración de los sistemas de prestaciones sociales. Por usar los términos de O'Connor,⁹⁶ esto ha inspirado dos reacciones en contra basadas en la acumulación y en cuestiones de legitimidad. La primera es un reconocimiento de la contribución productiva de las políticas sociales por medio de la inversión en capital humano, y ahora en capital social. La segunda, como demuestra el resurgimiento del interés por Polanyi, es un reconocimiento de los costes de la “disgregación” en cuanto a empobrecimiento, exclusión, trastorno social, el peligro de disturbios sociales y la consiguiente deslegitimación de regímenes, todo lo cual “exige” y fomenta nuevas modalidades de protección social. Pueden encontrarse ejemplos de ambos discursos en la historia de la formulación de las políticas sociales europeas y occidentales.

⁹⁴ C. Jones, “The Pacific Challenge: Confucian Welfare States”, en Catherine Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, Londres, 1993, pp.198-217.

⁹⁵ E. Rieger y S. Leibfried, 2003, *op. cit.*, p. 261.

⁹⁶ J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St James Press, 1973.

Influencias internacionales

Es probable que el impacto de diferentes clases de guerra y de conflictos civiles importantes en el mundo en desarrollo sea tan importante como en Occidente. Las grandes guerras son experiencias de aprendizaje fundamentales: si puede mobilizarse tal esfuerzo colectivo con fines destructivos o defensivos, ¿por qué no se puede hacer lo mismo con fines pacíficos y constructivos? Además, probablemente haya un efecto meseta en los gastos y competencias del Estado, cuya contratación rara vez alcanza los niveles anteriores a la guerra. En países que han combatido guerras importantes, como Vietnam, existen grandes programas y prestaciones sociales para los veteranos, que pueden servir de base para programas más generalizados. En contraste, en territorios que han servido de zonas de combate para fuerzas externas, como Sierra Leona, pueden ser destruidas casi todas las agencias y redes informales indígenas, lo que produce una inseguridad y privación agudas. En consecuencia, hacen falta más investigaciones sobre el impacto de las diferentes formas de conflicto y de guerra en la política social.

Europa ofrece una valiosa lección sobre apertura económica y protección social. Sus economías abiertas (en comparación con el continente prácticamente autosuficiente de EEUU) muestran niveles más universales y generosos de protección social. La asociación estadística entre apertura al comercio y gastos en protección social en Occidente es casi una ley. La explicación más clara es que la protección social es la única alternativa a la protección del comercio si se quiere evitar la desintegración social. Pero la apertura económica no apoya automáticamente el surgimiento y la difusión de sistemas de protección social. En algunas partes del mundo en desarrollo, las reformas neoliberales promulgadas por instituciones internacionales y Estados poderosos han destruido la necesaria infraestructura del Estado. La secuencia en el Sur es con demasiada frecuencia la contraria que en el Norte: la globalización ha precedido a la formación del Estado de bienestar y se han desechado por fuerza formas previas de proteccionismo económico nacional antes incluso de que se hubiera puesto en marcha un sistema rudimentario de protección social.

En cuanto a la transferencia y el aprendizaje de políticas, la experiencia de Europa ofrece lecciones ambivalentes. Los estudios sobre la influencia del Banco Mundial y de otros actores externos en las reformas de las pensiones en los países en transición de Europa Oriental han concluido que incluso en unos Estados tan vulnerables, los intereses y las instituciones nacionales median con fuerza en el asesoramiento y las presiones externas en materia de políticas. Sin embargo, muchos países de ingresos bajos y endeudados del Sur carecerán del poder y las capacidades institucionales necesarios para adaptar los modelos de política internacionales a sus contextos. La transferencia de políticas impuesta desde arriba o bajo amenaza de penas o condiciones severas es muy diferente del aprendizaje de políticas; de hecho, pueden ser mutuamente excluyentes. Los países europeos, con muy

pocas excepciones limitadas en el tiempo (por ejemplo, Alemania bajo el Tratado de Versalles) no han experimentado un “aprendizaje dependiente” permanente. Esta es una nueva barrera para el surgimiento de políticas sociales autónomas en gran parte del Sur.

En algunas partes del mundo en desarrollo, las reformas neoliberales promulgadas por instituciones internacionales y Estados poderosos han destruido la necesaria infraestructura del Estado

Conclusión

Hay dos lecciones analíticas claras aprendidas mediante la investigación sobre el surgimiento de los Estados de bienestar europeos en el último siglo: primero, la combinación de factores estructurales, la movilización basada en los intereses, las instituciones políticas y los discursos sobre políticas han determinado las pautas de desarrollo de las políticas sociales. Esto añade peso a la crítica de Booth y Lucas de gran parte del asesoramiento y la práctica en materia de políticas en el mundo en desarrollo: que existe un “centro perdido”, una cadena causal claramente especificada entre las políticas y los resultados que se pretenden obtener.⁹⁷ La política social debe estar siempre insertada en contextos estructurales, políticos e institucionales.

La segunda lección analítica de la política social europea es más refutable. Se trata de la importancia de la dependencia de la trayectoria: cómo, una vez establecidos, los patrones o constelaciones de políticas sociales tienden a reproducirse y son más bien inmunes al cambio radical, salvo que haya una crisis importante o una intervención externa. Esping-Andersen defiende esto de la forma más convincente en su influyente marco de los regímenes de Estados de bienestar, que ha recibido una considerable confirmación empírica. En una reciente colaboración con Geof Wood y otros, intentó ampliar este marco para identificar un abanico más amplio de regímenes de “bienestar” en el mundo en desarrollo.⁹⁸ En resumen, se afirma convincentemente que los diferentes patrones institucionalizados en el Sur también determinarán la naturaleza y el éxito de diferentes reformas de la política social. Las implicaciones son que las recomendaciones sobre política social deben adaptarse a los regímenes de bienestar dominantes. Cabría alegar que los actuales países en desarrollo

⁹⁷ D. Booth y H. Lucas, “Monitoring Progress Towards the Millennium Development Goals at Country Level”, en R. Black y H. White (eds.), *Targeting Development: Critical Perspectives on the Millennium Development Goals*, Routledge, Londres, 2004.

⁹⁸ I. Gough y G. Wood *et al*, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social policy in Developmental Contexts* 34 (10), 2006.

están más limitados por el entorno global y afrontan una intervención mucho mayor de las instituciones supranacionales y, por tanto, muestran una dependencia de la trayectoria mucho más débil en materia de política social. Sin embargo, esto no debe darse por supuesto, sobre todo en el ámbito de la aplicación de las políticas: los especialistas en los Estados de bienestar del Norte demuestran que los factores internos tienen aún una importancia primordial.

Así pues, las propuestas de política social deben contextualizarse. Más en concreto, deben tener en cuenta los patrones existentes de prestaciones sociales, la distribución de la responsabilidad institucional, los intereses que éstos expresan y perpetúan y las desigualdades de poder resultantes. Esto no significa que no pueda haber aprendizaje, transferencia y cambio de políticas. Tampoco rechaza por fuerza la aplicación de principios universales a objetivos políticos. Pero sí advierte del peligro de recomendar diseños de políticas universales en lugar de favorecer propuestas concretas para cada contexto que tengan en cuenta la cultura, las economías políticas y las instituciones heredadas. Los objetivos sociales fundamentales deben basarse en un consenso acordado sobre necesidades o capacidades básicas, como lo están muchos derechos humanos contemporáneos. Pero “los que satisfacen las necesidades”, incluidas las políticas sociales, tendrán más probabilidades de éxito si se adaptan a los entornos locales.⁹⁹

⁹⁹ I. Gough, 2004, *op. cit.*

PAPELES: Revista de relaciones ecosociales y cambio global
www.revistapapeles.fuhem.es

DEMOCRACIA, elementos para el debate

¿Qué hay de democrático en la paz democrática? 43
Daniele Archibugi y Mathias Koenig-Archibugi

Hacer global la democracia: evaluación de una Asamblea Parlamentaria Mundial 61
Andrew Strauss

Calidad democrática en sociedades multiculturales: el debate sobre los derechos 75
Nieves Zúñiga García-Falces

Deterioro ambiental y deterioro de la democracia: el caso canario 91
Federico Aguilera Klink

Especial

¿Qué hay de democrático en la paz democrática?¹

Traducción de Piero Grandese

Hace tiempo que la relación entre las antinomias democracia/autocracia y paz/guerra domina el pensamiento político.² Durante mucho tiempo se ha intentado dar una respuesta a la siguiente pregunta: ¿son los Estados democráticos más pacíficos que los autocráticos? Y, más allá de esta cuestión, ¿en qué medida la existencia de una democracia interna permite también conseguir la no violencia en el exterior y resolver las disputas sin recurrir a esa forma específica de violencia organizada que es la guerra?

La contraposición entre democracia y autocracia se basa en que la primera tiene capacidad para abordar las controversias entre las partes de forma agnóstica y no antagonica. En otras palabras, la democracia consigue minimizar el uso de la violencia, permitiéndolo únicamente dentro de los límites que la ley impone, mientras que en una autocracia las cosas no son así. Los países democráticos viven en un estado de paz, aunque limitado por sus propias fronteras.

La idea de que las democracias pudieran ser pacíficas se afirmó a finales del siglo XVIII, cuando tan sólo un puñado de países contaba con un sistema parlamentario. Los filósofos liberales se hicieron entonces intérpretes de esa esperanza. Jeremy Bentham mantenía que para limitar la guerra era necesario acabar con el carácter secreto de las actuaciones del ministerio de Asuntos Exteriores.³ Ello permitiría a los ciudadanos comprobar que la política exterior

Daniele Archibugi es director de investigación en el Consejo Nacional de Investigación de Italia y profesor en Birkbeck College (Universidad de Londres)

Mathias Koenig-Archibugi es profesor de política global en London School of Economics (LSE, Reino Unido)

¹ En recuerdo de los hermanos Alessandro y Francesco Archibugi, voluntarios del Batallón Universitario Romano, caídos en 1849 defendiendo la democrática República romana frente a la agresión de la democrática República francesa.

² N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Planeta Agostini, Barcelona, 1994.

³ J. Bentham, *A Plan for an Universal and Perpetual Peace* (1786/89), London, Sweet & Maxwell, 1927.

se ajustaba a sus intereses y no a los de unas élites restringidas. Algunos de los requisitos fundamentales de un sistema democrático –como son la transparencia y el control sobre el Ejecutivo ejercido por el Parlamento– serían así los primeros antidotos contra el recurso indiscriminado a la guerra.

James Madison consideraba que para que hubiera menos guerras la voluntad del gobierno debía estar sometida a la del pueblo.⁴ Madison era consciente de que un gobierno que fuera expresión de la opinión pública no sería suficiente para acabar con todas las guerras; de hecho, en caso de que una guerra –señalaba– contara con el apoyo del fervor popular, quedarían muy pocas posibilidades de evitarla, como no fuera haciendo que cada generación sufragara los costes que la guerra suponía.

Immanuel Kant afirmaba que si todos los Estados hubiesen tenido una constitución republicana habría habido menos guerras, pues “si se pide el consentimiento de los ciudadanos para hacer o no una guerra, lo más natural es que, al tener que soportar todas las calamidades que una guerra supone (...), éstos se lo pensarían muy bien antes de entrar en un juego tan nefasto”.⁵

Las reflexiones de Bentham, Madison y Kant son básicamente utilitaristas: puesto que al público, en general, no le conviene meterse en una guerra, y puesto que las consecuencias de ésta las paga él mismo, y no las élites que gobiernan, hacer que el Ejecutivo tenga que rendir cuentas de sus decisiones ante la opinión pública hará prevalecer los intereses generales. Desgraciadamente, los estudios históricos y estadísticos disponibles desmienten las esperanzas de los padres fundadores del pensamiento liberal: las democracias participan en tantas guerras como las autocracias.⁶ En definitiva, parece ser que el pacto de no agresión entre partidos políticos, que es el rasgo distintivo de una democracia, no se traduce en un pacto de no agresión entre Estados soberanos.

Tal vez sea cierto que, proporcionalmente, las democracias se ven algo menos involucradas en conflictos bélicos que las autocracias,⁷ y que las guerras en las que participan son normalmente menos sangrientas.⁸ Los Estados democráticos tienen, en efecto, cierta lógi-

⁴ J. Madison, “Universal Peace” (1792), en *The Mind of the Founder. Sources of Political Thought of James Madison*, ed. Marvin Meyers ([1792] Hanover: Brandeis University Press, 1981, pp. 191-194.

⁵ I. Kant, *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, 2005.

⁶ Ver, por ejemplo, K. Rasler y W. Thompson, “The Monadic Democratic Puzzle and an ‘End of History’ Partial Solution?”, *International Politics*, Vol. 40, Nº 1, 2003, pp. 5-27.

⁷ K. Benoit, “Democracies Really Are More Pacific (In General): Reexamining Regime Type and War Involvement”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40, Nº 4, 1996, pp. 636-657.

⁸ R. J. Rummel, “Democracies Are Less Warlike Than Other Regimes”, *European Journal of International Relations*, Vol. 1, Nº 4, 1995, pp. 457-479.

ca reticencia a la hora de arriesgar las vidas de sus soldados y, aún más, las de las poblaciones civiles. A lo largo de la última década, las democracias, incluso en la guerra, han mostrado la tendencia a reducir lo más posible las bajas entre la población civil de sus oponentes. Sin embargo, llama la atención el hecho de que uno de los principios fundamentales de la democracia, como es la renuncia a la violencia, se haya extendido tan poco y tan mal hacia afuera.

El pacto de no agresión entre partidos políticos, que es el rasgo distintivo de una democracia, no se traduce en un pacto de no agresión entre Estados soberanos

¿Por qué las democracias han sido tan poco eficaces a la hora de eliminar los conflictos armados? Una posibilidad es que el público esté mal informado y manipulado por los demagogos. También se puede considerar que una guerra no va necesariamente en contra de los intereses de un Estado, por ejemplo si los daños sufridos son pocos y compensados de sobra por los beneficios repartidos no sólo entre las élites, sino también entre la población. Aunque estos posibles beneficios sólo se pueden cuantificar al final del conflicto, un gobierno deseoso de entrar en guerra podría dar a entender que existen, y el público podría no contar con la información suficiente para desconfiar de tal afirmación. En estos casos, el papel moderador de la opinión pública a favor de la paz puede anularse por la sencilla razón de que se crea una alianza de intereses entre gobierno de las élites y pueblo, como en el caso de las aventuras coloniales de Gran Bretaña, Francia y Holanda. Para reducir las guerras sería pues necesario encontrar la forma de extender hacia afuera el pacto constitutivo de las democracias.

Ya el mismo Demóstenes planteaba, en cambio, en *Por la libertad de los rodios* (352 a. C.) que los motivos por los que una democracia se mete en una guerra difieren sustancialmente según el enemigo sea una oligarquía u otra democracia: “También considerad, atenienses, que habéis librado muchas guerras tanto contra estados democráticos como contra estados oligárquicos. Y esto lo sabéis muy bien por vosotros mismos; pero sobre los objetivos por los que lucháis contra los unos y los otros probablemente nadie reflexiona. ¿Por o para qué, pues, se hace una guerra? Contra los estados democráticos, bien por acusaciones privadas que no pueden resolverse a través de acuerdos políticos, bien por porciones de territorio, bien por cuestiones de fronteras, bien por rivalidades o por conquistar la hegemonía; contra los estados oligárquicos no se pugna por ninguna de estas razones, sino por el gobierno del estado y por la libertad. Así, yo no

dudaría en afirmar que considero más útil para vosotros luchar contra todos los griegos, con tal de que estén gobernados por regímenes democráticos, antes que tenerles como amigos, pero gobernados por regímenes oligárquicos. Porque creo que, si así lo quisierais, podríais conseguir la paz sin dificultades con los que gozan de libertad; mientras que con los regidos por oligarquías no considero segura siquiera la amistad. De hecho, no es posible que los oligarcas favorezcan al pueblo, ni tampoco lo es que quienes tratan de dominar favorezcan a los que han decidido vivir garantizando a todos la libertad de palabra”.

¿Y si la culpa la tuvieran las malas compañías?

La decisión de empezar una guerra no es unilateral, sino que depende de un contexto exterior, que en caso de contencioso puede hacer fácil o difícil la consecución de una solución pacífica y diplomática. Es decir, para que haya una guerra hacen falta por lo menos dos contrincantes, y si uno de ellos mantiene una conducta prepotente, hasta el Estado más pacífico se verá obligado a defenderse.

Sobre esta base se ha abierto un nuevo camino para la investigación dirigido a comprobar si las democracias serían intrínsecamente pacíficas, pero dejarían de serlo ante condiciones externas desfavorables. En concreto, en un sistema internacional integrado por Estados democráticos y autocráticos y, sobre todo, si los Estados autocráticos dominan cuantitativamente el planeta como hasta hace una década, los democráticos no tendrían la posibilidad de extender el principio de la no violencia hacia el exterior, debido a la falta de reciprocidad. Esto –se plantea– podría explicar su implicación en tantas guerras. Es una hipótesis benévola para con las democracias, que sugiere que éstas se ven arrastradas a luchar en contra de su voluntad, y que achaca la existencia de las guerras a las malas compañías con las que se encuentran dentro del sistema internacional.

La prueba deberá buscarse, por tanto, en una subhipótesis: ¿las democracias luchan entre ellas? La idea según la cual no lo hacen la expresó por vez primera, en plena Guerra Fría, Dean Babst en *Wisconsin Sociologist*, una revista de sociología más bien oscura.⁹ Tras revisar la historia reciente, Babst destacaba que los Estados democráticos jamás habían hecho la guerra entre ellos. La tesis fue objeto de escasa atención durante las décadas posteriores, pero a comienzos de los años ochenta el interés de los estudiosos de Relaciones Internacionales por el tema se reavivó. En una serie de artículos, Michael Doyle analizó la historia de las relaciones internacionales a partir de 1815, llegando a la conclusión de que

⁹ D. V. Babst, "Elective Governments: A Force for Peace", *Wisconsin Sociologist*, Vol, 3, Nº 1, 1964, pp. 9-14.

los Estados que él definía como democracias liberales nunca habían peleado entre sí.¹⁰ Doyle, eso sí, no interpretaba las guerras libradas por las democracias contra las autocracias en clave meramente defensiva, afirmando que con preferencias nacionalistas las instituciones democráticas habrían producido una política exterior de tipo “realista”.¹¹

El llamado enfoque monádico (el que cuantifica las guerras que hace una democracia en términos absolutos) ha pasado claramente a un segundo plano con respecto al enfoque diádico (el que tiene en cuenta las guerras que hace una democracia contra otras democracias). Si empíricamente los estudios en clave monádica muestran que las democracias participan en tantas guerras como los demás regímenes, los estudios diádicos, en cambio, confirman que las democracias no se hacen la guerra las unas a las otras.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo una auténtica proliferación de estudios sobre este fenómeno, bautizado fervorosamente como “paz democrática” (y que nosotros preferimos definir como “paz entre democracias”).¹² A las decenas de libros dedicados a este tema se sumaron varios cientos de estudios publicados en revistas de ciencia política y relaciones internacionales. Para confirmar dicha tesis se ha utilizado un variopinto arsenal de herramientas estadísticas. La teoría ha llegado a afirmarse de forma tan tajante que, en su monografía sobre justicia internacional, John Rawls llega a elevar la paz entre democracias al rango de “premisa constitutiva”.¹³

Los más prudentes entre los teóricos de la paz entre democracias son conscientes de sus limitaciones.¹⁴ No se niega que las democracias participen en las guerras, incluso que puedan empezarlas ellas mismas, ni que puedan aliarse con regímenes autocráticos aun cuando éstos luchen contra otras democracias. Ni tampoco que las democracias puedan realizar acciones hostiles más o menos encubiertas hacia otros gobiernos democráticos.¹⁵ La hipótesis se limita a señalar que los Estados democráticos no se hacen la guerra directamente.

¹⁰ Ver, por ejemplo, M. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, Nº 3 y 4, 1983, pp. 205-235 y 323-354.

¹¹ M. Doyle, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*, Norton, Nueva York 1997, pp. 137-160.

¹² El término “paz democrática” podría suponer que entre los países que gozan de una condición de paz haya también acuerdos democráticos en lo que al gobierno y la administración se refiere. La hipótesis que nos ocupa, sin embargo, se limita a destacar la ausencia de guerras entre países democráticos, que no la existencia de una forma de gestión política entre ellos.

¹³ J. Rawls, *El derecho de gentes*, Paidós, Barcelona, 2001.

¹⁴ B. Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton, 1993, y B. Russett y J. R. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, Norton, Nueva York, 2001.

¹⁵ Sobre las acciones hostiles de EEUU contra los gobiernos democráticamente elegidos en Irán (1953), Guatemala (1954), Indonesia (1955), Brasil (década de los sesenta), Chile (1973) y Nicaragua (década de los ochenta), ver D. P. Forsythe, “Democracy, War, and Covert Action”, *Journal of Peace Research*, Vol. 29, Nº 4, 1992, pp. 385-395.

Esta idea no es desmentida siquiera por las turbulencias que a menudo acompañan la transición de un régimen autoritario a uno democrático. Mansfield y Snyder han destacado que, durante su fase constitutiva, una democracia puede llegar a ser aún más agresiva que una autocracia.¹⁶ La transición implica un cambio en las élites que controlan el país; al mismo tiempo, la unidad del pueblo con frecuencia da cobijo a nuevas o renovadas reivindicaciones nacionalistas que pueden tener repercusiones en el exterior.

A pesar de las limitaciones de diversa índole de que adolece la tesis de la paz entre democracias, parece interesante, tal y como se ha repetido en diversas ocasiones, que al menos se haya encontrado, para las relaciones internacionales, una ley con valor heurístico tan general. En el siempre actual debate sobre relaciones internacionales entre realistas e idealistas, habría quedado por fin demostrado que no todos los Estados son iguales, y que al menos en un aspecto muy específico la naturaleza del régimen interno puede condicionar la política exterior.¹⁷ Ello demostraría que las democracias son capaces de extender hacia afuera la práctica de la no violencia, aunque fuera sólo hacia los demás Estados democráticos. Algo así como una paz por separado válida tan sólo entre iguales. “El perro no come al perro”, sugiere el refranero; pero lo mismo no puede decirse con respecto a otras “razas”: las guerras entre países de régimen autoritario son tan frecuentes como las protagonizadas por regímenes autoritarios y democráticos. El lobo no sólo muerde al perro, sino también al lobo. De llevarse la hipótesis hasta sus consecuencias lógicas, se podría afirmar que el fenómeno de la guerra se acabaría si todos los Estados del mundo fueran democráticos. Se plantea, así, la existencia de una relación causal entre democracia interna y paz internacional.

Deterministas y probabilistas

Entre los teóricos de la paz entre democracias hay diversos grados de convicción. En su versión más fuerte, se llega a adoptar una postura determinista que ya planteó Babst: “no se ha producido ninguna guerra entre naciones independientes con gobiernos elegidos democráticamente entre 1789 y 1941”.¹⁸ El hecho de que dos países sean democráticos sería condición suficiente (aunque no necesaria) para que no haya guerra entre ellos. El historiador Spencer Weart se muestra partidario de la tesis determinista de manera aún más ambiciosa. Tras analizar las relaciones entre regímenes democráticos y republicanos desde la Antigua Grecia hasta el presente, pasando por las Comunas de la Italia medieval, las repúblicas suizas y los avatares del siglo XX, Weart llega a enunciar dos reglas: primera, entre

¹⁶ E. D. Mansfield y Jack Snyder, *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press, Cambridge, 2005.

¹⁷ L. Caranti, “Dalla pace kantiana alla pace democratica”, *Filosofia e Questioni Pubbliche*, Vol. 10, N° 3, 2004, pp. 23-46.

¹⁸ D. V. Babst, “A Force for Peace”, *Industrial Research*, Vol. 14, 1972, pp. 55-58.

democracias consolidadas (*well-established*) nunca ha habido guerras; segunda, entre repúblicas oligárquicas consolidadas casi nunca ha habido guerras.

Sin embargo, la interpretación de los acontecimientos históricos, así como la clasificación de los diversos regímenes, resulta bastante cuestionable; los casos de posibles guerras entre democracias se refutan con excesivo desparpajo, a veces incluso con displicencia, por parte de los teóricos de la paz entre democracias.¹⁹ Por ejemplo, la mayoría de estos estudios no contempla el caso de la Guerra de Secesión estadounidense, por ser un conflicto interno y no entre Estados, a pesar de que el elevado nivel de autonomía de que gozaban los diversos miembros de la Unión hasta 1864 podría llevar a considerarla como una guerra entre Estados. Con respecto a la I Guerra Mundial, Francia, Gran Bretaña e Italia tienen consideración de países democráticos; no así Alemania. La clasificación puede sonar arbitraria; más que nada, no parece que entre los diversos Estados hubiese una brecha de “democraticidad” tan amplia como para justificar una distinta clasificación.

Tampoco se incluyen en el análisis el breve conflicto entre la neonata República Romana y Francia de 1849, la guerra entre Serbia y Croacia entre 1991 y 1995, o la guerra librada en 1999 por la OTAN –integrada exclusivamente por países democráticos– contra Serbia. Esta vez, la razón alegada es que en el momento de los hechos, los regímenes democráticos de la República Romana, Serbia y Croacia no estaban lo suficientemente consolidados. La hipótesis –se señala– vale únicamente para los países con una democracia consolidada desde hace años. En fin, que hay excepciones. Desde luego, para defender la tesis de forma tan tajante a menudo es preciso volver a escribir la historia de acuerdo con lo que le conviene a cada uno.

De forma más ponderada, otros estudios se han centrado en una versión más débil, que se conforma con sostener que es menos probable que dos Estados democráticos se hagan la guerra. Así, la variante probabilista de la tesis diádica señala que las probabilidades de guerra son menores entre dos Estados democráticos que entre dos Estados de los que al menos uno no sea

No todos los Estados son iguales, y la naturaleza del régimen interno puede condicionar la política exterior

¹⁹ Algunos estudiosos italianos se han distanciado de las tesis predominantes en la literatura anglosajona para escudriñar críticamente la hipótesis de la paz democrática. Ver, por ejemplo, L. Cortesi, *Storia e catastrofe*, Liguori, Nápoles, 1984; L. Bonanate, *Una giornata del mondo. Le contraddizioni della teoria democratica*, Bruno Mondadori, Milán, 1996; A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Il Mulino, Bolonia, 1997; F. Andreatta, “Democrazia e politica internazionale: pace separate e democratizzazione del sistema internazionale”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 35, Nº 2, 2006, pp. 212-233.

democrático.²⁰ Con respecto a la hipótesis determinista, la variante probabilista, más modestamente, afirma que al compartir ambos Estados el régimen democrático, se reduce –aunque no se elimina del todo– el riesgo de conflictos armados entre ellos. También en el caso de la versión probabilista es fundamental el criterio seguido para clasificar los datos y, sobre todo, si éstos son significativos desde el punto de vista estadístico.

La pregunta planteada es, de hecho, la siguiente: ¿qué probabilidades hay de guerra entre dos democracias? Las guerras, afortunadamente, son pocas en comparación con las parejas de Estados. Éstos pueden ser muy lejanos el uno del otro, o no tener abierto ningún contencioso susceptible de llevarles a las armas. Tan sólo 2,69 de 10.000 díadas de Estados se han visto involucradas en una guerra.²¹ Si las probabilidades son tan escasas, y si se considera que los Estados democráticos eran muy pocos hasta épocas recientes, incluso un puñado de ejemplos de guerras entre democracias basta para despojar la hipótesis de todo valor estadístico. Serían suficientes los casos citados para afirmar que no hay diferencias significativas en cuanto a probabilidades de guerra entre una díada de Estados democráticos y una en la que uno al menos no lo sea. La diferencia es tan poco relevante que los resultados pueden cambiar radicalmente dependiendo de cómo se clasifica el régimen de un país o de qué se entiende por guerra.

Democracia en el tiempo y en el espacio

Uno de los puntos más débiles de la tesis de la paz entre democracias afecta justamente a la definición de democracia. Durante los últimos años se ha creado cierto consenso a la hora de clasificar los países por regímenes políticos, pero la cosa se torna más arbitraria si se trata de establecer cuáles han sido las democracias en el pasado. La Atenas de Pericles era democrática en comparación con Esparta, pero en el siglo XX habría tenido consideración de régimen de *apartheid*, al igual, o incluso peor, que Sudáfrica. ¿En qué contexto cultural se aplica la tesis de la no beligerancia entre democracias?

Uno de los principales teóricos de la paz entre democracias, Bruce Russett, estudió el fenómeno incluso en sociedades muy distintas a las democracias modernas, como son las ciudades-estado griegas y las sociedades preindustriales.²² Con la ayuda de historiadores y antropólogos, Russett trató de comprobar si las poblaciones indígenas preindustriales en las que el poder estaba compartido, donde existía algo parecido a un embrión de lo que hoy

²⁰ Russett y Oneal, 2001, *op. cit.*

²¹ J. L. Ray, *Democracy and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, University of South Carolina Press, Columbia, 1995.

²² Russett, 1993, cap. 3 y 5, *op. cit.*

se denomina democracia, eran menos propensas a luchar entre ellas. Así, el marco de aplicación de la tesis se ha ampliado muchísimo, incluyendo a sociedades mucho más pequeñas que los Estados modernos, con una organización social más rudimentaria e incluso de épocas muy remotas.

El material empírico parece confirmar que incluso las sociedades preindustriales no autoritarias tenían propensión a no luchar entre ellas. Pero esta tendencia a extender el concepto moderno de democracia a civilizaciones muy diferentes hace que desaparezcan casos incómodos para los partidarios de la tesis: por ejemplo, quedan excluidos los conflictos entre los colonizadores occidentales, que a menudo vivían en comunidades muy cohesionadas y participativas, y las tribus aborígenes. El propio Russett reconoce que los colonizadores europeos y americanos no consideraban posible que los habitantes de los territorios colonizados pudiesen contar con instituciones de autogobierno.²³ ¿Acaso si los colonizadores del Lejano Oeste se hubieran enterado de que los indios eran gobernados por consejos de antiguos jefes de tribu, en los que las decisiones se tomaban por mayoría, se habrían abstenido de exterminarles?

Puesto que esta hipótesis resulta poco creíble, habrá que buscar otras explicaciones para entender cómo es que las democracias, a pesar de la tolerancia interna, encuentran tantas dificultades a la hora de convivir con sociedades diferentes. Es lo que Mann llama “el lado oscuro de la democracia”,²⁴ que a menudo hace que esa violencia, controlada a nivel interno, se descargue hacia afuera. El resultado es la imposición a poblaciones distintas de la asimilación forzada y, en caso de fracaso, incluso la limpieza étnica o el genocidio.

Pero, al margen de que se pueda opinar de muy diversa manera acerca de los casos históricos considerados, así como de su clasificación, cabe preguntar qué sentido tiene establecer comparaciones entre conflictos tan distintos (entre colonizadores norteamericanos y apaches, entre poblaciones andinas, entre modernos Estados). Justamente la heterogeneidad del material histórico estudiado evidencia un aspecto problemático de la hipótesis de la paz entre democracias: la consideración de sistemas políticos tan distintos sin destacar siquiera las diferencias existentes ni su evolución histórica. Desde la antigua Atenas hasta hoy las democracias han evolucionado, y sigue habiendo diferencias importantes entre dos países con gobiernos elegidos democráticamente, por ejemplo, Suecia e Irán. La hipótesis debería reformularse: “hay pocas probabilidades de que sistemas democráticos parecidos, y que se reconocen como parecidos, se hagan la guerra mutuamente”. Es una hipótesis mucho menos ambiciosa, pero también más fácilmente aceptable. Ahora, la palabra clave es “reconocimiento”.

²³ *Ibidem*, p. 34.

²⁴ M. Mann, *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Correlaciones puras y espurias

Aun admitiendo la existencia de una regla empírica referida a las relaciones diádicas entre democracias, ¿cómo se explica este fenómeno? Antes de analizar las posibles explicaciones, habrá que comprobar si la correlación entre diadas democráticas y probabilidad de conflictos armados es o no espuria. Si se considera la historia reciente, o sea, a partir del final de la II Guerra Mundial, hay un número más abundante y relativamente más homogéneo de Estados democráticos. La ausencia de conflictos armados entre Estados democráticos entre 1945 y 1989 podría depender, más que de las instituciones políticas, de que esos Estados eran aliados frente a la amenaza soviética. La Guerra Fría (y no el hecho de compartir el régimen democrático) habría impedido que estallaran conflictos entre las democracias.

Las democracias, a pesar de la tolerancia interna, encuentran dificultades a la hora de convivir con sociedades diferentes. A menudo, esa violencia, controlada a nivel interno, se descarga hacia afuera

Los teóricos de la paz democrática han refutado esta tesis esgrimiendo tanto datos estadísticos como casos ejemplares. En su análisis estadístico de los conflictos armados a lo largo de los dos últimos siglos, Maoz diferencia las repercusiones de las alianzas militares de las de la democracia, llegando a la conclusión de que “las democracias no alineadas se muestran significativamente menos propensas a luchar entre ellas que las no democracias no alineadas.”²⁵ Por ejemplo, tanto Grecia como Turquía pertenecían a la OTAN, pero eso no impidió el enfrentamiento entre ambos países con motivo de Chipre; mientras que la amenaza común procedente del Occidente capitalista tampoco impidió que en 1969 se produjeran combates en la frontera entre China y la Unión Soviética. Los teóricos de la paz democrática no pretenden con ello negar que las alianzas puedan tener un efecto pacificador entre sus miembros, sino únicamente afirmar que la democracia tiene un efecto causal añadido e independiente.

Explicaciones predominantes

Los argumentos utilizados para explicar la regularidad empírica que los estudios históricos y estadísticos revelan se pueden dividir en dos grupos:

²⁵ Z. Maoz, “The Controversy over the Democratic Peace: Rearguard Action or Cracks in the Wall?”, *International Security*, vol. 22, N° 1, 1997, p. 176.

- El primero explica la paz democrática por un cierto tipo de cultura política propia de las democracias, que impulsaría a las élites políticas de los Estados democráticos a extender a la esfera internacional la norma interna según la cual los conflictos deben resolverse de forma pacífica.
- El segundo atribuye el efecto de la democracia a las instituciones políticas nacionales, y en particular a los condicionantes que quienes toman las decisiones deben tener en cuenta.

Ambas explicaciones no se excluyen mutuamente. Doyle considera que la paz democrática puede resultar solamente de la conjunción de tres factores: formas republicanas de representación política, fe ideológica en los derechos humanos fundamentales e interdependencia económica transnacional.²⁶ Su coincidencia se ve como condición suficiente para garantizar la paz democrática. Es más, los mecanismos causales que los tres factores plantean pueden incluso reforzarse entre sí. Pero no hay acuerdo ente los teóricos de la paz democrática acerca de la importancia relativa de estas tres circunstancias.

El papel de la cultura política

Según la teoría cultural, un sistema democrático “extiende al contexto internacional las normas culturales del ‘vive y deja vivir’ y de la resolución pacífica de los conflictos, vigentes en las democracias”.²⁷ Un componente crucial de este enfoque es la idea de que los gobernantes de Estados democráticos tienden a suponer que sus homólogos de otras democracias actúan según las mismas normas que guían su propio comportamiento. Pero este enfoque también pretende explicar por qué las democracias se ven a menudo involucradas en guerras contra Estados autoritarios. Se supone que quienes actúan en la escena internacional por cuenta de Estados democráticos suelen pensar que los jefes de Estados no democráticos siguen normas de conducta radicalmente opuestas a las propias de los regímenes democráticos; más concretamente, que los gobiernos de Estados autoritarios tienden a utilizar más la coacción y la violencia para alcanzar sus objetivos en política exterior, porque es ésta la manera en que se relacionan con sus ciudadanos. Las democracias esperarían no sólo que las demás democracias proyectaran hacia fuera sus propios principios rectores, sino también que las autocracias hicieran lo mismo con sus comportamientos injustos y opresivos. Es el argumento de Demóstenes: con las democracias se puede tratar; con las oligarquías, no. Es decir, las democracias no se fían de los Estados autocráticos y no los respetan.²⁸ Como consecuencia, un Estado democrático que tiene una controversia con uno no democrático no tiende a exportar sus normas internas, ya que “puede verse obli-

²⁶ M. Doyle, “Three Pillars of the Liberal Peace”, *American Political Science Review*, vol. 99, Nº 3, 2005, pp. 463-466.

²⁷ Russett, 1993, *op. cit.*, p. 119.

²⁸ Doyle, 1997, *op. cit.*

gado a adoptar las normas de conducta más duras de éste; de lo contrario puede ser explotado o eliminado por el Estado no democrático, que se aprovecha de la moderación intrínseca de las democracias”.²⁹

Esta explicación no es convincente por diversos motivos. En primer lugar, los casos en que los Estados democráticos no han exportado sus principios democráticos no se limitan a aquellas situaciones en que tenían por su propia seguridad. Las democracias no deciden recurrir a la violencia y la coacción sólo cuando se ven obligadas a ello. La historia del colonialismo e imperialismo europeo y norteamericano muestra ampliamente que, con frecuencia, las ventajas económicas o estratégicas cuentan más que cualquier inclinación a llevar las relaciones exteriores de acuerdo con los principios del orden interno. Las potencias europeas no tenían ninguna razón para sentirse amenazadas por las comunidades que iban a colonizar, ni tenían, por consiguiente, justificación alguna para olvidarse de las normas contra la violencia. La historia reciente es pródiga en ejemplos en este sentido.

Rara vez las democracias se han sentido condicionadas por los principios democráticos en sus interacciones con Estados o comunidades que no formaban parte de su esfera cultural, lo que evidencia una segunda limitación de la explicación cultural: la disposición de un Estado para comportarse de forma democrática hacia otro Estado depende fundamentalmente del “reconocimiento” de ese Estado como democrático. El problema es que los gobiernos de Estados democráticos han aplicado a menudo criterios arbitrarios, sesgados e incoherentes a la hora de definir los regímenes políticos de sus potenciales enemigos. Como ya se ha visto, en algunos casos ello dependía de la insalvable diferencia entre civilizaciones, que impulsó a los países occidentales a optar por el enfrentamiento entre civilizaciones durante muchos siglos. Pero en otros casos la percepción de un Estado puede variar según convenga, e incluso ser manipulada. La percepción de la Alemania imperial en EEUU, por ejemplo, cambió a raíz del deterioro de las relaciones políticas entre ambos Estados en los años que precedieron la Gran Guerra.³⁰ A veces no es la interpretación del régimen político de un determinado país lo que determina la política exterior hacia ese país, sino al revés.

Muchas son las razones que pueden llevar a cambios en estas interpretaciones: por un lado, pueden ser el resultado de procesos no intencionados, por ejemplo, porque los seres humanos tienden a desarrollar una imagen negativa de un actor con el que entran en conflicto. También pueden ser el resultado de una explícita manipulación de la percepción pública por parte de las élites políticas de un país. Sea cual sea la causa, si se considera la posi-

²⁹ Russett, 1993, *op. cit.*, p. 33.

³⁰ I. Oren, “The Subjectivity of the ‘Democratic’ Peace: Changing U.S. Perceptions of Imperial Germany”, *International Security*, Vol. 20, N° 2, 1995, pp. 147-184.

bilidad de que la percepción de un régimen como democrático pueda ser el resultado, y no la causa, de la política exterior hacia ese Estado, la confianza en el efecto pacificador de la democracia quedará mermada.

Las democracias no deciden recurrir a la violencia y la coacción sólo cuando se ven obligadas a ello. La historia del colonialismo muestra que las ventajas económicas o estratégicas también cuentan

Actualmente esto se refleja en el caso de Irán: una influyente institución occidental, la Freedom House, califica a Irán como país no libre, dándole incluso una puntuación muy baja (las libertades políticas y civiles reciben una valoración de 6, siendo 7 el “aprobado”), casi igual a la asignada a Arabia Saudí, importante aliado de EEUU. El hecho de que en Irán haya habido alternancia de presidencias y mayorías parlamentarias conservadoras y reformistas, elegidas por sufragio universal, mientras que unas elecciones democráticas, así como otras expresiones de libertad civil, serían impensables en Arabia Saudí, no es razón suficiente, según la Freedom House, para discriminar entre ambos regímenes. No extraña, además, que el lenguaje que esta institución utiliza para describir la situación política iraní sea mucho más tremebundo que el usado para Arabia Saudí, máxime si se considera que la Freedom House recibe fondos del Departamento de Estado estadounidense para realizar actividades clandestinas en Irán.³¹ En vista de los claros objetivos políticos que guían esta organización, resulta inquietante el uso que algunos estudiosos hacen de los datos que ella publica. Existe el riesgo de caer en un círculo vicioso: los gobiernos democráticos señalan cuáles son los países amigos y cuáles los enemigos; instituciones como la Freedom House clasifican los regímenes políticos bajo la influencia de dichas indicaciones; a continuación, los estudiosos utilizan esos datos para desarrollar teorías acerca de la política exterior de las democracias y las autocracias que ayudan a los gobiernos a legitimar sus decisiones.

Existe, finalmente, una tercera limitación a la teoría cultural de la paz entre democracias. A veces los gobiernos de Estados democráticos que pretenden asestar un golpe a otro Estado democrático prefieren actuar de espaldas a la opinión pública antes que justificar públicamente la intervención negando la condición democrática del adversario. Russett definió las operaciones secretas realizadas por EEUU en perjuicio de otras democracias como una “anomalía” dentro de la teoría de la paz entre democracias,³² apresurándose, sin embargo, en señalar que los gobiernos que sufrieron esas acciones hostiles encubiertas –incluido el de Chile, presidido por Salvador Allende– no eran lo suficientemente democrá-

³¹ *Financial Times*, 31 de marzo de 2006

³² Russett, 1993, *op. cit.*, p. 120.

ticos. Según Russett, en esos casos las normas y las instituciones del sistema político estadounidense demostraron ser lo suficientemente vinculantes como para impedir una acción militar directa y abierta, pero no lo bastante fuertes como para impedir acciones secretas de apoyo a los enemigos internos de los políticos democráticamente elegidos. Se trata de una admisión importante, ya que viene a afirmar que, incluso en presencia de condicionantes culturales, éstos pueden soslayarse si están en juego otros intereses, estratégicos o económicos. Lo cual demuestra una vez más que la naturaleza democrática de dos Estados no es ni mucho menos suficiente para garantizar que ambos convivan pacíficamente.

A veces, los gobiernos de Estados democráticos que pretenden asestar un golpe a otro Estado democrático prefieren actuar de espaldas a la opinión pública antes que justificar públicamente la intervención negando la condición democrática del adversario

La teoría institucional

La teoría institucional de la paz entre democracias afirma que las instituciones democráticas incrementan la influencia política de los grupos sociales que tienen mayores probabilidades de ser contrarios a la guerra. Resultan claras las raíces kantianas de este planteamiento: para “el pueblo” los costes de la guerra sobrepasan generalmente sus beneficios, por lo que un gobierno responsable debería ser menos proclive a participar en conflictos armados. El problema es que, según esta hipótesis, esta actitud debería darse ante todos los conflictos armados, y no únicamente si el contrincante es a su vez un régimen democrático. En otras palabras, cabría esperar un determinado comportamiento monádico, mientras que en la práctica sólo se confirma, como mucho, la tesis diádica.

Bueno de Mesquita y sus colaboradores han planteado una hipótesis institucional que no adolece de este problema.³³ Dicha hipótesis descansa en cuatro aseveraciones: a) los dirigentes de países democráticos en guerra tienden a invertir una mayor cantidad de recursos nacionales para ganarla que los jefes autocráticos, ya que tienen mayores probabilidades de perder el poder en caso de derrota; b) este comportamiento supone una ventaja militar para las democracias, y ello hace que los enemigos potenciales (democráticos o no) sean más reacios a atacarlas; c) los dirigentes de Estados democráticos sólo atacan otros Estados si están relativamente seguros de poderles vencer, porque, en caso contrario, tie-

³³ B. Bueno de Mesquita, J. D. Morrow, R. Siverson y A. Smith, “An Institutional Explanation of the Democratic Peace”, *American Political Science Review*, Vol. 93, N° 4, 1999, p. 791-807.

nen mayores probabilidades de ser apartados del poder; d) la combinación de b) y c) hace que los jefes de Estados democráticos sean especialmente reacios a atacar otros Estados democráticos, generándose así el fenómeno diádico de la paz entre democracias. Se trata pues de un resultado que no se debería a condicionantes culturales, sino más bien a la sencilla preocupación por las consecuencias electorales de una posible derrota. De acuerdo con esta teoría, el comportamiento de las democracias no se inspira en sólidos principios, sino que es la consecuencia de un cálculo racional. Por eso dicha teoría no adolece de las anomalías de la tesis culturalista anteriormente señalada. Colonialismo, imperialismo e intervenciones indirectas en perjuicio de otros países democráticos no son incompatibles con esta hipótesis, pues en estos casos las democracias no se expondrían a los riesgos que en cambio sí correrían en caso de atacar abiertamente a otras democracias. La hipótesis, además, facilita una explicación al hecho de que las democracias, justamente porque obedecen a un cálculo racional, ganan la mayoría de las guerras en que participan –según Reiter y Stam, el 80% de las mismas–.³⁴

A pesar de que estas tesis institucionalistas hagan hincapié en cómo las preferencias de la sociedad condicionan las decisiones de los gobiernos, ello no es incompatible con la consideración contraria: los gobiernos pueden influir en lo que sus respectivas poblaciones desean. Tanto en las democracias como en las autocracias, los dirigentes políticos pueden aprovechar su papel en la gestión de los asuntos internacionales para manipular la información disponible para los ciudadanos y fomentar en éstos determinadas preferencias. Y a lo largo de la Historia, desde luego, no faltan ejemplos de gobiernos que consiguen fomentar los sentimientos nacionalistas del pueblo.

Las implicaciones políticas

De lo brevemente reseñado hasta aquí se aprecia que el debate sobre la paz entre democracias se ha guiado, en la mayoría de los casos, por criterios empíricos. Se trata, empero, de investigaciones que, inevitablemente, están lastradas por juicios de valor, sobre todo en lo que atañe a la clasificación de los regímenes políticos.

Más allá de los aspectos propiamente analíticos, la teoría de la paz entre democracias está llena de implicaciones normativas, que no siempre se explican suficientemente en la literatura y que han generado numerosas críticas. Los que han elaborado la tesis no niegan que exista incluso la intención de enunciar una suerte de profecía que se cumple: afirmar que las democracias no luchan entre ellas puede empujarlas a buscar medios pacíficos para

³⁴ D. Reiter y A. C. Stam, *Democracies at War*, Princeton University Press, Princeton, 2002, p. 29.

resolver sus controversias.³⁵ (Desgraciadamente, ello no ha sido suficiente para evitar la guerra entre Serbia y los países de la OTAN en 1999, a pesar de que todos los contendientes tuvieran gobiernos democráticamente elegidos y que el cuartel general de la OTAN conociera perfectamente la teoría en cuestión). Pero la misma hipótesis puede tener el efecto adverso, por ejemplo empujando a las democracias a declarar la guerra a las autocracias.

La tesis de la paz entre democracias llega a sugerir, aunque nunca de forma explícita, un silogismo por el cual, si hoy sigue habiendo guerras, ello se debe a que algunos Estados no son democráticos; así, la culpa de que haya conflictos armados la tienen los Estados autoritarios. Esta creencia ha originado la idea según la cual es suficiente forzar una transformación de estos Estados en sentido democrático para garantizar una comunidad internacional pacífica. El nexos causal entre democracia y paz puede llevar a la política de la guerra por la democracia.

La profecía autocumplida parece haber entrado de lleno en el debate político, pero no —como sería deseable— para conjurar las guerras entre democracias, sino para promover las guerras de las democracias contra las autocracias. Diversos presidentes de EEUU han aludido en sus discursos a la paz entre democracias. Bill Clinton mantuvo en su momento que la mejor estrategia para garantizar la seguridad nacional era el progreso de la democracia. Más explícito ha sido George W. Bush: en plena invasión de Irak, recordó que, después de la derrota en la II Guerra Mundial, Japón y Alemania se convirtieron en países democráticos, lo que tuvo el efecto de consolidar la seguridad de EEUU, ya que estos países dejaron de ser una fuente de amenazas para convertirse en socios políticos y comerciales.³⁶ A partir del mismo razonamiento, Bush defendió la invasión de Irak afirmando que un Irak democrático dejaría de suponer una amenaza para EEUU. Si los Estados democráticos promueven la democracia en los autoritarios, no sólo hacen realidad las aspiraciones de esos pueblos, sino que además incrementan su propia seguridad.

Bush parece inspirarse en los teóricos de las relaciones internacionales de su país. Pero teniendo en cuenta que ya en 1988 Ronald Reagan afirmó que “cuanto más amplias sean las libertades en otros países, tanto más seguras estarán nuestra libertad y nuestra paz”,³⁷ quizás haya sido este presidente quien inspiró a los estudiosos de relaciones internacionales, y no al revés.

³⁵ Ver, por ejemplo, Russett, 1993, *op. cit.*, p. 136.

³⁶ Ver, respectivamente, discurso del presidente Bill Clinton sobre el estado de la Unión del 25 de enero de 1994; y discurso del presidente George W. Bush del 6 de noviembre de 2003 con motivo del National Endowment for Democracy dedicado a la democratización de Oriente Medio.

³⁷ Citado por Russett, 1993, *op. cit.*, p. 127.

Sin embargo, los teóricos de la paz entre democracias ya avisaron sobre un uso potencialmente sesgado de sus tesis; en 1993 Russett habló claramente del peligro de una interpretación simplista de esos principios: “el planteamiento ‘hagámosles la guerra, ganémosla y, después, hagámosles democráticos’ es irremediabilmente equivocado como punto de partida para la acción contemporánea”.³⁸ Pero, como cabía esperar, los que finalmente toman las decisiones en EEUU no prestaron atención a estos “detalles” a la hora de elaborar las justificaciones públicas para la invasión de Irak.

Las mayores energías de los estudiosos de Relaciones Internacionales, sobre todo en EEUU, han apuntado a un campo de investigación no sólo inevitablemente basado en juicios de valor (¿quién merece ser considerado como democrático?), sino incluso utilizado instrumentalmente con fines políticos de una manera no deseada por ellos mismos. El programa de investigación se configuró a partir de un problema interno a la disciplina, esto es, demostrar que, contrariamente a la opinión de algunos autores de la escuela realista, el régimen político de los Estados puede influir en las relaciones entre ellos. Y que, por lo menos en un aspecto puntual como es la propensión a hacer la guerra, los Estados democráticos no se meten los unos con los otros. Acabó por convertirse en un arma ideológica en manos del Pentágono, algo de lo cual los propios estudiosos estadounidenses de relaciones internacionales deberían arrepentirse, ya que hasta el 80% de ellos estaba en contra de la invasión de Irak.³⁹

Hubiera sido más beneficioso dirigir las energías hacia otros programas de investigación, y en concreto hacia la cuestión fundamental: ¿cómo es posible reducir la brecha entre conducta interior y exterior de las democracias? Habida cuenta del nuevo marco histórico, en el que las democracias, con EEUU a la cabeza, dominan el mundo, hubiera sido más útil definir los principios y los métodos aplicados en la esfera política interna que también pueden aplicarse en las relaciones con el exterior.⁴⁰ Este planteamiento habría tenido un punto de partida distinto al de la paz democrática: en lugar de con la política exterior de los regímenes autocráticos, la política exterior de las democracias se habría comparado con las normas y las prácticas que regulan las

El nexo causal entre democracia y paz puede llevar a la política de la guerra por la democracia

³⁸ *Ibidem*, p. 136. Ver también Andreatta, 2006, *op. cit.*

³⁹ S. Peterson y M. J. Tierney, *Teaching and Research Practices, Views of the Discipline, and Policy Attitudes of International relations faculty at U.S. Colleges and Universities*, College of William and Mary, Williamsburg, 2005, tabla 59.

⁴⁰ D. Archibugi, “So What If Democracies Don't Fight Each Other?”, *Peace Review*, Vol. 9, Nº 3, 1997, pp. 379-384.

relaciones entre grupos políticos y sociales dentro de los propios Estados democráticos. El estudio de la calidad de los diversos regímenes democráticos en cuanto a derechos y bienestar de sus ciudadanos ha progresado notablemente en los últimos años.⁴¹ El programa de investigación habría añadido una importante dimensión exterior a la valoración de la calidad democrática y, de haber una pizca de cordura dentro del enfoque constructivista, hubiera podido ayudar a definir los principios de conducta de las democracias en el escenario internacional. Hasta la fecha, la ocasión no ha sido aprovechada. Pero, también en este caso, nunca es tarde si la dicha es buena.

⁴¹ L. Morlino, "What is a 'Good' Democracy?", *Democratization*, Vol. 11, N° 3, 2004, pp. 10-32.

ANDREW STRAUSS

Hacer global la democracia: evaluación de una Asamblea Parlamentaria Mundial

Traducción Berna Wang

*Cada vez más, las diversas comunidades políticas del mundo –locales, provinciales y nacionales– tienen en su núcleo común un órgano legislativo elegido por votación popular. El sistema internacional no debe seguir permaneciendo al margen del movimiento para democratizar la vida social del planeta. Una Asamblea Parlamentaria Mundial (APM) resulta cada vez más conveniente y ahora es posible. Según el autor, una APM desembocaría en un orden político mundial más democrático, eficaz y pacífico, una argumentación que será atemperada con el realismo. Para ello expone cómo se podría crear una organización así habida cuenta de las realidades políticas actuales; y evalúa la viabilidad relativa de cuatro planteamientos para la creación de este Parlamento.**

Poco valor tiene fantasear sobre los beneficios de una organización quimérica cuya creación no puede superar el obstáculo de la viabilidad política. Por tanto, al señalar los posibles beneficios derivados de una APM, partiré del supuesto de que es un órgano representativo elegido por votación popular que comenzará de forma muy modesta con poderes en su mayor parte consultivos y que, siguiendo la trayectoria del Parlamento Europeo, sólo iría adquiriendo nuevos poderes lentamente, con el tiempo.

Andrew Strauss es profesor de Derecho Internacional en la Escuela de Derecho de la Universidad de Widener (EEUU)

* © One World Trust

Argumentos a favor de una Asamblea Parlamentaria Mundial

Democracia y justicia

El actual sistema mundial no está organizado democráticamente. Sutilezas aparte, está integrado por las élites políticas y económicas más poderosas de los Estados con más poder del mundo que se reúnen a puerta cerrada para tomar decisiones que afectan a todo el planeta. El Consejo de Seguridad de la ONU, por ejemplo, no permite ninguna participación ciudadana o parlamentaria significativa, y en cualquier momento sólo incluye a los representantes ejecutivos de un pequeño número de países. Incluso organizaciones aparentemente más democráticas, como la Organización Mundial del Comercio (donde las votaciones se basan en el consenso de sus miembros) están controladas en realidad por los dictados de un pequeño número de miembros dominantes. El modelo actual de gobernanza mundial se parece más a la coordinación flexible que suele asociarse a “familias” criminales rivales, o quizá a los caudillos de los Estados desestructurados, que a unas normas aceptadas para la toma democrática de decisiones.

Ninguna sociedad, local o mundial, que aspire a una existencia civilizada puede tolerar un sistema jurídico que permita que sus miembros decidan individualmente qué leyes desean obedecer

Cuando las exigencias de la globalización transfieren cada vez más poder de numerosos sistemas nacionales relativamente democráticos al sistema internacional no democrático, las implicaciones de esta ausencia de democracia global son cada vez más ominosas. Para que el espíritu de la democracia sobreviva, por no decir florezca, en un mundo globalizado, es fundamental que el sistema internacional se democratice.

Aunque los poderes de una Asamblea Parlamentaria Mundial aumentarían gradualmente, este órgano podría desempeñar, incluso desde sus comienzos, un papel consultivo positivo en la supervisión democrática del sistema global celebrando vistas, emitiendo informes y aprobando resoluciones. Hacer que el director general de la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo, comparezca ante el único órgano mundial elegido por votación popular para responder ante los representantes de los ciudadanos introduciría en el sistema cierta dosis de rendición de cuentas popular. Organizaciones sin poderes legales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch gozan de un éxito considerable a la hora de influir en la conducta de los Estados y de las organizaciones internacionales denunciando sus incumplimientos de las normas internacionales. Mucho más visible, creíble y, en última instancia, influyente sería el primer órgano mundial elegido democráticamente al ejercer dicha supervisión.

Gobernanza mundial efectiva

Uno de los principales problemas del actual sistema internacional no democrático es que no se obliga a los Estados a cumplir efectivamente sus normas. Para aumentar al máximo sus prerrogativas, las élites nacionales han creado un sistema mundial en el que, con contadas excepciones, los Estados que controlan sólo están obligados por las normas a las que acceden individualmente a obligarse. E incluso una vez que los Estados acceden a obligarse, es frecuente que traten con abierto desdén aquellas normas que les parecen ingratas o meramente poco convenientes para sus intereses. Es evidente que ninguna sociedad, local o mundial, que aspire a una existencia civilizada puede tolerar un sistema jurídico que permita que sus miembros decidan individualmente qué leyes desean obedecer. No cabe duda de que el sistema internacional necesita una forma efectiva de proteger intereses vitales de la comunidad, como el control y la eliminación de armas, la conservación de la biosfera y la protección de los derechos humanos fundamentales.

A diferencia de la actual ONU, en una APM los delegados serían elegidos por los ciudadanos y no nombrados por los Estados. Dado que los representantes elegidos por los ciudadanos no deberían nada a los Estados, dejarían de ser proclives a proteger la capacidad de los Estados para ignorar el derecho internacional. Con el tiempo, por tanto, es probable que presionen para que las leyes internacionales aprobadas democráticamente sean jurídicamente vinculantes, no sólo para los Estados, sino también para los sujetos de cumplimiento en última instancia, es decir, los ciudadanos. Si los ciudadanos, leales a una asamblea elegida por ellos que permite su participación, comenzaran a seguir directamente un derecho internacional de inspiración democrática, las élites nacionales no tendrían eficacia alguna cuando ordenaran a sus países que ignorasen ese derecho.

La seguridad global

La deficiencia más grave del sistema global es su propensión a la violencia política. El siglo XX fue el más sangriento de la historia de la humanidad. Para no repetir esta sombría trayectoria en el nuevo siglo, necesitamos tratar de descubrir alternativas al sistema bélico para la resolución de conflictos. Una APM proporcionaría un sustituto democrático al método de lograr la seguridad nacional por medio de la dominación y la violencia. En una APM no habría unos Estados que se unieran para contrarrestar, contener o incluso atacar a otros Estados. Por el contrario, del mismo modo que ocurre en otros parlamentos multinacionales –como en la India, Bélgica o en el Parlamento Europeo–, los delegados romperían las filas nacionales para votar siguiendo líneas de intereses e ideologías. Por tanto, las fluidas coaliciones parlamentarias transnacionales podrían empezar a reemplazar el conflicto, incluso el conflicto armado, entre los Estados. Si la toma de decisiones parlamentaria tiene éxito,

cabe imaginar con el tiempo una auténtica reducción de las tensiones globales, y quizá, si los ciudadanos van ganando gradualmente confianza en los procesos democráticos globales, un desarme significativo.

De modo similar, la APM ofrecería a los ciudadanos desafectos una alternativa constructiva al terrorismo y a otras formas de violencia política. Habría menos probabilidades de que aquellos que se sienten airados por lo que perciben como injusticias o por el silencio del mundo sobre sus motivos de queja se vean obligados a elegir entre la capitulación y la adopción de tácticas desesperadas. Los ciudadanos podrían presentarse a las elecciones, defender a sus candidatos y formar coaliciones para recabar apoyos en el parlamento. Se llevaría a quienes tienen puntos de vista diferentes o contrarios a un entorno de concesiones mutuas que aumentaría las probabilidades de llegar a acuerdos aceptables para todas las partes y a la reconciliación. Y cuando no fuera posible alcanzar un acuerdo aceptable para todos, existirían más posibilidades de que incluso aquellos cuyas opiniones no prevalecieron acepten la derrota al confiar en la imparcialidad del proceso, y sabiendo que podrán seguir presionando a favor de su causa en el futuro.

En concreto, la Asamblea Parlamentaria Mundial contrarrestaría directamente la vitalidad de extremistas antidemocráticos como Al Qaeda. Una característica importante del proceso parlamentario liberal es la capacidad para asimilar incluso a quienes no comparten el compromiso previo con la democracia. Dado que el proceso parlamentario permite la participación y tiene la capacidad de conferir legitimidad popular a una postura política, la experiencia sugiere que incluso quienes tengan agendas extremas se verán a menudo envueltos en el proceso. Naturalmente, los "Osamas bin Laden" del planeta nunca aceptarán la legitimidad de un proceso parlamentario global. Pero la presencia de una institución de tales características reduciría su capacidad para atraer a un número significativo de seguidores.

Evaluación de cuatro planes para una APM

Una cosa es prever los beneficios de una Asamblea Parlamentaria Mundial y otra muy distinta conceptualizar cómo hacer que esa asamblea sea políticamente viable. Muchas propuestas anteriores de reforma del orden mundial han fracasado porque no se podían aplicar políticamente en el mundo real con sus intereses reales. Como he dicho antes, en todos estos planteamientos se parte del supuesto de que, para que sea políticamente viable, una APM debería comenzar con unos poderes modestos para ir creciendo de forma gradual. Después de todo, es probable que los líderes políticos se sientan más cómodos cediendo el poder a sus sucesores más adelante que ahora mismo. Y también es posible que los ciudadanos preocupados por los diversos riesgos asociados a las instituciones globalmente poderosas acepten mejor un enfoque evolutivo gradual que permita la corrección de errores mientras estos son aún pequeños.

Reconocer unos poderes iniciales a la realidad política es especialmente prudente porque no es probable que ponga en peligro el potencial a largo plazo del parlamento. Basándose en la legitimidad, única entre las instituciones globales que conferirían unas elecciones populares, con toda probabilidad el parlamento ganaría autoridad con el tiempo. Para empezar, el mismísimo ritual de las elecciones, que implica a los propios ciudadanos, y del que informará la prensa, haría políticamente visible al parlamento, y con el tiempo quizá lo sea mucho más que otras organizaciones internacionales.

Los “Osamas bin Laden” del planeta **nunca aceptarán la legitimidad de un proceso parlamentario global. Pero la presencia de una institución de tales características reduciría su capacidad para atraer a un número significativo de seguidores**

Con esa visibilidad, y siendo la única institución internacional con un mandato popular, es probable que los grupos ciudadanos intenten asociar a su causa la autoridad moral del parlamento. No es difícil imaginar, por ejemplo, a grupos contrarios a la Organización Mundial del Comercio presionando al parlamento para que apruebe resoluciones que condenen las normas comerciales de esa organización. Del mismo modo, no es probable que quienes tengan posturas contrarias, sean empresas, Estados u otros grupos ciudadanos, rechacen la legitimidad del único órgano mundial elegido por votación popular. Por el contrario, tal como ocurre en los parlamentos nacionales de todo el mundo, la APM serviría de foro civil donde se aunarían los diversos intereses y, con la intermediación de sus representantes elegidos, se negociaría un acuerdo legislativo aceptable para todas las partes. El resultado probable es que estos grupos de intereses globales estarían tan involucrados en los procesos del parlamento y serían tan leales a sus resultados como lo están hoy día los grupos de intereses nacionales en la toma de decisiones de los parlamentos nacionales.

A medida que la ciudadanía organizada del planeta comience a reconfigurarse trascendiendo las limitaciones de órbitas distintas y discretas en torno a los parlamentos nacionales para entrar en una nueva común alrededor de una APM, probablemente sería sólo cuestión de tiempo que los poderes formales del parlamento llegasen a reflejar esta nueva realidad política. La ciudadanía organizada no sólo se inclinaría a apoyar la fuerza legal de los resultados legislativos creados en respuesta a sus aportaciones, sino que un parlamento existente podría ser el mejor defensor de la ampliación de sus propios poderes. El que una APM pueda desarrollarse siguiendo estas líneas no es una mera conjetura, sino una posibilidad respaldada por la experiencia histórica. En líneas generales, sigue la trayectoria del crecimiento evolutivo de los poderes del Parlamento Europeo, que también comenzó su andadura como un órgano en gran medida consultivo. Y, quizá más en concreto, el venera-

ble Parlamento inglés fue establecido como órgano consultivo por la Corona y obtuvo gradualmente sus poderes gracias a su base en la soberanía popular.

Por supuesto, ni siquiera el establecimiento de un parlamento en gran medida consultivo sería fácil. De los cuatro planteamientos alternativos, el primero y quizá más evidente es la reforma de la Carta de la ONU para crear un parlamento que sea parte de Naciones Unidas. El segundo es que la Asamblea General de la ONU cree el parlamento en virtud de los poderes que le confiere la Carta de establecer «organismos subsidiarios». El tercer planteamiento es que la sociedad civil, por iniciativa propia, cree el parlamento fuera de las esferas oficiales de la ONU o de los procesos previstos en los tratados entre Estados vigentes. Por último, el cuarto planteamiento es que los Estados dispuestos a ello suscriban un tratado independiente en cuya virtud se cree el parlamento.

La reforma de la Carta de la ONU

En aplicación del artículo 108 de la Carta de la ONU, las reformas de la Carta requieren la aprobación de dos tercios de la Asamblea General de la ONU y la posterior ratificación por dos tercios de los miembros de la ONU, incluida la de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El artículo 109 de la Carta permite, en cierta medida menos onerosamente, que dos tercios de la Asamblea General establezcan una Conferencia General para revisar la Carta y el voto a favor de nueve de los quince miembros del Consejo de Seguridad. Sin embargo, cualquier alteración de la Carta derivada de la Conferencia deberá ser aprobada, igual que antes, por dos tercios de la Conferencia y ratificada por dos tercios de los miembros de la ONU, incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La reforma de la Carta de la ONU en aplicación de los artículos 108 y 109 sería lo que cabría denominar la vía clásica para crear una APM. Este fue el enfoque que adoptaron los primeros federalistas del mundo, como Louis Sohn y Grenville Clark, en su libro de 1958 *World Peace Through World Law*, que incluye un parlamento elegido como parte de su proyecto para convertir la ONU en un gobierno mundial limitado. Aunque las corrientes de cambio histórico no siempre son predecibles, las barreras políticas que probablemente obstaculizarán este enfoque son, aparentemente, tremendas. Introducir este proyecto en la agenda de la reforma de la ONU sería una tarea difícil. Por ejemplo, ninguno de los dos recientes informes sobre la reforma de la ONU (el *Informe del Grupo del Secretario General de personas eminentes sobre la sociedad civil y sus relaciones con las Naciones Unidas* y el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*) mencionaba una cámara elegida de la ONU. Además, no sería fácil convencer a dos tercios de los miembros de la organización para que aprobasen la reforma de la Carta con el fin de crear un parlamento, y la ratificación por ese número de Estados sería aún más difícil.

Por último, obtener los votos a favor de todos los miembros del Consejo de Seguridad con derecho de veto, dada la reticencia de algunos de estos países a apoyar iniciativas internacionales progresistas, sería probablemente bastante difícil. Sin embargo, tal vez, como ha sugerido Joseph Preston Baratta en *The Politics of World Federation*, el veto de los miembros permanentes no tendría que ser la última palabra. Este autor encuentra inspiración en la observación de que los delegados de la Convención Constitucional de EEUU de 1787 previeron la ratificación por 9 de los 13 estados, en lugar de la unanimidad, como exigían los Artículos de la Confederación. Quizá, si la política fuese auspiciosa, la comunidad internacional acepte una conferencia para revisar la Carta de la ONU siempre que una nueva Carta entre en vigor por encima de las objeciones de un miembro permanente.

Aunque sería muy difícil generar la voluntad política para reformar la Carta de la ONU, incluso suponiendo que se pueda solucionar el problema del veto, es probable que una APM iniciada a través de una reforma de la Carta sería aceptada como la más legítima.

Creación por la Asamblea General de la ONU como organismo subsidiario

El artículo 22 de la Carta de la ONU faculta a la Asamblea General para “establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.” La propuesta de que la Asamblea General, actuando en virtud del artículo 22, cree una asamblea parlamentaria como “organismo subsidiario” se ha sugerido en varias ocasiones. Por ejemplo, Erskine Childers y Brian Urquhart apoyaron este enfoque en su libro de 1994 *Renewing the United Nations System*. Más recientemente ha sido propuesto por el Comité por una ONU Democrática, organización con sede en Alemania, en un documento titulado *El desarrollo de una democracia internacional: Por una asamblea parlamentaria en las Naciones Unidas*. La idea es atractiva en el sentido de que ofrece una forma de evitar el engorroso procedimiento de reforma de la Carta de la ONU, pero no carece de dificultades políticas propias.

Calificar a un parlamento de “organismo subsidiario” de la Asamblea General y considerarlo “necesario para el desempeño de sus funciones” es legalmente cuestionable en la medida en que el parlamento no sería responsable ante ese órgano. De hecho, toda la argumentación a favor de un parlamento se basa en que se introduciría en los procesos de toma de decisiones globales un órgano representativo del pueblo e independiente. Aunque la Asamblea General ha establecido entidades autónomas, como la Universidad de la ONU, ninguna de sus creaciones tenía como fin ser una fuente independiente de autoridad política. La Corte Internacional de Justicia ha afirmado, en la opinión consultiva del Tribunal Administrativo de la ONU de 1987, que la Asamblea General no puede delegar a un organismo subsidiario unos poderes que no posea ella misma o que no sean implícitamente

acordes con la estructura general de la Carta. Puesto que la Asamblea General no tiene el poder de representar directamente a los ciudadanos del mundo, y Naciones Unidas está estructurada en virtud de la Carta como organización interestatal, quienes se opusieran al proyecto podrían cuestionar las facultades de la Asamblea General para crear un parlamento.

Sin embargo, y con independencia de la autoridad legal real de la Asamblea General para ello, la ONU carece de mecanismos institucionales para impedir que actúe una Asamblea resuelta a hacerlo. Por el contrario, en un conflicto político donde algo más de un puñado de gobiernos se opondrá a la creación de un parlamento por la Asamblea General por percibirlo como una amenaza para su poder, los argumentos legales se convertirían en materia prima para el debate político. Para saber si se impondrán quienes se oponen al parlamento es trascendental determinar si la decisión de la Asamblea General de crear un parlamento se consideraría una “cuestión importante” en virtud del artículo 18 de la Carta, en cuyo caso es necesaria una mayoría de dos tercios en lugar de una mayoría simple. El artículo 18 establece ciertos asuntos como “cuestiones importantes”, pero hay una sorprendente ausencia de precedentes sobre qué otros asuntos podrían serlo también. Específicamente para nuestros fines, dado que la mayoría de los organismos subsidiarios han sido aprobados por consenso, no está claro qué tipo de mayoría hace falta para su establecimiento.

Sin embargo, sea cual sea el tipo de mayoría necesaria, la estructura general de la toma de decisiones de la ONU no favorece a las fuerzas del cambio institucional. Los guardianes del *status quo* gozan históricamente de gran éxito al impedir que las propuestas de reforma obtengan un impulso inicial suficiente para ser incluidas en el orden del día de la Asamblea General. La mayoría de las iniciativas ha muerto en silencio en algún comité o ha terminado enterrada en burocracia.

Un problema relacionado con éste es que la necesidad de obtener el apoyo exigido para el establecimiento de un parlamento dentro de la Asamblea General sugiere la necesidad de hacer concesiones políticas problemáticas. Por ejemplo, presumiblemente respondiendo al menos en parte a estas preocupaciones, el Comité por una ONU Democrática propone en su documento que su asamblea parlamentaria esté integrada inicialmente por representantes de parlamentos nacionales, que las elecciones populares directas se celebren en un momento indefinido del futuro y que todos los Estados miembros de la ONU puedan enviar representantes al parlamento, con independencia de si proceden de un parlamento elegido democrática y legítimamente.

No hay nada intrínsecamente erróneo en empezar como un parlamento de parlamentarios. De hecho, el peso del ejemplo histórico está a favor de este enfoque. El Parlamento

Europeo, el ejemplo de más éxito de creación de un parlamento transnacional, empezó de este modo en la primera época de la integración europea y cumplió su promesa de tener elecciones populares directas en 1979. Aun así, este enfoque tiene sus riesgos. Como ha ocurrido en otros órganos interparlamentarios, los parlamentarios nacionales podrían llegar a tener una sensación de propiedad en el parlamento y mostrarse reticentes a promover la evolución hacia unas elecciones independientes. Y cada día que se retrasen las elecciones se demorará el crecimiento de la influencia política del parlamento. Sin el ritual público de unas elecciones populares para obtener publicidad y legitimar al parlamento, no es probable que la organización sea muy visible. Además, si la seguridad en el empleo de los representantes parlamentarios nacionales depende de la reelección a sus propios parlamentos nacionales, su cargo principal seguirá siendo su ocupación principal. A diferencia de los parlamentarios que son elegidos expresamente para la APM, los parlamentarios nacionales no ven sus carreras y reputaciones tan ligadas al aumento del crecimiento y de la influencia de esa organización. Por el contrario, para ellos será sobre todo un foro informal donde se pueden debatir preocupaciones comunes con colegas de otros parlamentos nacionales.

Más inquietante es la sugerencia de que todos los Estados miembros de la ONU, con independencia de si poseen parlamentos elegidos democráticamente, envíen representantes al Parlamento de la ONU. Esto debilitaría la credibilidad de la organización y pondría en peligro su capacidad para actuar como alternativa al autoritarismo.

Elecciones organizadas por la sociedad civil

El tercer planteamiento para la creación de una APM es que sean los propios actores principales de la sociedad civil internacional quienes establezcan una estructura provisional para el parlamento y organicen y celebren las elecciones. Si se aplicase este enfoque, el parlamento comenzaría como un órgano no oficial y su habilitación dependería exclusivamente de que se basa excepcionalmente en el mandato popular antes descrito.

Esta es la estrategia para crear el parlamento que mi colega el profesor Richard Falk y yo propusimos cuando comenzamos a propugnar una APM. Es también el enfoque que sugiere George Monbiot en su libro *The Age of Consent: A Manifesto for a New World Order*. Como explicamos el año 2000 en la *Stanford Journal of International Law*: “No hace falta que la APM se establezca mediante un tratado tradicional entre Estados. La globalización ha generado una sociedad civil global emergente integrada por empresas, trabajadores, medios de comunicación y redes de defensa de los ciudadanos religiosas y orientadas a cuestiones concretas que son transnacionales y tienen una capacidad independiente en expansión para iniciar y validar una APM [...] Sólo una APM podría reivindicar una autoridad independiente, reciba o no la bendición formal del sistema de Estados [...]”

Para empezar un proceso de estas características iniciado por la sociedad civil, cabría prever un llamamiento que dimane de un grupo de figuras con autoridad política y moral como ex jefes de Estado, personas y entidades galardonadas con el Premio Nobel de la Paz e importantes figuras religiosas. Si respondiera positivamente a este llamamiento una masa crítica de organizaciones respetables de la sociedad civil, este grupo podría supervisar una serie de reuniones de la sociedad civil que culminarían en una conferencia final cuyo objetivo sería adoptar un marco político para la creación del parlamento. La sociedad civil tendría entonces la tarea de organizar y celebrar las elecciones. Presumiblemente éstas se llevarían a cabo en todos los países donde no estuvieran prohibidas y donde las condiciones políticas permitieran la libertad para hacer campaña.

Respaldados por el peso de la autoridad popular, puede que con el tiempo la Asamblea General y la APM podrían evolucionar juntas hacia un sistema legislativo auténticamente bicameral con capacidad para producir leyes vinculantes

Huelga decir que todo esto sería sumamente difícil, tanto desde el punto de vista político como desde el logístico. La sociedad civil es incipiente y no tiene una estructura previa para tomar decisiones colectivas. Implementar el proceso de toma de decisiones para proyectos menos ambiciosos, como el Foro Social Mundial, ha sido difícil y polémico, y ese proyecto en concreto ha funcionado en gran medida porque su carácter descentralizado mantiene al mínimo la necesidad de una toma de decisiones en común. Crear totalmente de la nada una estructura de toma de decisiones que cuente con un acuerdo amplio y que sea capaz de resolver temas políticamente tan espinosos como unas fórmulas de votación provisionales y unos distritos electorales, sería de enormes proporciones incluso para un grupo experto de figuras con autoridad.

El proyecto podría ser más manejable políticamente si pusieran en marcha desde la APM unos partidos políticos ya existentes en nombre de la sociedad civil en general. Aunque también carecen de un proceso para tomar decisiones políticas colectivas, es probable que la actuación de estos partidos, cuyo número es muy inferior al de organizaciones de la sociedad civil en general, sea menos difícil y engorrosa. Además, ya proporcionan la infraestructura para la política electoral y podrían mirar favorablemente una oportunidad para ampliar su esfera de actuación. Sin embargo, con independencia de qué entidades no gubernamentales fueran a tomar la iniciativa para crear el parlamento, las barreras para alcanzar un acuerdo y ponerlo en práctica son importantes.

Por último, habría que obtener fondos para financiar el coste de las elecciones y el inicio del parlamento. Si los costes de unas elecciones nacionales y los gastos de funcionamiento de los parlamentos existentes sirven de orientación, las cantidades excederían enormemente las que hasta ahora dedica el sector no gubernamental a iniciativas políticas internacionales.

Un proceso de tratado entre Estados

Por último, se podría establecer una APM mediante un tratado independiente acordado por los países progresistas internacionalmente dispuestos a ser los pioneros. Incluso un número de entre veinte y treinta países económica y geográficamente diversos sería suficiente para fundar el parlamento. El tratado que acuerden establecería la estructura legal para celebrar elecciones en sus territorios, incluido un sistema de votación y distritos electorales. Además, se incluiría en el tratado un marco operativo para el parlamento que incluya su mandato y las limitaciones a sus poderes, así como una estipulación para la adhesión de otros países en el futuro. Cualquier país podría incorporarse más adelante siempre que estuviera dispuesto a cumplir las obligaciones que contraería en virtud del tratado, la más importante de las cuales sería permitir que sus ciudadanos voten a los representantes del parlamento en unas elecciones libres y justas.

Una organización de un tratado independiente cuyos miembros quizá no sean los mismos que los de la ONU no es un concepto nuevo. La mayoría de los principales organismos internacionales, como las organizaciones de Bretton Woods, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, se han creado así. Éste fue el método empleado para establecer la Corte Penal Internacional, entre cuyos miembros brilla por su ausencia EEUU, y también Rusia y China (aunque Rusia es firmante del tratado). En el caso de la Corte Penal Internacional, el tratado contiene estipulaciones expresas que alinean los procesos de ese órgano con los de la ONU. Lo más significativo son las condiciones que establecen que el Consejo de Seguridad remitirá casos penales a la Corte.

Asimismo, el tratado de la APM podría incluir también disposiciones que definan su papel inicial frente a la ONU y, una vez establecido el parlamento, la ONU podría suscribir un acuerdo de relaciones con ese órgano. Sería importante dejar claro que el parlamento, aunque creado con independencia de la ONU, tiene como intención reforzar, y no sustituir, a esa organización. Parte de las responsabilidades del parlamento basadas en el tratado podrían ser, por ejemplo, intervenir con su propio voto en ciertas categorías específicas de resoluciones de la Asamblea General de la ONU. Puesto que la mayoría de las resoluciones de la Asamblea General tienen en sí mismas carácter de recomendación, con la introducción de una voz democrática en el proceso, las resoluciones que aprobasen ambos órganos serían

más visibles y se considerarían más legítimas. Respaldados por el peso de la autoridad popular, puede que con el tiempo la Asamblea General y la APM puedan evolucionar juntas hacia un sistema legislativo auténticamente bicameral con capacidad para producir leyes vinculantes.

Este enfoque de crear una APM mediante un proceso de tratado entre Estados es el que Richard Falk y yo hemos llegado a promover como el más prometedor. Ofrece varias ventajas estratégicas frente a las dos propuestas de crear el parlamento a través de la maquinaria de la ONU. Incluso en el segundo proceso, relativamente menos engorroso, en el que la Asamblea General vota para crear el parlamento como organismo subsidiario, el grupo básico de países patrocinadores tendría que superar una combinación tremenda de burocracia, indiferencia y oposición para obtener impulso dentro de la ONU. Sin embargo, con el enfoque del tratado independiente, el poder quedaría en manos de los países dispuestos a seguir adelante por su cuenta. Nadie podría detenerlos. Y una vez que quedase claro que la iniciativa del tratado para una APM se ha puesto en marcha, probablemente ganaría velocidad, pues otros países con menos iniciativa tendrían un incentivo para tomar parte en ella en lugar de quedar al margen en la creación de una nueva e importante organización internacional.

Más allá de esta influencia estratégica del apoyo, es probable que los países que respalden realmente la misión democrática de la APM creen la mejor organización y la más democrática. No se verían obligados a hacer el tipo de concesiones antidemocráticas que podría exigir el paso por la ONU. Más tarde, si se incorpora al parlamento una masa crítica de países, podría llegar un momento en que sea políticamente insostenible que los países que se mantienen fuera nieguen a sus ciudadanos el derecho a votar en el único órgano elegido en el ámbito mundial. En ese instante, tales gobiernos no estarían en condiciones de poner en peligro la integridad de la organización, sino que tendrían que incorporarse a la APM en sus propios términos democráticos.

Por último, en relación con unas elecciones organizadas por la sociedad civil, el proceso de un tratado entre Estados no padece la ausencia de una estructura para la toma de decisiones que menoscabaría la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para actuar colectivamente. Los Estados cuentan con un proceso de colaboración aceptado desde hace tiempo y muy definido para suscribir tratados, incluidos los que crean nuevas organizaciones internacionales. Además, la sanción de la APM por parte del Estado a través de un tratado conferiría una legitimidad adicional a la organización, y los Estados tienen acceso a recursos para financiar el proyecto de los que carece la sociedad civil.

Conclusión

Concebido modestamente como un órgano en gran medida consultivo integrado por los países económica y geográficamente diversos que estén dispuestos a proceder, no hay ninguna ley sobre la conducta humana o la política que impida el inicio de una APM. Sobre todo a la luz de los grandes logros del final del milenio –la caída del Muro de Berlín, la creación de la Organización Mundial del Comercio, la ampliación y fortalecimiento espectaculares de la Unión Europea y la creación de la Corte Penal Internacional–, un proyecto de estas características parece ahora no sólo posible, sino en muchos aspectos el siguiente paso lógico en el proyecto internacionalista de civilizar el orden mundial y contrarrestar las tendencias reaccionarias posteriores al 11-S. Ya ha empezado a surgir un movimiento popular en torno a la idea de una APM, pero hasta ahora no se han dedicado recursos significativos al proyecto y la acción política viene siendo muy limitada. Lo que hace falta es una campaña financiada adecuadamente que llegue tanto a la opinión pública como a los gobiernos. Uno de los centros de atención de la campaña pública debería ser contribuir a crear un clima político favorable para la negociación de un tratado mediante la utilización de los medios de comunicación de masas para llevar los argumentos a favor de una APM al público políticamente atento. El otro centro de atención de la campaña pública debería ser un esfuerzo encaminado específicamente a involucrar en el proyecto a la comunidad activista y a la académica. Implicar a ambas comunidades en una serie de reuniones, grupos de estudio y conferencias contribuiría a introducir el proyecto en el debate político y a realizar el trabajo preliminar conceptual necesario para resolver muchos de los problemas prácticos y teóricos que habrá que resolver para crear una APM.

Si se quiere que el tratado concluya con éxito, hay que obtener el apoyo de los gobiernos, que son las entidades que toman las decisiones en última instancia. Por tanto, al mismo tiempo que se trata de llegar al público, debe haber un esfuerzo para recabar el apoyo activo de los gobiernos. Hay que organizar, con líderes políticos y funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores afines, debates y conferencias que puedan proporcionar el impulso necesario para las negociaciones del tratado.

Es paradójico que aunque el déficit democrático global es ampliamente reconocido como una de las principales preocupaciones de nuestra época, casi no haya ningún debate sobre cómo remediarlo. Lo que se ofrece es o bien totalmente vago y lleno de lugares comunes, o bien sugiere reformas tan menores que apenas tienen repercusiones reales. Mientras tanto, las fuerzas del miedo, el militarismo y la dominación del Estado son decididamente claras y están dispuestas a desarrollar y a intentar implementar sus planteamientos. Si quienes estamos a favor de encontrar soluciones democráticas e internacionalistas para los problemas globales queremos imponernos, debemos encontrar la resolución necesaria para iniciar un debate serio sobre soluciones audaces, concretas y prácticas.

Calidad democrática en sociedades multiculturales: el debate sobre los derechos

El multiculturalismo es en ocasiones criticado por considerar que acentúa la división de la sociedad; sin embargo, vale la pena reflexionar sobre si, en realidad, la diversidad, característica propia de la vida, resulta incómoda por poner a prueba la verdadera calidad de las democracias modernas. Aunque en los últimos años se han producido cambios en la forma como las democracias han gestionado la multiculturalidad, son muchos los interrogantes en relación a los derechos de los pueblos indígenas, minorías nacionales e inmigrantes. ¿Realmente las democracias liberales garantizan a todos los ciudadanos los principios de igualdad y libertad que las caracterizan? Una aproximación a los principales planteamientos teóricos sobre los derechos da cuenta de la complejidad de la cuestión y de las incongruencias del ejercicio democrático.

“Los pueblos indígenas no somos folklore de la democracia ni complemento del paisaje. Somos actores políticos descendientes de una gran civilización y proponemos cambiar el sistema desde su concepción y estructura; por eso somos los actores de la transformación de los Estados.”¹ De esta cita formulada por organizaciones indígenas de América Latina se desprenden varias ideas que ponen en entredicho la calidad de la democracia. En ella existe una fuerte referencia a la participación política, tanto por su ausencia, al manifestar un sentimiento de ser meros elementos decorativos del escenario democrático, como por su reivindicación a través de un planteamiento propositivo de cambio y transformación “radical” del sistema (“en su concepción y estructura”), apelando para ello a los derechos políticos como ciudadanos. Al mismo tiempo, se manifiesta con orgullo la adscripción a una identidad cultural (“descendientes de una gran civilización”) como elemento indivisible de la acción política.

Nieves Zúñiga García-Falces es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) y redactora jefa de *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*

¹ Movilización continental de los pueblos indígenas del Abya Yala, “De la resistencia a construcción de Estados plurinacionales”, 21 de septiembre de 2007. En <http://movimientos.org>

Si bien esta cita hace referencia a la realidad concreta de los pueblos indígenas en el contexto latinoamericano, plantea críticas, reivindicaciones y demandas extrapolables a otras sociedades en las que conviven diferentes culturas. La convivencia en un mismo Estado de una diversidad de grupos (étnicos, religiosos, lingüísticos, etc.) con idioma, costumbres y formas de pensar muy diferentes entre sí pone a prueba el carácter inclusivo de los principios democráticos y, en ocasiones, ha tendido a generar tensiones y antagonismos sociales referidos a las demandas de secesión por parte de grupos nacionalistas; el derecho de autodeterminación reivindicado por los pueblos indígenas; los derechos de los inmigrantes; o las desigualdades económicas y sociales asociadas a la identidad cultural de grupos que sufren discriminación.

La reafirmación identitaria, consecuencia en parte del fin de la Guerra Fría –cuando el mundo dejó de estar dividido entre capitalistas y comunistas– y de los procesos derivados de la globalización –facilitando el contacto entre diferentes culturas o favoreciendo la migración, por ejemplo–, ha tenido lugar tanto en los grupos cuya identidad ha sido históricamente discriminada, permitiéndoles vivir un proceso de recuperación y reconocimiento (por ejemplo la de los pueblos indígenas); como en un nivel más amplio en términos de patriotismos nacionalistas y, en el último tiempo, incluso “civilizatorios” (islámica, occidental). Martha Nussbaum, en su ensayo “Patriotismo y cosmopolitismo”, apela, por ejemplo, al sentimiento de numerosos estadounidenses que otorgan “un peso específico, entre todas las motivaciones que inducen a la acción política, a la identidad y a la ciudadanía genuinamente estadounidenses”.² Nussbaum plantea que “este énfasis en el orgullo patriótico es moralmente peligroso y que, en última instancia, subvierte alguno de los objetivos más dignos que el patriotismo pretende alcanzar: por ejemplo, el de la unidad nacional en la lealtad a los ideales morales de justicia e igualdad”.³

Sin embargo, la importancia de la identidad cultural en la acción política tiene dos caras: una, la de la situación de desventaja sufrida por grupos culturalmente diferentes de la sociedad mayoritaria para vivir su cultura con los mismos derechos sociales y políticos; y, otra, el peligro de que un exceso de importancia a los factores culturales pueda suponer una amenaza para las libertades individuales.

² M. Nussbaum, *Los límites del patriotismo. Identidad y pertenencia*, Paidós, Barcelona, 1999, p. 13.

³ *Ibidem*, p. 14.

La gestión de la multiculturalidad

Aunque ha habido una evolución en cómo las democracias liberales han gestionado la diversidad cultural,⁴ éstas no han sabido hacer frente a la realidad del multiculturalismo. Muestra de ello son los debates abiertos que implican la revisión de los principios liberales y su conjunción con el discurso de los derechos humanos. Son muchos los desafíos que las sociedades multiculturales plantean a la teoría y práctica democrática y numerosos los interrogantes referidos al cuestionamiento del ejercicio de la democracia liberal y de la estructura del Estado nación; la compatibilidad e incompatibilidad entre los derechos individuales y los derechos de grupo; el cuestionamiento del concepto de pueblo; y la necesidad de repensar el papel de la cultura, entre otras cuestiones.

La importancia de la identidad cultural en la acción política **tiene dos caras: la de la situación de desventaja sufrida por grupos diferentes y el peligro de que un exceso de importancia a los factores culturales pueda suponer una amenaza para las libertades individuales**

Para abordar los retos políticos que plantea el multiculturalismo, en primer lugar resulta necesario distinguir entre las distintas formas de diversidad cultural que existen. Will Kymlicka las resume en dos: las minorías nacionales y los grupos de inmigrantes.⁵ El primer caso se refiere a la coexistencia dentro de un mismo Estado de más de una nación –entendiendo por nación una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o tierra ancestral determinada y que comparte una lengua y cultura diferenciadas–. Tal diversidad es el resultado de la incorporación de culturas que anteriormente poseían autogobierno y estaban concentradas territorialmente (por ejemplo, minorías nacionales, pueblos indígenas). Esta unión puede ser involuntaria (a causa de una invasión o conquista como ocurrió en Canadá, EEUU, América Latina, Finlandia o Australia) o voluntaria (mediante la formación de una federación por beneficio mutuo, por ejemplo Bélgica o Suiza). Esta forma de diversidad conforma lo que Kymlicka llama Estados multinacionales. En el segundo caso, la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar y constituyen los denominados Estados poliétnicos, de acuerdo a la terminología utilizada por el autor canadiense.

⁴ En América Latina, por ejemplo, se pasó del asimilacionismo que pretendía la eliminación de las culturas indígenas en base al “principio de mestizaje” al integracionismo que implicaba la integración de los indígenas a la sociedad conservando algunas de las características propias de su cultura consideradas como positivas. Para el caso de América Latina ver N. Zúñiga García-Falces, “Emergencia del movimiento indígena en América Latina: de ‘objeto’ a ‘sujeto’”, en S. Martí Puig y J. M. Sanahuja (eds.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, pp. 35-52. Ver también A-G. Gagnon y J. Tully, *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

⁵ W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 26-46.

Esta categorización no es excluyente; hoy en día la mayoría de los Estados son una combinación de ambos (EEUU, Canadá, España...). La importancia de hacer esta distinción radica en que es la mejor manera para que ningún grupo quede invisibilizado; y porque las demandas de cada grupo pueden ser diferentes y, por tanto, la respuesta también debe ser distinta. En general, las minorías nacionales desean seguir siendo sociedades distintas respecto de la sociedad mayoritaria de la que forman parte, y exigen formas de autonomía y autogobierno para asegurar su supervivencia como culturas diferentes. Por su parte, los grupos étnicos (derivados de los procesos migratorios) desean integrarse en la sociedad de acogida y que se les acepte como miembros de pleno derecho de la misma. Pretenden que las instituciones y las leyes de dicha sociedad sean más receptivas a las diferencias culturales, pero no piden poderes de autogobierno.⁶

De acuerdo al principio que rige las democracias liberales –tratar a todos como seres libres e iguales–, el debate se centra en si estos grupos deberían tener derechos especiales para proteger sus culturas y participar igualitariamente en la vida social y política de la sociedad o si, por el contrario, la aplicación de los principios de igualdad y libertad protegen ya de por sí los derechos de estos grupos, y, por tanto, el problema se situaría en el nivel de la práctica democrática. Porque, ¿qué significa respetar a todos como iguales? ¿Debería de reflejarse la diversidad cultural en las instituciones para que éstas realmente representen a todos los ciudadanos de forma igualitaria? ¿Es necesario un marco cultural seguro para desarrollar nuestra elección de vida y ser realmente libres e iguales?

Democracias modernas, ciudadanía y realidad plural

Las democracias modernas son fundamentalmente el resultado de la articulación de dos tradiciones: la liberal (defensora de la libertad individual, el imperio de la ley y los derechos humanos individuales) y la democrática (caracterizada por el principio de igualdad, la identidad entre gobernantes y gobernados y la soberanía popular).⁷ Norberto Bobbio defiende la interdependencia entre el estado liberal y el estado democrático ya que se necesitan ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; y el poder democrático es necesario para garantizar las libertades fundamentales.⁸ De esta forma, el principio universal “tratar a todos como seres libres e iguales” se convierte en eje central del pensamiento liberal que rige las democracias modernas.

⁶ *Ibidem.*

⁷ C. Mouffe, *La paradoja democrática*, Gedisa, Barcelona, 2003.

⁸ N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Planeta Agostini, Barcelona, 1994.

Esto último se materializa en la propia idea de ciudadanía. La noción de ciudadanía más manejada es la acuñada por T. H. Marshall, y se compone de tres elementos: civil, político y social.⁹ El componente civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual (libertad de persona, de expresión, de pensamiento, de religión, a la propiedad y derecho a la justicia); el político es el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo con autoridad política, o como elector de sus miembros; y el social es el derecho y seguridad de un mínimo de bienestar económico que permita al individuo compartir la herencia social y vivir como un ser civilizado.¹⁰ Por tanto, la idea de ciudadanía persigue la igualdad, de estatus (reduciendo las desigualdades sociales y modificando la redistribución de bienes y servicios a través del Estado) y de reconocimiento de los mismos derechos y obligaciones para todos. Así, se entiende que un ciudadano no puede serlo plenamente si no es en una sociedad democrática, y una sociedad no puede expresar el gobierno de un pueblo que no esté formado por ciudadanos.

Sin embargo, en la práctica, muchos de los grupos diferenciados padecen una situación de desventaja con respecto al resto de la sociedad. De hecho, existe una vinculación entre el no reconocimiento cultural o la discriminación grupal (por ejemplo de las mujeres o la población negra) con una situación social de inferioridad que se manifiesta en el acceso a determinados tipos de trabajo, salarios inferiores, dificultad para el acceso a los servicios públicos o imposibilidad de ejercer el voto. En Europa, por ejemplo, existe cierta reticencia a extender los derechos políticos a los inmigrantes. Estos ejercen como ciudadanos sociales y económicos pero no siempre tienen asegurada su integración política a través de la representación de sus intereses y la participación en la toma de decisiones.¹¹ Por otro lado, el informe del Banco Mundial *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004* señala que ser indígena aumenta las posibilidades de ser pobre.¹² Ante el escaso éxito obtenido por los programas anti pobreza aplicados hasta ahora –preocupados principalmente en lograr un mejor acceso a los servicios de educación y salud en respuesta a un enfoque basado en la vinculación entre necesidades básicas y desarrollo humano–, estudios recientes subrayan la necesidad de incorporar la dimensión de los derechos en el diseño de los programas de desarrollo. Esta cuestión sitúa el tema indígena en el centro del debate porque el proceso de empobrecimiento de los pueblos indígenas en todo el mundo está estrechamente relacionado con la negación de sus derechos. Hoy no es posi-

⁹ T. H. Marshall, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ En algunos países europeos existen instituciones de consulta para establecer una relación entre gobiernos locales y grupos de inmigrantes o minorías étnicas como canales para encauzar sus opiniones. Dichas instituciones son diseñadas en muchos casos como alternativas al derecho al voto, y no tienen ningún poder por lo que no forman parte del proceso democrático normal. En algunos lugares los inmigrantes tienen derecho al voto a nivel local pero no nacional. Ver, por ejemplo, S. Vertovec, "Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas", *Papeles de Población*, N° 28, abril-junio 2001, pp. 221-241.

¹² Banco Mundial, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Washington, 2005.

ble hablar del desarrollo de los pueblos indígenas sin referirse a conceptos como derecho al desarrollo, autodeterminación o empoderamiento.¹³

Desde el pensamiento multiculturalista se defiende que la manera de subsanar estas desventajas y garantizar la igualdad en términos de justicia es la concesión de ciertos derechos específicos a dichos grupos. En este sentido se produce el debate sobre la compatibilidad entre derechos individuales (defendidos por el liberalismo) y los derechos colectivos o de grupo (propuestos por el multiculturalismo); y la tensión entre el respeto a la identidad individual (independientemente de la raza, el sexo o la pertenencia étnica) y el respeto a prácticas grupales y concepciones colectivas del mundo diferentes. Ambas exigencias pueden entrar en colisión en ciertos casos; aunque, como plantean algunos autores, también son interdependientes.

Existe una vinculación entre el no reconocimiento cultural o la discriminación grupal con una situación social de inferioridad que se manifiesta en el acceso a determinados tipos de trabajo, salarios inferiores, dificultad para el acceso a los servicios públicos o imposibilidad de ejercer el voto

El debate sobre los derechos

Muchos liberales rechazan las políticas multiculturalistas que plantean otorgar derechos especiales a los grupos. Las razones que argumentan para ello son que estos derechos son una amenaza al principio de la libertad individual (por privilegiar los derechos de grupo por encima de los individuales) y al de igualdad (porque tratan a la personas de manera diferente en base a la raza u origen étnico). En este sentido, Amartya Sen apela en su último libro al carácter simplificado y reduccionista que puede implicar el multiculturalismo si atiende exclusivamente a una parte muy reducida de la identidad de una persona (la cultura, y que en muchos casos es heredada y no decidida racionalmente), dejando de lado todas las adscripciones sociales y políticas que conforman la identidad humana, definida como compleja y dinámica.¹⁴

¹³ Sobre el carácter étnico de la pobreza ver I. Kempf, *Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades*, CIP-FUHEM (ed.) Madrid, noviembre 2003; y N. Zúñiga García-Falces, "Emergencia y pobreza indígena" en M. Berraondo (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, pp. 645-662.

¹⁴ Para Amartya Sen la cuestión no es hasta donde llegue el multiculturalismo sino qué forma debería de adoptar. Las dos formas de ver el multiculturalismo, según Sen, es como la promoción de la diversidad como valor en sí mismo o reconocer la diversidad en la medida en que posibilita y amplía la libertad de razonamiento y de toma de decisiones. A. Sen, *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Katz editores, Buenos Aires, 2007, pp. 201-225. Ver reseña de este libro en este mismo número de *Papeles* en pp. 192-195.

Además los consideran equivocados ya que pueden imponer a la conducta individual restricciones que pueden violar los derechos individuales –por ejemplo una cultura que excluya a las mujeres de la toma de decisiones en la esfera pública¹⁵ o que la someta a tratos vejatorios como la lapidación cuando es acusada de adulterio–. Por último, en ocasiones, una meta colectiva en nombre de un grupo puede considerarse como discriminatoria en sí misma (cuando en principio se implanta para paliar una discriminación). Por ejemplo, resulta discriminatorio que la legislación escolar de Québec (Ley 101) prohíba a los francófonos e inmigrantes mandar a sus hijos a la escuela de habla inglesa mientras se lo permite a los canadienses anglófonos.

Otros autores, sin embargo, sostienen que es posible defender los derechos colectivos desde el liberalismo. Según éstos, las demandas de las minorías no son inherentemente opuestas a los principios liberales. Entre ellos destaca Will Kymlicka.

Will Kymlicka, derechos especiales

Kymlicka defiende su tesis en base a que la mayoría de los grupos no busca separarse de la sociedad mayoritaria sino ser participantes plenos e iguales en las sociedades modernas. Y tanto minorías nacionales como grupos de inmigrantes comparten principios liberales como la libertad de expresión, la libertad de culto o los derechos humanos.

El autor canadiense recuerda que si, de acuerdo al liberalismo, la justicia exige compensar desventajas no merecidas o moralmente arbitrarias (por las desigualdades vinculadas con la raza y la clase), entonces también debe de considerar como hechos moralmente arbitrarios las desigualdades derivadas de contextos culturales distintos. “Si no se establecieran derechos diferenciados a favor de algunos grupos, los miembros de ciertas culturas minoritarias carecerían de la misma capacidad de vivir y trabajar en su propio lenguaje y cultura que sí le es garantizada a los miembros de la cultura mayoritaria”.

Para desarrollar su tesis distingue entre “restricciones internas” y “protecciones externas”.¹⁶ Las primeras hacen referencia al derecho de un grupo a limitar la libertad y derechos de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de grupo o de la pureza cultural. Un ejemplo muy claro de ello lo encontramos entre los amish –grupo cristiano menonita, de origen suizo alemán, que vive concentrado en algunas partes de EEUU desde S. XVIII–. Poseen una forma de vida tradicional y puritana, basada en la agricultura, cuyas reglas

¹⁵ Un ejemplo es la asociación de mujeres indígenas Native Women’s Association de Canadá que, preocupada por el peligro de discriminación sexual hacia las mujeres en las reservas indias, pidió que las decisiones de los gobiernos indígenas se sometieran a la Carta canadiense o a algún sistema de regulación.

¹⁶ W. Kymlicka, *op. cit.*, pp. 58 y ss.

(según cada comunidad) se pueden oponer a cualquier reforma tecnológica e incluso indumentaria, lo que implica anular todo deseo individual por siquiera cambiar el color de la vestimenta o usar botones. Las “protecciones externas” son el derecho de un grupo a limitar el impacto que sobre él tienen las decisiones de la sociedad en la que está inmerso con el fin de evitar ser vulnerable ante éstas.

Ambos constituyen dos significados distintos de derechos colectivos: el primero respecto a las relaciones al interior del grupo, el segundo tiene que ver con las relaciones entre grupos. Muchos liberales se oponen a las restricciones internas pero se muestran más receptivos a las protecciones externas para proteger a grupos vulnerables, entendiendo que algunos de estos derechos pueden ser extensiones o suplementos de los derechos individuales. En esta línea, una viuda gitana, ciudadana española ¿no tendría que tener derecho a la pensión de viudedad aunque se hubiera casado por el rito gitano?

Kymlicka sostiene que las diferencias derivadas de la pertenencia a un grupo solo pueden acomodarse si sus miembros poseen algunos derechos específicos como grupo que van más allá de los derechos de ciudadanía. En este sentido, distingue tres tipos de derechos diferenciados en función del grupo:¹⁷

- Derechos especiales de representación: en las instituciones políticas del conjunto de la sociedad con el objetivo de reducir la probabilidad de que un colectivo sea marginado en decisiones que les afectan al grupo en particular y a la sociedad en general. Las políticas para la representación de las mujeres en cargos gubernamentales responden a este derecho.
- Derechos de autogobierno: dan poderes a unidades políticas más pequeñas para tomar decisiones importantes para su cultura (educación, lengua, gestión de recursos, etc.). La provincia de Québec en Canadá o las comunidades autónomas catalana, gallega y vasca en España son algunos ejemplos del ejercicio práctico de este derecho.
- Derechos poliétnicos: protegen prácticas religiosas y culturales específicas que podrían no estar adecuadamente apoyadas (por ejemplo, subvencionando programas que fomenten la lengua o manifestaciones artísticas de un grupo) o que estén en desventaja en la legislación vigente. Los judíos y los musulmanes en Gran Bretaña pidieron que se les eximiera del cierre comercial los domingos, de acuerdo a sus calendarios (en los que el sábado y el viernes son los festivos respectivamente) o de la legislación relativa al sacrificio de los animales para respetar sus costumbres en la forma de comer la carne. También existen demandas referidas a pautas indumentarias como la petición de los sijos en Canadá o en Gran Bretaña de que se les eximiera de la obligación de llevar casco a los motoristas o a los trabajadores en la construcción, debido a su incompatibilidad con el turbante característico sij.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 61 y ss.

Uno de los ejemplos más polémicos es el relativo al derecho a usar el chador o velo islámico en las escuelas. Reino Unido ha sido más permisivo en este sentido, al contrario que Francia, que lo niega en base a su principio de Estado laico, como lo hacen los países escandinavos por considerarlo denigrante para la mujer. Pero, ¿no existe la misma carga de obligatoriedad, y por tanto de reducción de la libertad individual, entre la mujer con el velo islámico o el hombre sij con el turbante?

En general, al demandar estos derechos diferenciados, los grupos pretenden asegurarse que el conjunto de la sociedad no les privará de las condiciones necesarias para su supervivencia como una cultura diferenciada. El objetivo, en términos de protecciones externas, es que los individuos tengan la oportunidad de mantener su forma de vida si así lo desea, lo que está directamente relacionado con el derecho de libertad.

Pero, ¿todos los grupos tienen legitimidad para demandar derechos especiales?

Bikhu Parekh, las condiciones de los grupos

Bikhu Parekh también defiende la existencia de derechos colectivos y los clasifica en dos tipos: los derivados y los primarios.¹⁸ Los derechos colectivos derivados son los resultantes de la puesta en común de los derechos individuales de sus miembros (es el caso de los derechos de sindicatos o clubes, por ejemplo). Los primarios son los derechos *sui generis* de las propias comunidades; éstas son sujetos de derecho sin necesidad de que estos procedan de sus miembros. También establece una graduación de los derechos que va desde derechos de no interferencia a derechos de autogobierno, pasando por la exención de requerimientos normales o las demandas de participación en los recursos de la sociedad.

Ante la crítica de que las colectividades puedan abusar de los derechos individuales de sus miembros, Parekh responde que de los derechos individuales también se puede abusar y que si los derechos colectivos pueden utilizarse para oprimir a los individuos, los derechos individuales pueden servir para dañar o incluso destruir a las colectividades.

Parekh enriquece el debate subrayando la interrelación entre ambos tipos de derechos: existen ocasiones en los que los derechos de grupo pueden ser una condición previa para el ejercicio de los derechos individuales; y en otros casos los derechos colectivos protegen a los individuos y les dan mejores recursos para defender sus derechos a través de la comunidad.

¹⁸ B. Parekh, *Rethinking Multiculturalism*, Palgrave, Nueva York, 2000.

Por tanto, la cuestión no está en la existencia o no de derechos colectivos sino, como plantea Parekh, lo que hay que preguntarse es qué colectividades deberían tener qué derechos y bajo qué condiciones. Para ello establece una serie de condiciones algunas de las cuales deben ser cumplidas por los grupos demandantes. Entre ellas se encuentran: que la comunidad goce de un status moral a los ojos de sus miembros (los amish o sectas religiosas); que su existencia sea necesaria para promocionar los intereses de sus miembros (pueblos indígenas, nacionalismos); que la comunidad sea insegura y no pueda integrarse en la comunidad mayor sin esos derechos (los cristianos en países musulmanes como Sudán o Egipto); comunidad que haya estado bajo presión sistemática y no tenga la capacidad de competir con el resto de la sociedad (los intocables de la India o los afroamericanos de EEUU); las comunidades que aportan ciertos valores a la sociedad y necesitan los derechos para preservar su identidad (grupos o congregaciones religiosas); comunidades que custodian doctrinas compartidas (Iglesia católica, a pesar de poder excomulgar a sus miembros o negarles el divorcio).¹⁹

Si los derechos colectivos pueden utilizarse para oprimir a los individuos, los derechos individuales pueden servir para dañar o incluso destruir a las colectividades

Algunas de estas condiciones velan por la protección de los grupos tal y como plantea Kymlicka; pero otras se basan en un criterio de lo que tales grupos pueden aportar al resto de la sociedad. En este punto vale la pena resaltar el rol que juega la identidad cultural a la hora de permitir o no derechos a estos colectivos, aunque en ocasiones anulen ciertos derechos individuales (como ocurre con los grupos o instituciones católicas). La respuesta no es la misma cuando se trata de un grupo de la misma cultura que cuando el grupo en cuestión posee una tradición cultural diferente; y los motivos para defender la necesidad de otorgar derechos colectivos tampoco: protección o aportación positiva a la sociedad.

Esta última consideración nos dice mucho acerca de cómo el valor dado a una cultura puede determinar la situación desde la que el grupo demanda los derechos. La protección implica un carácter negativo que parte de una situación de inferioridad o desventaja. Para resolverla, el grupo debe pedir o demandar "sin entregar nada a cambio". Muy diferente es la posición de la que parten los grupos considerados guardianes de aspectos positivos para la sociedad, que es la de dar a la sociedad. En este punto la pregunta que surge es: ¿es necesario "dar" a esos grupos los derechos especiales que demandan, o realmente ya los tienen? ¿hay que añadir nuevos derechos a los ya existentes para paliar la desigualdad entre los grupos?

¹⁹ *Ibidem*, pp. 217-218.

Jürgen Habermas, el carácter democrático del derecho

El filósofo Jürgen Habermas respondería esta pregunta con un no. Habermas no cree necesario un sistema normativo alternativo para corregir el sesgo individualista del sistema de derechos, sino la realización consecuente del sistema de derechos que ya existe.

El autor alemán defiende que muchas intervenciones normalizadoras para compensar daños o desigualdades tienen como resultado la creación de nuevas discriminaciones y la privación de libertad. Para ilustrar esta afirmación utiliza el ejemplo de las medidas para el tratamiento igualitario entre hombres y mujeres que no han logrado su objetivo. La causa de ello es que esas normas compensatorias se diseñan desde generalizaciones de las situaciones de desventaja (que se alejan de la realidad) y según modelos de interpretación tradicionales que contribuyen a la consolidación de estereotipos.²⁰

Antes de las normas compensatorias es necesario establecer un debate político público que permita la correcta interpretación de las necesidades. Los propios afectados de las situaciones de desventaja deben poder debatir públicamente, articular y fundamentar los aspectos indispensables para el tratamiento de la desigualdad. Esto significa que la *autonomía privada* de los ciudadanos que disfrutan de iguales derechos solo puede ser asegurada activando al mismo tiempo su *autonomía pública*. Solo con la participación pública es posible asegurar la autonomía individual.

De esta manera, Habermas defiende una concepción procedimental del derecho: éste depende del contexto y debe diseñarse en un proceso democrático para asegurar simultáneamente la autonomía privada y la autonomía pública. El fin último del proceso democrático sigue siendo la autonomía/libertad del individuo pero entendiendo que para lograrlo es necesario asegurar y posibilitar su simultaneidad con la autonomía pública. Esta comprensión democrática de la realización de los derechos fundamentales, en la que participan todos los miembros de una sociedad, hace innecesaria la inclusión de derechos ajenos al sistema.

Por tanto, el objeto de protección es el individuo (teniendo en cuenta el contexto en el que se ha desarrollado), no la cultura. Los destinatarios del derecho solo pueden adquirir autonomía en la medida en que ellos mismos se conciben como autores de las leyes a las que están sometidos. Los individuos de una sociedad deben ponerse de acuerdo sobre los aspectos que rijan la sociedad. Para ello se requiere un trabajo compartido y de participación de toda la sociedad. Y es ahí donde se produce la conexión entre estado de derecho y democracia. Se trata de que todos los ciudadanos, con independencia de su procedencia cultural, se identifiquen con los principios de la propia Constitución, en cuyo diseño de alguna manera han participado todos.

²⁰ J. Habermas, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 2004, p. 196.

Así Habermas plantea la “inclusión del otro” a través del acceso a la comunidad política, con independencia de la procedencia cultural de cada uno. En este sentido, defiende el derecho de mantener la propia cultura (la identidad del individuo se entretiene con identidades colectivas y solo puede estabilizarse dentro de una cultura) pero también la obligación de aceptar el marco político de convivencia definido por los principios constitucionales y los derechos humanos (y en cuyo diseño han participado todos).

Defiende la coexistencia de diferentes culturas en igualdad de derechos pero no la protección especial de las culturas o grupos. Si en una sociedad existe una esfera pública que funcione con estructuras de comunicación abiertas que permitan y promuevan discursos de auto-comprensión que incluyan a todos, no es necesario ningún principio especial de protección.

De todo ello se deduce que la importancia de no perder una cultura es porque es un derecho (vinculado a los demás) no por el valor propio de la cultura. Por tanto, las obligaciones jurídicas con respecto al individuo no dependen en absoluto de la estimación del valor universal de una cultura sino que resultan de derechos de carácter jurídico. Es en este punto en el que Habermas critica la tesis de otro gran teórico del multiculturalismo: Charles Taylor.

Charles Taylor, el valor de la cultura y la política del reconocimiento

El teórico canadiense Charles Taylor defiende que es necesario reconocer el igual valor de las diferentes culturas en su aporte a la humanidad y que no basta con dejarlas sobrevivir.²¹ Defiende la importancia del reconocimiento situando la idea de la igualdad de derechos que caracteriza a las democracias como el paso siguiente a la idea del reconocimiento igualitario como principio constitutivo de la teoría democrática.

La ausencia de reconocimiento o un reconocimiento en términos negativos puede constituir una forma de opresión. En América Latina, por ejemplo, el reconocimiento público de las culturas indígenas fue tan tardío que no pudo evitar la internalización, por parte de sus miembros, de estereotipos como “no desarrollados” o “inferiores”. No fue hasta los años ochenta y noventa cuando los países latinoamericanos reconocieron en sus Constituciones el carácter pluricultural de los Estados.

Del reconocimiento depende en gran medida cómo se conforma la identidad. Los grupos dominantes, por ejemplo, tienden a afirmar su hegemonía inculcando una imagen de inferioridad a los subyugados. Frantz Fanon sostuvo que la principal arma de los colonizadores para

²¹ C. Taylor, *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

imponerse fue la imposición de su imagen (negativa) de los colonizados sobre el pueblo subyugado. Por tanto, éste para liberarse ha de limpiarse ante todo de esa autoimagen despectiva.²²

Todas las culturas tienen aspectos positivos y negativos, pero, ¿todas tienen el mismo valor? ¿quién debe determinar el valor de una cultura? Los juicios no son objetivos por tanto no se puede juzgar a una cultura como buena (acertada) o mala (equivocada) sino que lo que cabe es apoyarla o rechazarla. Consciente de estas dificultades, Taylor plantea que no se trata de convertir en un derecho el juzgar a una cultura como igual a las demás, pero sí exigir como derecho que presupongamos un valor a todas las culturas. Es una cuestión de respeto hacia las demás culturas, no de condescendencia.

Taylor concluye entonces que la exigencia de reconocimiento no exige juicios de valor igualitario sino la disposición (ante la idea de que toda cultura puede tener valor) para acercarnos al estudio cultural comparativo y así abrir nuestros horizontes. Taylor habla de la “fusión de horizontes normativos” y presupone que hemos sido transformados por el estudio del otro, de modo que no solo juzgamos con nuestras normas originales. Esto implica una revisión de las imágenes extendidas sobre las otras culturas y someter la lucha por la libertad e igualdad a esta revisión.²³

La democracia como salvaguarda de la diversidad

De los planteamientos teóricos expuestos se extraen numerosos interrogantes pero, al mismo tiempo, se deduce una coincidencia en la importancia concedida a la cultura para el desarrollo de la identidad individual. Sin embargo, mientras unos autores plantean la protección de ésta mediante normativas específicas, otros no conciben la cultura como objeto de protección sino como elemento determinante de los criterios que rigen una sociedad y, en este sentido, para evitar situaciones de desigualdad es necesario asegurar la representación y participación de la diversidad cultural en el debate público.

En cualquier caso, el diálogo democrático se presenta como el sistema adecuado tanto para la participación de las diferentes culturas de una sociedad en la configuración de un sistema normativo y de derechos compartido,

Todas las culturas tienen aspectos positivos y negativos, pero, ¿todas tienen el mismo valor?

²² Citado en *Ibidem*, p. 96.

²³ *Ibidem*.

como para la resolución de las controversias al interior de un grupo referidas a la tensión entre derechos colectivos e individuales y en la relación de ese grupo con el resto de la sociedad.

En la línea del ejercicio de autorreflexión que propone Taylor o del de autocomprensión planteado por Habermas, vale la pena pensar en qué medida las democracias liberales contemplan los mecanismos para la participación plural y qué nivel de tolerancia existe ante la diferencia. De manera opuesta a la propuesta de Habermas, en las democracias modernas se presentan los principios liberales como lo naturalmente bueno para una sociedad, negando así la posibilidad de una alternativa a la configuración existente de poder y de bien, y, como apunta Chantal Mouffe, en algunos casos incluso la posibilidad de una forma legítima de expresión de las resistencias.²⁴ En la mayoría de las ocasiones se niega incluso el diálogo, y por tanto la posibilidad, de escuchar e incorporar concepciones diferentes del bien. Se entiende que ostentan una idea de bien único, que no es factible de cuestionar ni modificar.

Esta unilateralidad es percibida por algunos grupos como imposición. Un claro y controvertido ejemplo de ello tiene como objeto los derechos humanos, criticados en ocasiones por considerar que responden únicamente a una concepción occidental ajena a otras culturas. Pero, en muchas ocasiones, el problema no reside tanto en una oposición al contenido sustancial de los derechos humanos sino a la adjudicación del calificativo “universal” (entendido en cuanto a su definición y no en cuanto a su aplicación) a un producto fundamentalmente occidental.

En este sentido, Mouffe apunta que los límites a la soberanía popular que de manera legítima ponen las democracias liberales (ya que no hay garantía de que una decisión tomada democráticamente no vaya a vulnerar algunos derechos), debe ser objeto de debate porque son la expresión de una hegemonía prevaleciente (la del neoliberalismo) ya que dependen de cómo se interpreten y definan los derechos humanos en un momento determinado. Estos límites pueden acabar convirtiéndose en obstáculos o elementos en contra de principios democráticos como el de la soberanía popular.²⁵

Una democracia, para serlo realmente, necesita tanto el disenso como el consenso. La unanimidad es prácticamente imposible, y el consenso estará formado por la mayoría. La prueba de fuego de una democracia es qué hace con la minoría disidente. Bobbio recuerda que solo donde el disenso es libre de manifestarse, el consenso es real y democrático. Vale la pena repensar la relación entre multiculturalismo y democracia, y nuestras sociedades, a la luz de la secuencia lógica planteada por Bobbio: la libertad de disenso tiene necesidad de

²⁴ C. Mouffe, *op. cit.*

²⁵ *Ibidem.*

una sociedad pluralista; una sociedad pluralista permite una mayor distribución del poder; una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil –donde el autor italiano sitúa la calidad democrática de una sociedad–; y la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia política.²⁶

En las democracias modernas se presentan los principios liberales como lo naturalmente bueno para una sociedad, negando así la posibilidad de una alternativa a la configuración de poder y de bien existente

Así, hay que entender el pluralismo no solo como un hecho sino como un elemento constitutivo de la naturaleza democrática, que hay que promover y no tratar de eliminar, para evitar construir democracias basadas en la exclusión y con un objetivo de unanimidad y homogeneidad ficticio. Esa exclusión puede determinar el grado y radicalidad de las demandas de los grupos desaventajados. Un líder mapuche de Chile lo expresó de manera muy clara al afirmar: “Yo soy mapuche, no chileno. No tiene ninguna ventaja ser chileno”.

La inclusión y el sentirse parte de un proyecto político común es requisito indispensable para la cohesión social y para el éxito de la democracia. La decisión común, surgida de la deliberación, implica el contacto y reconocimiento entre unos y otros, lo que exige un mínimo de cohesión. La cohesión social es necesaria para el buen funcionamiento de una sociedad. Pero no hay que confundir cohesión con homogeneidad. La mayor cohesión social surge como consecuencia del reconocimiento recíproco fundado en la participación igualitaria y la justicia redistributiva, que formen la convicción de un proyecto y destino común.²⁷

Es necesario que exista una lealtad, no solo a la cultura propia, sino a un proyecto político compartido en el que todos dan y reciben. Para ello es fundamental la consolidación de una identidad colectiva vinculada al compromiso recíproco que implica la lealtad al Estado, necesaria para la cohesión y desarrollo de toda sociedad. De ello dependerá la legitimidad de los Estados democráticos.

²⁶ N. Bobbio, *op. cit.*

²⁷ I. Barrientos Pardo, “Identidad y lealtad: pueblos indígenas e inmigrantes”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, N° 76, 2001, pp. 53-63.

Deterioro ambiental y deterioro de la democracia: el caso canario

“Existe la tentación de ver a la democracia de forma excesivamente restringida y estrecha –exclusivamente en términos electorales y no en términos mucho más amplios, en lo que John Rawls ha llamado ‘el ejercicio de la razón pública’. Este concepto mucho más vasto y rico incluye la posibilidad de que los ciudadanos participen en el debate político y, con ello, estar en disposición de influir en las opciones relativas a los asuntos públicos (...) La democracia tiene demandas que trascienden a la urna electoral (...) ¿Qué es exactamente la democracia? Para empezar debemos evitar su identificación con la idea de gobierno de la mayoría”.

Amartya Sen, *El valor de la democracia*

*En los últimos años, muchos lugares están siendo escenario de una serie de problemas medioambientales que, a su vez, reflejan un grave deterioro de la democracia. Los políticos, legitimándose en los votos, toman muchas veces decisiones que no sirven a los intereses de la mayoría. Estas medidas, que en ocasiones tienen efectos negativos sobre el medio ambiente, suelen adoptarse de forma autoritaria, sin la existencia de un debate público propio de un sistema democrático consolidado. El caso de España, y de Canarias en particular, es un buen ejemplo de ello.**

Federico Aguilera Klink es Catedrático del departamento de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

Habitualmente los problemas ambientales se identifican con los resultados de determinadas acciones cuyos responsables difícilmente reconocemos. Así, cuando se pregunta a la gente cuáles son los principales problemas ambientales, las respuestas suelen recoger una variedad de desastres como el cambio climático, la contaminación urbana, la escasez de agua, el ruido, la (des)ordenación del territorio, etc. Raramente se identifica los problemas ambientales con sus causas reales. El economista alemán Karl Kapp reconocía ya en 1950 que estos desastres se podían explicar porque las empresas

* Este artículo recoge algunas de las ideas expresadas en el libro *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*, Federico Aguilera Klink (ed.), Fundación Cesar Manrique, Lanzarote, 2006.

privadas (aunque tampoco ignoraba a las empresas públicas) tenían como objetivo minimizar sus costes. Esto hacía que los diferentes gobiernos les permitiesen, de manera explícita o implícita, utilizar procesos productivos cuyos residuos e impactos –a los que Kapp califica de “costes sociales”– recaían libremente, es decir, sin compensación alguna, sobre los ciudadanos.

Más concretamente, “el término ‘costes sociales’ abarca todas las pérdidas, directas o indirectas, soportadas por terceras personas o por el público en general, como resultado del desarrollo ilimitado de actividades económicas. Estas pérdidas sociales de diversos tipos pueden tomar la forma de daños a la salud humana, pueden hallar su expresión en la destrucción total o deterioro de los valores a la propiedad y en el agotamiento prematuro de los recursos naturales, e incluso pueden tomar la forma de daños menos tangibles”.² Este planteamiento, bien argumentado y empíricamente documentado por Kapp, en el caso de la economía norteamericana pasó casi desapercibido para la mayoría de los economistas y para el público en general.

Existe un interés deliberado en hacernos creer que la democracia está consolidada porque podemos votar

Paradójicamente, es el informe *Nuestro futuro común*,³ cuyas propuestas de crecimiento económico en nombre del desarrollo sostenible seguramente habrían provocado el colapso del planeta si hubieran sido puestas en práctica, el que menciona de pasada cómo “en los últimos decenios las preocupaciones por los factores ambientales que amenazan la vida han surgido también en los países en desarrollo”.⁴ El problema es que esos países “deben evolucionar en un mundo donde la diferencia de recursos entre la mayoría de los países en desarrollo y los países industriales sigue aumentando, y donde éstos predominan en la adopción de decisiones de ciertos órganos internacionales clave y ya han utilizado gran parte del capital ecológico del planeta. Esta desigualdad es el principal problema ‘ambiental’ del planeta y su principal problema de desarrollo”.⁵ Efectivamente, este desequilibrio en la toma de decisiones y en la apropiación del capital ecológico del planeta parece una buena forma de definir el principal problema ambiental.

² Karl W. Kapp, *Los costes sociales de la empresa privada*, antología de Federico Aguilera Klink, Colección Clásicos del Pensamiento Crítico, Ediciones de la Catarata, Madrid, 2006, p. 53.

³ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁵ *Ibidem*.

En esta línea, aunque con más claridad, se mueve la ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona, en el prólogo del informe *Recursos Mundiales 2004*, al señalar que “no hay mayor amenaza para el medio ambiente que la demagogia, es decir, el engaño a los ciudadanos, el ocultismo intencionado de datos y decisiones, la manipulación interesada de la situación real de los recursos naturales y de las alternativas que existen para explotarlos adecuadamente”.⁶ Narbona concluye de una manera que ilustra acertadamente el papel de la toma de decisiones y su vinculación con los problemas ambientales, afirmando que “la forma en que adoptamos las decisiones y quién las adopta a menudo determina lo que decidimos”.⁷ Esta idea enlaza con la cuestión central de la calidad de la democracia y el deterioro ambiental, que es de lo que está hablando la ministra (algo que se puede aplicar, obviamente, a su ministerio y a su Gobierno).

En los últimos años, en Canarias –aunque, evidentemente, no sólo en el archipiélago– un número elevado de personas que se sienten afectadas, directa o indirectamente, por las decisiones políticas que atañen a la construcción de grandes infraestructuras, entre otras medidas, percibe que hay una relación muy directa entre el deterioro ambiental generado por esas infraestructuras y el empobrecimiento de la democracia o la pérdida de su calidad. Esto puede hacer pensar que en algún momento anterior hemos alcanzado niveles de democracia que ahora estamos perdiendo. En mi opinión, no es así, pero sí existe un interés deliberado en hacernos creer que la democracia ya está consolidada puesto que podemos votar. “Vota y calla” sería la esencia de esa democracia, a la que añadiría el corolario de “¡Participa, si te atreves!”. Quizá ahora estamos empezando a profundizar con más claridad en una evaluación de la democracia realmente existente, y nos damos cuenta de que es una democracia ficticia en gran medida pues, aun reconociendo que toda democracia es un proyecto difícil de consolidar, es fácil constatar que no se está convirtiendo en algo cotidiano, ni en una manera de vivir y de tomar decisiones públicas. Además de un aspecto institucional, en el sentido del papel del Parlamento, de los partidos políticos y de los ayuntamientos y gobiernos autonómicos, existe otra cuestión clave: la actitud de los ciudadanos, en el sentido de si éstos adoptan o no los valores y comportamientos democráticos. Ambos aspectos son muy débiles. “(...) el proceso de plena institucionalización de la democracia (y la consiguiente interiorización de sus reglas de juego, convertidas en conducta habitual de los agentes) ha sido mucho más arduo, lento y contradictorio. Lo es en todas partes. En Italia no se ha conseguido del todo, al cabo de cincuenta años; y los italianos han tenido que reconstituir su república, por así decirlo, de nuevo. En España, casi veinte años después de la Transición, el clima de corrupción político-financiera y de desdén por la ley ha generado una crisis política de enorme gravedad, aún por cerrar definitivamente”.⁸

⁶ *Recursos Mundiales 2004. Decisiones para la tierra: equilibrio, voz y poder*, Instituto de Recursos Mundiales-Ecoespaña, Madrid, 2004, p. vii.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Víctor Pérez Díaz, *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997, p. 79.

Lo más grave es que no sólo no se ha cerrado sino que, en los últimos años, se ha ahondado gracias a la economía del “pelotazo” y a una sociedad totalmente “marbellizada”, con unos partidos políticos más atentos a los intereses empresariales que a los sociales y cada vez más alejados de los problemas que realmente preocupan a los ciudadanos. No se trata sólo de la corrupción urbanística y de sus secuelas y antecedentes, sino también de la corrupción relacionada con decisiones sobre la construcción de costosísimas e innecesarias infraestructuras de todo tipo financiadas con fondos públicos; a esta corrupción se le está prestando poca atención, pudiendo ser más grave que la urbanística. No hay que olvidar que, en pleno contexto de cambio climático, el Gobierno aprobó 250.000 millones de euros para el Plan Especial de Infraestructuras y Transportes (PEIT), cuyo objetivo es enlazar por AVE y autovía todas las capitales de provincia. Si la necesidad de esas infraestructuras no está razonablemente justificada, como ocurre en la mayoría de los casos, al no resolver ningún problema real, su construcción se puede entender como el pago de algún precio político por apoyos parlamentarios o de otro tipo. Éste acaba beneficiando, fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, a empresarios próximos a los políticos “apoyantes”, que son casi todos, ya que en estas cuestiones suelen ponerse de acuerdo para aprobarlas por mayoría y dar la impresión de seriedad y de preocupación por un hipotético interés general que equiparan a la construcción de la infraestructura correspondiente. ¿Alguien puede afirmar, en este contexto, que la democracia en España está consolidada?

El indicador más importante de esta pérdida de calidad democrática, pero no el único, es la manera autoritaria con la que las decisiones públicas son tomadas por los gobiernos, formal o ceremonialmente, democráticos. Es decir, hay gobiernos elegidos “democráticamente”, léase a través de las elecciones –aunque algunos de ellos con muy baja participación electoral–, lo que les proporciona una legitimidad democrática “de origen”; no obstante, su toma de decisiones es profundamente autoritaria –al no aceptar un debate público sobre las decisiones controvertidas ni sobre la necesidad de las infraestructuras, ni permitir la participación ciudadana–, lo que invalida esa legitimidad obtenida. Esto se puede denominar deslegitimidad democrática “de comportamiento” o, simplemente, deterioro de la calidad de la democracia.

En otras palabras, es posible identificar, al menos, tres niveles de legitimación democrática. El primero se obtiene a través de las elecciones. Por supuesto, para validar este nivel es muy importante conocer cómo se financian los partidos, quién los financia y si las decisiones posteriores de los políticos, como el citado PEIT, están vinculadas a la financiación recibida previamente. Dentro de este nivel se encuentra, obviamente, el estudio de la participación electoral en el sentido más convencional, es decir, el voto. El segundo nivel se obtiene a través de un debate documentado y razonado. El hecho de que un partido o una coalición de partidos obtengan mayoría absoluta no significa que puedan tomar decisiones de manera arbitraria o ignorar la necesidad de defender la toma de decisiones públicas con

argumentos sólidos sometidos a debate público. Al contrario, la legitimidad democrática de comportamiento sólo existe si las decisiones se toman contando con un debate público documentado y razonado. El tercer nivel de legitimidad proviene del cumplimiento real de las leyes y de la dotación de un presupuesto suficiente para su aplicación.

El problema es que, a menudo, no se cumplen estas condiciones. De hecho, no conocemos bien cómo se financian los partidos ni quién los financia, la participación electoral está bajando y las decisiones de política económica y fiscal favorecen habitualmente a los grandes grupos empresariales y financieros que, quizás, han financiado a los partidos. Tampoco hay debates serios, ni razonamientos documentados, ni participación pública razonable en la toma de decisiones. Y, por supuesto, ni se dotan presupuestariamente las leyes ambientales ni se cumplen en su mayoría, como se verá a continuación, ni los políticos tienen demasiado interés en aplicarlas. Sobre este punto, el fiscal de Medio Ambiente de Madrid, Emilio Valerio, afirmaba con claridad que “en los temas esenciales de ordenación del territorio, usos del suelo, localización, autorización y control de actividades, protección de los espacios naturales (...), el cumplimiento de la ley, en la práctica, depende primordialmente de que los líderes de los grandes partidos tengan la voluntad de erradicar el clientelismo, el amiguismo y la corrupción en cuanto a sus aparatos o estructuras”.⁹ Existe, en consecuencia, un creciente divorcio entre el discurso y la práctica de la democracia que conduce a una inmensa falta de credibilidad de los políticos.

Por otro lado, es habitual que los políticos elegidos defiendan las decisiones autoritarias con expresiones como “mis argumentos son mis votos” o “que se vote” (sabiendo que tienen mayoría), mostrándose indiferentes respecto a lo que argumentan y razonan los que están en minoría. Estas expresiones también son utilizadas de manera despreciativa contra los ciudadanos que defienden más participación y debates públicos, a los que los políticos califican de “antisistema” o “terroristas sociales”, y a los que retan a presentarse a las elecciones en lugar de protestar por la falta de participación ciudadana. Este tipo de respuestas, profundamente demagógicas y autoritarias, ignoran que el artículo 23.1 de la Constitución Española reconoce que “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos en sufragio universal”. La Constitución también obliga a los representantes políticos a desarrollar vías de participación directa, y por eso precisamente los partidos se niegan a desarrollar estos artículos.

En cualquier caso, una decisión tomada por mayoría –sea en el Parlamento nacional, en cualquiera de los autonómicos, en un ayuntamiento o en un cabildo o diputación–, pero basada en mentiras o argumentos incompletos o falsos carece de legitimidad democrática. Aquella frase tan famosa de que “todo tiene que cambiar para que todo siga igual”, dicha

⁹ Emilio Valerio, “¿Por qué no se cumplen las leyes ambientales?”, *Revista Biológica*, Nº 24, 1998, pp. 8 y 9.

con gran lucidez y desparpajo por el sobrino del Gatopardo, y que explica muy bien la parodia de revolución burguesa en 1860 en Italia, puede aplicarse también a la llegada de la democracia a España. Como señala Adela Cortina, “los herederos de los antiguos caciques habían aprendido sus mismos hábitos, sus mismos códigos, su misma lógica. Y aunque ahora es todo más costoso, porque hay que darle *apariencia democrática*, los mimbres con que se teje el cesto son los mismos y sólo se trata de ir comprando voluntades, prometiendo premios o amenazando con ejemplares escarmientos”.¹⁰ Esto es, en gran medida, lo que también está ocurriendo en toda España y, por supuesto, en Canarias.

Toma autoritaria de decisiones en Canarias

Con frecuencia, la toma de decisiones en Canarias, especialmente aquéllas adoptadas por el gobierno autonómico, los gobiernos insulares y algunos ayuntamientos en relación con la ordenación del territorio y la aprobación de la construcción de nuevas infraestructuras, se realiza de forma autoritaria. La situación no es nueva pero se está viviendo con gran intensidad en los últimos diez años. El informe de la Fiscalía de Medio Ambiente de Las Palmas de Gran Canaria de 2001 es muy relevante para comprender estas cuestiones. Sobre los delitos relacionados con la ordenación del territorio, el documento señala:

“(...) estos delitos son la verdadera ‘estrella’ de las denuncias recibidas en este Servicio de Medio Ambiente (junto a los vertidos de aguas residuales procedentes de depuradoras)”.

“Al ser el turismo el motor del desarrollo económico de Canarias, la presión de las promotoras inmobiliarias sobre los distintos Ayuntamientos para conseguir cada vez más y más suelo es evidente, aunque no es necesario que sea muy persistente ante la enorme facilidad con que se dejan convencer los Alcaldes de los Municipios”.

“Como las arcas municipales están enormemente depauperadas debido a la corrupción municipal en el peor de los casos, o al despilfarro e ineficiencia en el mejor de ellos, el urbanismo ha perdido su verdadera razón de ser (la de planificar de modo racional un bien escaso como es el suelo para garantizar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna evitando la especulación) para transformarse en un medio de financiación municipal en el que el primer especulador es el Ayuntamiento”.

“Como los nuevos crecimientos urbanísticos no responden a un diseño y planificación, sino a la necesidad de obtener fondos económicos, estos crecimientos no

¹⁰ Adela Cortina, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid, 1998, p. 41.

van acompañados de un crecimiento paralelo de sistemas generales: no se invierte en depuradoras y las que existen no pueden asumir el caudal tan elevado que comporta el asentamiento de la nueva población; mayores residuos sólidos urbanos que acaban en vertederos desbordados, infraestructuras insuficientes, etc.”.

“(…) se rompe la lógica urbanizadora (…) se permite la urbanización turística en zonas alejadas del municipio; en aquellas en las que el promotor ha comprado cientos de miles o millones de metros cuadrados a precio de suelo rústico, se reclasifica posteriormente en urbanizable y se presenta el correspondiente plan parcial que ya contaba con el beneplácito de las autoridades municipales. El resultado es un gran pelotazo urbanístico para los promotores, particulares que pierden sus fincas a través de expedientes de dominio, alteraciones de las situaciones de fincas en los catastros, construcciones en lugares imposibles, la participación de políticos en negocios inmobiliarios, proyectos de urbanización que entre lo proyectado y lo realizado difieren notablemente, viales públicos insuficientes, invasiones de dominio público, etc.”.

“(…) la situación resultante de todo lo anteriormente expuesto es que el verdadero delincuente medioambiental, en la gran mayoría de las veces, es la propia Administración; y en los delitos urbanísticos, una buena parte de ellos se cometen con la cooperación necesaria de la Administración al otorgar licencias que contradicen abiertamente la legalidad amparándose en la indefinición de la normativa urbanística y sectorial aplicable en unas ocasiones, y en otras aplicando la libérrima voluntad del órgano decisor incluso en contra de todos los informes técnicos”.¹¹

Así, en la toma de decisiones por parte de los ayuntamientos pueden destacarse los siguientes aspectos:

- Dejación absoluta cometida a lo largo de los años por los diferentes responsables políticos.
- La responsabilidad penal por la comisión de estos delitos se difumina dentro del complejo entramado de cargos.

Una decisión tomada por mayoría pero basada en mentiras o argumentos incompletos carece de legitimidad democrática

¹¹ Fiscalía de Medio Ambiente, *Informe anual 2001*, Las Palmas de Gran Canaria (no publicado).

- Las arcas municipales están enormemente depauperadas debido a la corrupción municipal o al despilfarro e ineficiencia.
- El urbanismo se transforma en un medio de financiación municipal en el que el primer especulador es el ayuntamiento.
- Reclasificación indebida de suelo rústico a urbanizable vulnerando la legalidad.
- Un gran “pelotazo” urbanístico con la participación de políticos en negocios inmobiliarios.
- El verdadero delincuente medioambiental es, la gran mayoría de las veces, la propia Administración.

**Aunque estén delante de nuestros ojos, existen
comportamientos políticos y empresariales habituales
que hemos sido enseñados a no ver**

En definitiva, las decisiones municipales sobre el territorio se toman con una mezcla de irresponsabilidad pública, corrupción económica, especulación, vulneración de la legislación y participación de los políticos en los negocios inmobiliarios, todo lo cual consolida el papel de la Administración como delincuente y no sólo medioambiental. El diagnóstico es realmente completo. ¿Qué más se puede decir? Hay una conclusión final expresada por el fiscal de Medio Ambiente de Madrid, que afirma que “El incumplimiento de las leyes ambientales tiene su origen en la corrupción del sistema político. Porque cuando los intereses económicos son de índole menor, éstas se cumplen razonablemente; pero cuando estos intereses son importantes, los incumplimientos son clamorosos (...) El incumplimiento de las leyes ambientales es el mejor barómetro de la corrupción de un sistema político”.¹² Se constata, por tanto, una relación estrecha entre el deterioro ambiental y el deterioro de la democracia explicada por la existencia de poderosos intereses económicos.

Calidad de la democracia y medio ambiente en Canarias

El cuadro 1 muestra algunos de los resultados del proyecto de investigación *Protección ambiental y calidad de la democracia. Evaluación funcional de las instituciones ambientales de Canarias*, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y desarrollado desde 2002 hasta 2005.¹³ Estos resultados no son novedosos pues todos estamos familiarizados con

¹² Emilio Valerio, 1998, *op. cit.*

¹³ Federico Aguilera Klink (ed.), *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*, *op. cit.*

ellos o alguien nos ha hablado de su existencia. Se puede decir que están entre nosotros. Lo original consiste en explicitarlos por primera vez como formando parte de un comportamiento político y empresarial habitual, que está delante de nuestros ojos pero que hemos sido enseñados a no ver (un dibujo de El Roto muestra a una persona tapándose los ojos mientras pasa delante de una pintada que dice “prohibido ver lo evidente”) o que nos negamos a creer por considerarlos exagerados debido a esa enseñanza para no ver. No hay que olvidar que los medios de comunicación, habitualmente sumisos a los poderes políticos y económicos, se han especializado en la construcción social de la mirada, es decir, en señalarmos qué es lo que tenemos que ver y cómo tenemos que verlo. Por eso es tan importante aprender a mirar (pensar) por cuenta propia, como el niño del cuento del rey desnudo.

Cuadro 1. Características de las decisiones autoritarias o indicadores del deterioro de la calidad de la democracia

1. Utilización de argumentos falsos o erróneos que no se corrigen.
2. Imposición de una única “solución” sin diagnóstico públicamente debatido y aceptado sobre cuál es el problema.
3. Declaración fraudulenta del “interés público”.
4. Se ignoran opciones alternativas menos costosas, tanto en términos monetarios como ambientales y sociales.
5. Inexistencia de debate público argumentado y razonado con participación de los promotores del proyecto.
6. Violación impune de la legislación ambiental.
7. Ocultación de información clave por parte de los gobiernos.
8. Coacción de los gobiernos sobre los técnicos para que minimicen o descarten la existencia de impacto ambiental o de opciones alternativas.
9. Frecuente connivencia de intereses económicos entre los políticos que toman las decisiones y las empresas constructoras de las infraestructuras propuestas.
10. Despilfarro de fondos públicos al financiarse infraestructuras que no son necesarias.

Fuente: Entrevistas en profundidad. Proyecto PROTEA

Evidentemente, una decisión razonablemente democrática es aquella que no cumple con las características anteriores. Si se acepta que, posiblemente, toda característica que se exija a una decisión para que sea calificada de democrática va a ser considerada ingenua, puede entenderse que la condición fundamental que tiene que cumplir una decisión democrática es la existencia de un debate público argumentado y razonado, con la máxima

difusión posible, en el que los políticos y sus técnicos estén obligados a participar aceptando la decisión que suponga un argumento de mejor calidad, tanto en la definición del problema como en la elección de las opciones alternativas. Ese debate es necesario porque en él puede salir toda la información no explicitada u ocultada por los políticos, que es la que impide que la mayoría de los ciudadanos entienda cuál es el problema real y cuáles son las opciones alternativas que existen para solucionarlo.

Como señala Amartya Sen, “la fuerza y el alcance de las elecciones depende crucialmente de la existencia de un debate público y abierto. Reducir la democracia a sólo votar resulta lamentablemente inadecuado (...) En la perspectiva más amplia del debate público, la democracia debe otorgar un lugar capital a la garantía de la discusión libre y a la interacción nacida de la deliberación, tanto en el pensamiento como en la práctica política, y no sólo gracias a las elecciones o durante las elecciones (...) Una visión más amplia de la democracia en términos de debate público nos permite entender que las raíces de la democracia van mucho más allá de los estrechos límites de ciertos discursos y crónicas que presentan algunas prácticas que ahora son vistas específicamente como ‘instituciones democráticas’”.¹⁴

Para que este debate sea posible en igualdad de condiciones es necesario que aquellos que se oponen a los proyectos, o sugieren otras soluciones alternativas, cuenten con financiación pública adecuada para consultar con técnicos independientes y con aquellas personas que, por su preparación y/o interés, puedan proporcionar información y argumentos de calidad sobre la deseabilidad y la necesidad de los proyectos en cuestión. Porque el reto consiste en salir del atasco de una “democracia electoral”, bipartidista, caciquil y poco transparente, en la que lo que cuenta es votar, para afrontar “la elección del modo de construcción colectiva de las elecciones”.¹⁵

¹⁴ Amartya Sen, *El valor de la democracia*, El Viejo Topo, Barcelona, 2006.

¹⁵ Pierre Bourdieu, “El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la ‘voluntad general’”, en *El misterio del ministerio*, W. Loic (coord.), Gedisa, Barcelona, 2005.

Consumo y ciudadanía: de la responsabilidad individual al debate público 103
Santiago Álvarez Cantalapiedra

Enverdecer el Estado: el caso del Reino Unido 113
Kevin Morgan

Afganistán: guerras asimétricas, víctimas civiles 137
Nuria del Viso

Panorama

Consumo y ciudadanía: de la responsabilidad individual al debate público

En el último tiempo se apela al discurso del "consumo responsable" como modo de aminorar los abusos económicos del sistema capitalista. El objeto de este artículo es polemizar en torno al contenido de dicho discurso y al sentido de algunas prácticas que se proponen bajo la premisa de la responsabilidad individual en el marco del consumo mercantil. La lectura propuesta se realiza principalmente desde un enfoque de economía política, y debe entenderse sólo como punto de partida para un debate que debe ser enriquecido con el aporte de otras disciplinas.

En cierto modo todos somos consumidores, al menos en la medida en que si no consumimos se agota nuestra existencia. Es un sentido trivial que no aporta mucho, por lo que consideraré que un consumidor es aquel actor implicado en una relación mercantil con el propósito de adquirir bienes y servicios en el mercado, no para aplicarlos en la producción de nuevas mercancías, sino para usarlos en la satisfacción de sus necesidades y deseos entendidos en un sentido amplio. Así pues, al referirme al consumo estaré señalando únicamente al consumo mercantil (visión muy estricta de lo que es el consumo), cuyo rasgo más característico es el acto de la compra o de adquisición de las mercancías. Soy consciente de que el consumo no tiene únicamente una función económica y que en la sociedad de nuestros días es más relevante, aún si cabe, el papel cultural que desempeña en la formación de identidad social y en los estilos de vida de los sujetos.

Santiago Álvarez Cantalapiedra es director de *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global* y del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)

¿Consumidores o ciudadanos?

Con frecuencia escuchamos apelaciones a nuestra condición de consumidores para tratar de transformar el mundo en que vivimos. Se nos recuerda que con nuestras decisiones de consumo contribuimos -por agregación

a los comportamientos de otros consumidores- a generar y perpetuar estructuras opresivas para los trabajadores y destructivas del medio ambiente. Por el contrario, si cambiáramos nuestras pautas de consumo individual orientándolas con criterios éticos y responsables, estaríamos facilitando la formación de un mundo más justo y habitable. ¿Es acertado este planteamiento? Me temo que no y que con él se está sugiriendo una salida individual y privada a algo que está reclamando a voces una respuesta colectiva y de carácter público.

Empezaré formulando la siguiente proposición: “el individuo consumidor es una gota en medio del océano, por lo que la persona inquieta con los aspectos relacionados con el consumo, si quiere ser eficaz, apenas se debe ocupar de su comportamiento adquisitivo, sino de cómo lograr un estatus de ciudadano preocupado por las cosas públicas”. La primera parte del enunciado trata de desmentir la idea de que el consumidor tiene en sus manos un poder enorme y que puede con sus decisiones de consumo realizar un acto transformador. Es un error en el que incurren algunas personas bienintencionadas que dan por válido, posiblemente si saberlo, el postulado neoclásico de la “soberanía del consumidor”, y que únicamente conduce a una moralización de las prácticas de consumo mediante lo que podríamos denominar “proceso de traslación ilegítima de responsabilidades”.

Si un artículo ha sido fabricado o intercambiado explotando a un trabajador o esquilmando los recursos de una zona, la responsabilidad hay que situarla en el marco de las normas e instituciones que definen y permiten esa práctica, no en la decisión del consumidor de adquirir ese artículo. Y si ha sido producido saltándose las normas laborales o medioambientales instituidas, la responsabilidad es exclusiva de aquel que ha violado las normas, en este caso, la empresa o el empresario fabricante de ese artículo. Si un consumidor llega a enterarse de estas circunstancias, puede decidir no adquirir ese artículo, pero sería hipócrita que limitara su conducta a esa acción y que con ella se sintiera eximido de acudir a denunciarlo ante las autoridades. En consecuencia, si quiere actuar de manera responsable, poco le deberá importar su condición de consumidor y mucho la de ciudadano. Si estamos en el caso, no de empresarios sin escrúpulos, sino de normas e instituciones laxas desde el punto de vista laboral y medioambiental, la respuesta más adecuada no parece que tenga que ser de naturaleza privada (la del consumidor que deja de consumir), sino más bien política (la de aquellos que se organizan para impugnar unas reglas de juego y, mediante su acción colectiva, tratan de definir otras nuevas).

Por ello, las organizaciones y redes de consumo tendrían que centrar su atención, menos en lo que un consumidor individual debería hacer, y más en lo que –como ciudadanos organizados– pueden exigir políticamente en relación al consumo.

El consumo visto desde la economía política

De manera muy simplificada, la actividad económica puede ser contemplada como una articulación de diversos momentos de producción, intercambio y consumo que se suceden en el tiempo según una lógica específica de funcionamiento. En otras palabras, dentro de la actividad económica se movilizan una serie de factores productivos para producir mercancías; una vez producidos, los bienes y servicios se sitúan en el mercado; el último paso es que existan consumidores dispuestos a sacar de la circulación esas mercancías producidas. De esta forma, los productores pueden materializar los beneficios al convertir el valor de las mercancías en dinero, hecho que les permite, en la medida que decidan, la compra de nuevos insumos de trabajo y materiales, iniciando así un nuevo ciclo económico.¹

Así, el consumo es, antes que cualquier otra cosa, un eslabón más del ciclo de la actividad económica. Por ello, el aumento del consumo no sólo es una consecuencia del crecimiento económico, sino también causa necesaria tanto para la realización de excedentes que permita continuar con el proceso de acumulación de capital como para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo en un determinado contexto histórico. También, esta perspectiva permite que el consumo pueda ser percibido como “el proceso de apropiación desigual por los diferentes grupos sociales de los productos del trabajo colectivo”² y de redistribución, igualmente desigual, de los costes externos vinculados a las mercancías consumidas.

Este esquema ayuda a percatarse del importante papel que va a desempeñar el mercado en la articulación de los distintos momentos de la actividad económica. El mercado es un mecanismo de transmisión de información mediante el sistema de precios y, por tanto, de coordinación de una infinidad de decisiones entre innumerables agentes económicos. De esta manera se instituye como una forma específica de organizar la distribución de bienes y servicios y la asignación de factores a la producción, sobre la base del reconocimiento de unos derechos de propiedad y un sistema de precios. Pero, en esa medida, revela también –en el marco del sistema capitalista– el retículo del poder económico.

El poder fundado en la riqueza

Un acto de compraventa es una actividad en la que se traspasa los derechos de propiedad sobre una mercancía. Estos derechos y poderes deben ser entendidos como atributos de

¹ Una caracterización más rica y rigurosa del esquema que aquí expongo puede consultarse en el capítulo “Sistema económico capitalista” de A. Martínez González-Tablas, *Economía política de la globalización*, Ariel, Barcelona, 2000.

² Luis E. Alonso y Fernando Conde, *Historia del consumo en España: una aproximación a sus orígenes y primer desarrollo*, Debate, Madrid, 1994, p. 223.

relaciones sociales, no como meras descripciones de las relaciones de las personas con las cosas: si una persona A tiene derecho sobre X, es que A tiene una relación social con respecto a los otros en lo que se refiere al uso de X, que le permite, por ejemplo, utilizar a X como quiera, privando a los demás de su uso o apropiándose de los resultados de su uso productivo.³ Así, pues, “las relaciones de propiedad junto con el sistema de precios permiten examinar en un momento dado la estructura de poder basado en la riqueza”.⁴ Y en este sentido, las mercancías representan “relaciones sociales condensadas, cuya imagen expresa de forma distorsionada las relaciones de producción”.⁵ Por consiguiente, todo ello no nos debe hacer olvidar que la presencia del mercado, ya no como mero instrumento, sino como institución central en la organización social, provocará que las condiciones de acceso de los individuos a gran parte de los bienes económicos queden bajo el gobierno de un conjunto innumerable de relaciones y tasas de intercambio, de manera que de ellas dependerán las situaciones de seguridad o de pobreza de los diferentes grupos sociales.

Resulta ingenuo pensar que las tensiones entre quienes quieran hacer valer su poder a través de la riqueza no vayan a ejercer una influencia considerable en el funcionamiento del mercado (en la fijación de los precios, en la configuración de la oferta, en la regulación básica de las condiciones en las que se establece el intercambio, etc.). Tampoco permite aceptar, como si de una afirmación sobre la realidad se tratara, el postulado de la “soberanía del consumidor”.⁶ La vieja analogía de que con cada decisión de consumo el consumidor emite un voto en favor de que se produzcan unos bienes (y no otros), en una cuantía y condiciones determinadas, premiando a las empresas que mejor se adaptan a sus preferencias y penalizando a las menos eficientes, conduce inevitablemente a la visión de que en el mercado sólo van a estar presentes aquellos bienes que los consumidores han decidido previamente que deben estar presentes. De ser así la realidad, si un producto que se oferta en el mercado provoca una amenaza a la salud, un perjuicio al medioambiente y/o una explotación laboral, será porque existe demanda que la justifique. Si el consumidor tiene el poder, también tendrá la responsabilidad. Pero la realidad no coincide con el postulado del consu-

³ F. Ovejero, *Proceso abierto*, Kriterion Tusquets, Barcelona, 2005, p. 80.

⁴ D. Anisi, *Trabajar con red*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 23. En estas circunstancias, los cambios en el sistema de precios alterarán también las relaciones económicas que se establezcan dentro de una sociedad. Veámoslo con un ejemplo: si una persona posee 5 pares de zapatos y otra está en posesión de 100 hogazas de pan nada podemos decir sobre cuál de las dos es más poderosa. Sin embargo, en el momento en que introducimos los precios, tendremos una respuesta inmediata: si un par de zapatos vale 100 euros y una hogaza vale 1 euro, el zapatero tiene 5 veces más de riqueza que el panadero. Para la misma estructura de propiedad, una modificación del precio relativo supondrá una modificación de la relación de poderes respectivos fundados en la riqueza.

⁵ J. M. Marinas, “Comprar, gastar, consumir”, *Cuadernos de Realidades Sociales*, Instituto de Sociología Aplicada, Madrid, enero 2001, N° 57-58, p. 6.

⁶ El postulado de la soberanía del consumidor adolece de una falta de visión sistemática en la consideración del consumo y se construye sobre la concepción del consumidor propia del *homo oeconomicus* (sujeto que toma sus decisiones de manera racional, aislada, perfectamente informada y que trata de maximizar sólo su propio bienestar individual); es, pues, un artificio teórico -posiblemente útil para un determinado nivel de análisis parcial de la realidad- y no, a pesar de que a menudo así se presenta, una afirmación que se corresponda con los hechos.

midor soberano, ya que ni la necesidad es previa a la producción ni el proceso de producción es ajeno a la conformación de la demanda final. En consecuencia, el corolario anterior es falso, y propicia un problema de “traslación ilegítima de las responsabilidades”.⁷

La aproximación enunciada debe ayudar a sortear algunas lecturas parciales, cuando no abiertamente erróneas, del papel que desempeña el consumo y de la capacidad de los consumidores en la formación de la oferta y en la definición de las reglas de juego con las que se rige el mercado. El orden del consumo no se puede disociar de los otros ámbitos de la actividad económica y resulta una distorsión de la realidad pensar que no tiene más vínculo con el resto de procesos económicos y sociales que el que surge a través del mercado con su lenguaje de los precios. Reconocerlo y entenderlo bien es crucial para evaluar lo que pueden significar -tanto en sus propuestas como en sus acciones- las llamadas redes de consumidores.

Las organizaciones y redes de consumidores

Puede resultar significativo recordar los objetivos con los que nace el movimiento consumerista⁸ en EEUU. En 1899, en plena fase de industrialización y modernización del país, Florence Kelley (sufragista y defensora de los derechos civiles de los afroamericanos) funda la National Consumers League en un contexto de auge de la sindicación de las luchas obreras en la sociedad estadounidense. El propósito de esta organización era precisamente boicotear entre las mujeres los productos de aquellas empresas que no ofrecían unas condiciones laborales decentes a sus empleadas. Boicotear es algo más que la abstención individual a consumir o a elegir otra opción entre las alternativas disponibles. Es un mecanismo de protesta social, más encaminado a forzar un debate social o a dañar la imagen corporativa que a propiciar de manera directa un perjuicio económico. Representa, en cualquier caso, un ejercicio de voz en medio del ágora que busca el debate y la acción colectiva por encima de las respuestas individuales que cada uno pueda dar en el supermercado.

La democracia sólo es posible sobre la base de una ciudadanía que participa en las cosas públicas y que no elude su voz en relación con los problemas comunes. No consiste únicamente en elecciones y votos, sino que precisa también de la deliberación y el razonamiento públicos. La democracia se debe entender, ante todo, como “gobierno mediante el

⁷ Sobre las limitaciones y los riesgos que conllevan planteamientos escasamente críticos con este postulado: A. Recio, «Consumo responsable: una reflexión crítica», *Mientras Tanto*, nº 99, Icaria, Barcelona, 2006.

⁸ Bajo esta expresión se suele englobar a organizaciones y redes sociales de todo tipo que persiguen, fundamentalmente, la defensa de los derechos de los consumidores.

debate". En este sentido, es importante el concurso de las organizaciones y redes de consumidores como expresión de una ciudadanía activa. La intervención de las organizaciones ciudadanas no se tiene que limitar a los casos de fraude o inseguridad en los actos de compra/venta, sino que debe implicarse también en la definición de las propias condiciones bajo las que se desarrollan los intercambios. Una economía de mercado puede ser coherente con patrones de propiedad, dotaciones de recursos, reglas, normas sociales y acuerdos institucionales muy diversos y, según cuáles sean las concreciones de éstos, el mercado dará lugar a diferentes resultados al generar otra estructura de precios, de distribución del ingreso u otras condiciones laborales y comerciales. La definición de la regulación básica y de los acuerdos sobre los que debe descansar su funcionamiento no se logra individualmente desde el propio mercado, sino actuando colectivamente sobre él desde instituciones que no pertenecen estrictamente a su ámbito.

La intervención de las organizaciones ciudadanas **no se tiene que limitar a los casos de fraude o inseguridad en los actos de compra/venta, sino que debe implicarse también en la definición de las propias condiciones bajo las que se desarrollan los intercambios**

¿Cómo podemos politizar el consumo?

Para analizar las posibilidades e implicaciones que se pueden derivar de actuaciones y planteamientos políticos en el ámbito del consumo, es preciso señalar algunos de los factores más relevantes de los que depende aquella práctica social. Resulta de interés destacar los siguientes: la capacidad adquisitiva, las dimensiones espaciales y temporales del consumo y la información.

– *El ingreso y la riqueza*: El principal factor que determina el consumo es la capacidad adquisitiva. Este poder de compra se perfila a través de distintos elementos económicos: el ingreso, la riqueza, el ahorro, el endeudamiento, el sistema impositivo, la política monetaria, las políticas públicas de continuidad de rentas (jubilaciones, prestaciones y subsidios por desempleo, etc.). Ahora bien, en nuestras sociedades la mayor parte de la población en activo desempeña su trabajo como asalariado, por lo que la relación salarial y el comportamiento del llamado mercado de trabajo van a ser las piezas claves para la comprensión de la situación presente y la evolución futura del poder adquisitivo. Sorprende que estos aspectos estén ausentes en muchos de los discursos y planteamientos de las redes de consumidores, cuando precisamente algunos de los rasgos más importantes del consumo presente –como la segmentación y la dualización de las prácticas adquisitivas– hunden sus raíces en las pautas actuales de distribución del excedente social. Esto revela lo

parcelado de las preocupaciones y el grado de fragmentación sobre el que descansan los análisis y el discurso sobre el consumo. La intervención sobre los mecanismos distributivos y las reglas de reparto del producto social incide en el tamaño del consumo total, pero sobre todo sobre su configuración interna, resultando a todas luces decisivas para lograr el acceso a bienes y servicios esenciales de la mayoría de la población bajo unas condiciones –de producción y comercialización– profundamente diferentes a las de una economía neoliberal desregulada.

- *Disponibilidad de infraestructuras y escenarios para el consumo (dimensión espacial):* Las diferentes oportunidades y alternativas de consumo dependen de la disponibilidad de ciertas infraestructuras, garantizadas generalmente por el Estado a través del aprovisionamiento público o de la regulación de la actividad. Por ejemplo, un automóvil privado precisa de una red viaria pública para ser un medio de transporte y la adquisición de las mercancías no se puede realizar si no existen establecimientos comerciales. En este sentido, es importante caer en la cuenta de que alternativas distintas en la dotación de infraestructuras (viarias, urbanas, comerciales, etc.) propiciarán cambios en los comportamientos de consumo mucho más efectivos que los que se pudieran derivar de la simple admonición a una transformación individual de los hábitos de los consumidores. En lo relativo a los equipamientos comerciales se suele criticar, con razón, que la proliferación de las grandes superficies comerciales periféricas desempeña un papel indiscutible en la formación de una cultura hiperconsumista con graves implicaciones en la configuración urbanística de las ciudades y con altos costes sociales, ecológicos y de infraestructura asociados a su desarrollo.⁹ Estas consecuencias justifican la regulación y, por consiguiente, la deliberación pública en torno a estos aspectos del consumo más allá de la simple apelación a la conciencia crítica de los individuos para que objeten visitarlos. Al igual que con la red viaria, otro tipo de dotación comercial propiciaría otro significado social del consumo, otro modelo de ciudad, de movilidad, de relación vecinal, etc.¹⁰ Una modificación en el entorno estructural suele ser muy eficaz para transformar hábitos y comportamiento individuales en la medida en que supone una redefinición de las restricciones a las que están sometidas nuestras decisiones e incrementa nuestras opciones viables con nuevas alternativas. Pero la atención sobre los espacios y las condiciones de infraestructura en las que se desenvuelven las prácticas de consumo, tiene un marcado carácter político que no se resuelve en el ámbito privado de las decisiones de un consumidor.

⁹ En este sentido puede consultarse S. Álvarez Cantalapiedra y H. Villarejo Galende, "La regulación de los grandes equipamientos comerciales: una aproximación sociológica y jurídica", *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, diciembre 2003, Vol. XV; y, "Causas y consecuencias de la intervención pública en los grandes escenarios de consumo", *Estudios sobre el Consumo*, Instituto Nacional de Consumo, 2004, Nº 69.

¹⁰ A título de ejemplo, en el último informe sobre *La Situación del mundo 2007* del Worldwatch Institute se resalta: "Diversos estudios han demostrado que en los mercados tradicionales la gente conversa, intercambia saludos e interacciona socialmente diez veces más que cuando compra en un supermercado" (CIP, Icaria, Barcelona, 2007, p. 124).

- *El uso del tiempo*: Al igual que el espacio, el tiempo es otra variable fundamental en los procesos de consumo. Vinculado al tiempo surge el problema de las “frustraciones del consumo”, que viene provocado por la escasez de tiempo para realizar actos de producción o consumo que permitan acceder a un determinado nivel de vida deseado. La frustraciones del consumo se perciben con mayor claridad en los grupos sociales que se encuentran en los extremos de la escala de la renta: mientras los más ricos carecen de tiempo suficiente para poder disfrutar todo lo que poseen (no tienen tiempo para consumir todo lo que pueden comprar), los de magros ingresos no disponen del tiempo necesario para trabajar y lograr la renta con la que obtener todo lo que aspiran a consumir.¹¹ Igualmente, las mujeres suelen estar sometidas a una importante limitación temporal en cuanto a las oportunidades de consumo, debido a que su incorporación masiva en el mundo del trabajo mercantil apenas se ha visto correspondida con una menor atribución de responsabilidades domésticas y familiares. Todos estos problemas se agudizan como consecuencia de las presiones competitivas por lograr el éxito social a través de la adquisición de mercancías. Ello nos aboca a ritmos de vida extremadamente acelerados y a una valoración permanente de los usos del tiempo en términos de coste de oportunidad. A este respecto, reivindicar una desaceleración en los ritmos de vida (*downshifting*)¹² y plantear un debate público acerca de cómo se organizan y retribuyen nuestros tiempos,¹³ supone situar la política –y no los comportamientos adquisitivos– en el centro de la vida cotidiana de la gente.
- *La información*: En este punto nos encontramos con un problema fundamental: a medida que los productos sufren procesos de elaboración complejos –especialmente los alimentos, los medicamentos y los bienes con base química– y se incrementa la presencia de mercancías que se producen en lugares lejanos en condiciones desconocidas, la obtención de información con la que orientar las decisiones de consumo se hace cada vez más costosa para los consumidores en términos de esfuerzo y tiempo. Para afrontar todas estas dificultades con las que se encuentra el consumidor, diversos movimientos sociales han ido confeccionando guías de consumo responsable,¹⁴ análisis irónicos y críticos de la publicidad y de los medios de comunicación,¹⁵ estudios donde se rastrea la genealogía de

¹¹ David Anisi, *op. cit.*

¹² Ver www.downshifting.net.au. En favor de la recuperación del dominio sobre el tiempo (*take back your time*) han surgido también iniciativas de interés: el movimiento por las ciudades lentas (*slow cities*), contra la comida rápida (*slow food*), contra las exigencias de la sociedad de la información (*slow e-mail*), etc.

¹³ Los avances seculares en los niveles de productividad, consecuencia de las mejoras en la eficiencia organizativa y del progreso tecnológico, podría permitir –en el marco de otros acuerdos sociales e institucionales y otras reglas de reparto de las ventajas de esos avances– una reorganización sustancialmente distinta de los diferentes tiempos (de trabajo mercantil, doméstico y ocio) que, sin menoscabo del bienestar material, contribuyera a una considerable mejora de nuestra calidad de vida.

¹⁴ Existen varias en nuestro país de especial interés, entre las que destaca *Consuma responsable. Guía de consumo responsable y solidario de la Comunidad de Madrid*, Colectivo ConSuma Responsabilidad, Editorial Traficantes de Sueños, 2006, en www.consumaresponsabilidad.com

¹⁵ Por ejemplo Ecologistas en Acción www.consumehastamorir.com

las mercancías de cara a determinar las condiciones sociales y medioambientales en que se producen y comercializan¹⁶ e informes donde se alertan sobre las consecuencias que para la salud y la seguridad del consumidor tiene el uso de determinados objetos (campaña de “moda sin tóxicos” de Greenpeace, campañas contra transgénicos, etc.). Estas iniciativas son muy útiles para ayudar a orientar al consumidor, ya que sirven para gestionar la información sobre una oferta cada vez más abundante y compleja. Sin embargo, los efectos de estos esfuerzos no serán aprovechados del todo si de ellos se deduce únicamente una apelación a la responsabilidad individual y se desatiende la contribución que pueden tener para incorporar el consumo en la esfera de la ciudadanía, convirtiéndolo en objeto de debate público.

Conclusión

Las potencialidades críticas y transformadoras de las redes y de los movimientos de los consumidores emanan, fundamentalmente, de la capacidad de crear estados de opinión y plantear exigencias ciudadanas en aspectos relevantes para los estilos de vida actuales principalmente en cuatro ámbitos. En primer lugar, en el campo de la redistribución (renta y riqueza, gasto público, etc.), tratando de mostrar los procesos de segmentación y dualización de las culturas y prácticas de consumo en su relación con los procesos de fragmentación social procedentes del marco de relaciones laborales hoy imperante. También en los ámbitos relativos a las vivencias espaciales y temporales del consumo, variables fundamentales en la definición de cualquier estilo de vida y sobre las que recientemente centran su atención las reflexiones preocupadas por la calidad de vida. Finalmente, la información es clave para alimentar la reflexión política sobre estos temas, de la misma manera que la educación –formal e informal– resulta ineludible para formar un tipo de ciudadano más consciente. Con mucha frecuencia se detecta la contradicción entre nuestro papel como consumidores y nuestras preocupaciones como ciudadanos. De ahí la necesidad de vincular el consumo con la ciudadanía y de enlazar nuestra condición de consumidores con otros niveles de responsabilidad política y social. Pero hacerlo, nos obliga a pensar más en la política que en el mercado.

¹⁶ Para desvelar el lado oscuro de las marcas globales, puede consultarse dos obras de interés K. Wernes y H. Weiss, *El libro negro de las marcas* (Debate, Barcelona, 2004) y el libro de N. Klein, *NoLogo* (Paidós, Barcelona, 2001).

KEVIN MORGAN

Enverdecer el Estado: el caso del Reino Unido

Traducción de Leandro Nagore

Recientes debates sobre el Estado en el ámbito de los estudios urbanos y regionales han prestado excesiva atención a la escala espacial y poca a su capacidad organizativa. Ante una política europea crecientemente compleja y con numerosos niveles –subnacionales, nacionales y supranacionales–, no sorprende que la estructura espacial del Estado haya sido el centro de tanta atención.¹ No obstante, aquí se propone, a partir del ejemplo del Reino Unido, la hipótesis de que lo que requiere mayor estudio es la capacidad organizativa del Estado para regular la economía, proveer servicios públicos y ofrecer bienes y servicios, si se pretende conseguir una mayor apreciación de dicha capacidad y conocer cuáles son los límites del desarrollo sostenible en los países capitalistas más avanzados. Las cadenas alimentarias sostenibles y la comida pública constituyen buenos termómetros para ello.

El desarrollo sostenible debe ser entendido en un sentido amplio y multifacético para poder incorporar las dimensiones económicas, sociales y medioambientales del mismo. A menudo se reduce el concepto tan sólo a la última de estas dimensiones. Esta estrecha y debilitada percepción del desarrollo sostenible se está haciendo demasiado patente en el Reino Unido, donde se justifica mediante la consideración de que la dimensión medioambiental es más fácil de medir y de gestionar que las dimensiones sociales y económicas. Pero también es cierto que la vertiente medioambiental es percibida, tanto por los gobiernos como por las empresas, como algo menos amenazadora y más sencilla de contener que las dimensiones económicas y sociales, pues éstas propician reflexiones sobre la justicia social y la democracia económica que suponen un mayor desafío al *statu quo*.

Kevin Morgan es profesor de la School of City and Regional Planning de la Universidad de Cardiff (Reino Unido)

¹ Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

La idea de “enverdecer el reino” puede ser comprendida de dos maneras diferentes. En un sentido minimalista, se refiere a la estrecha interpretación medioambientalista sobre la sostenibilidad enunciada anteriormente. Una visión más amplia incorpora el proyecto político de crear un “Estado verde”, concepto que se define en términos genéricos como un “Estado democrático cuyos ideales normativos y procedimientos democráticos incorporan una percepción de la democracia *ecológica* más que de la democracia *liberal*”.² Esto implica que el Estado confiere la misma importancia a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, y que procura implementar prácticas sostenibles no sólo en el sector público, sino también, y mediante los poderes a su disposición, en el sector privado.

El suministro público de alimentos puede ser una vara para medir el compromiso del Estado con el desarrollo sostenible

El que sea posible contemplar la creación de un “Estado verde” bajo condiciones capitalistas es discutible; es el tema de un vivo debate entre marxistas con preocupaciones ecológicas³ y modernizadores ecológicos.⁴ Si bien los primeros argumentan que el “capitalismo sostenible” es en cierta medida un sinsentido, los segundos propugnan que las posibilidades del “crecimiento verde” bajo el capitalismo pueden ser mayores de lo que creen los críticos, aun cuando algunos coinciden en que un Estado democrático profundamente verde sería en esencia un “Estado poscapitalista”.⁵

Evidentemente, las perspectivas del desarrollo sostenible bajo un régimen capitalista también variarán de un país a otro, dependiendo de la pujanza de la coalición ecológica existente en cada Estado-nación. Será más probable que el Estado se vea presionado a ejercitar sus poderes en favor del desarrollo sostenible en aquellos lugares donde haya una fuerte coalición ecologista. Los poderes fundamentales del Estado –sobre todo la capacidad de imponer impuestos diferenciales, el poder normativo y el poder para implementar su presupuesto de compras y contrataciones– pueden utilizarse para favorecer ciertas actividades por encima de otras. Potencialmente, esto supone una serie significativa de incentivos y sanciones que pueden ayudar a cambiar el comportamiento de los componentes de los sectores públicos, privados y terciarios, además del de los individuos y los hogares.

² Robyn Eckersley, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2004, p. 2.

³ Colin Hay, “From crisis to catastrophe? The ecological pathologies of the liberal-democratic state”, *Innovations*, N° 9, vol. 4, 1996, pp. 421-434, y James O’Connor, *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*, Guilford Press, Nueva York, 1998.

⁴ Maarten Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*, Clarendon Press, Oxford, 1995, y Eckersley, 2004, *op. cit.*

⁵ Eckersley, 2004, *op. cit.*, p. 84.

De todos los poderes a disposición del Estado británico, ninguno ha sido tan ninguneado como el poder de las compras y contrataciones públicas. Esto es más sorprendente de lo que parece, teniendo en cuenta que el presupuesto de adquisiciones públicas suma unos 150 billones de libras anuales, lo que constituye un poderosísimo instrumento para que el Estado promueva prácticas sostenibles en el conjunto de la economía nacional. No obstante, este poder es más aparente que real ya que está fragmentado en cientos de entidades estatales funcionalmente diferenciadas con pocos o ningún incentivo para colaborar en la consecución de objetivos comunes. La capacidad organizativa del Estado para favorecer las compras y contrataciones públicas ecológicas o sostenibles, se ve comprometida además por una falta de capacidades individuales, lo cual significa que los responsables de las compras carecen o bien de las competencias o bien de la confianza necesaria para asumir un papel de catalizadores en el “enverdecimiento” del reino (sobre todo en el sentido más amplio explicado anteriormente).

Sin duda existen excepciones a estas generalizaciones, y el caso del suministro de alimentos públicos podría ser una de ellas. El suministro público de alimentos –en escuelas, hospitales, residencias, prisiones y demás– puede ser una vara para medir el compromiso del Estado con el desarrollo sostenible en su concepción más amplia. Dependiendo de su naturaleza, el suministro público de alimentos puede abordar cuestiones de justicia social, salud humana y objetivos medioambientales y de desarrollo económico, los pilares del desarrollo sostenible. Los alimentos son un espejo especialmente adecuado para explorar estos campos ya que lo agroalimentario tiene un estatus especial y único.

El acceso a los productos del sector agroalimentario es por tanto necesario para la salud y el bienestar humano, y esto lo diferencia del acceso a otros productos que no lo son; de ahí que sean tan importantes los aspectos de la economía moral de los alimentos.⁶ El concepto de la economía moral ha resurgido en los últimos años, en parte como respuesta al excesivo utilitarismo de la economía predominante y como vehículo por el cual académicos y activistas se enfrentan a las cuestiones normativas que consideran intrínsecamente significativas (la salud, la educación y el bienestar), a diferencia de las que son instrumentalmente significativas (como puede ser la renta). Según Andrew Sayer, uno de los principales teóricos sociales que se ha centrado en este campo, la economía moral “encarna normas y sentimientos respecto de las responsabilidades y derechos de individuos e instituciones con respecto a otros. Estas normas y sentimientos van más allá de las consideraciones sobre la justicia y la igualdad, a consideraciones sobre el bien, por ejemplo con respecto a las necesidades y objetivos de la actividad económica. Esto también podría ser llevado más allá para incorporar el comportamiento respecto del medioambiente”.⁷

⁶ Kevin Morgan, Terry Marsden y Jonathan Murdoch, *Worlds of Food: Place, Power and Provenance in the Food Chain*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

⁷ Andrew Sayer, “Moral Economy and Political Economy”, *Studies in Political Economy*, N° 62, 2000, pp. 79-104.

La economía moral de los alimentos se muestra especialmente visible en su suministro a través de cantinas y comedores públicos, o lo que puede definirse más sencillamente como la “comida pública”, ya que es en estos escenarios prosaicos donde se encuentran los consumidores más vulnerables de todos –alumnos, pacientes, jubilados y prisioneros–. La calidad nutricional de los alimentos públicos, es decir sus propiedades organolépticas (olor, sabor, textura) y su procedencia (dónde y cómo han sido producidos), puede ser un indicador de la economía moral de los mismos, y también de la sostenibilidad de la cadena alimentaria en su conjunto. La reciente reforma de los servicios de alimentación escolar en el Reino Unido servirá para explorar estas cuestiones de la economía moral y la sostenibilidad. Las barreras al suministro sostenible de alimentos escolares son similares, en muchos sentidos, a las barreras a las que se enfrentan las compras y contrataciones verdes de forma más general en todo el Reino Unido. Por eso es necesario comprender los motivos por los que esta función del Estado británico se ha implementado de forma tan negativa durante tanto tiempo.

El cliente falible: la paradoja de las compras y contrataciones públicas británicas

Una de las paradojas más desconcertantes de la economía política en el Reino Unido es que sucesivos gobiernos han mostrado un enorme interés en áreas sobre las que tienen escaso o ningún control (como los mercados monetarios), mientras que han dejado prácticamente de lado otras áreas sobre las que gozan de un control prácticamente absoluto (como las compras y contrataciones públicas). Por tanto, no sorprende observar que la historia de las compras públicas en este país esté sembrada de retrasos costosos y vergonzantes, sobre todo en los sectores de la defensa, las tecnologías de la información y la ingeniería civil. Lejos de ser un fenómeno reciente, la falibilidad del Estado británico en las compras y contrataciones públicas es anterior a fracasos ejemplares como el Millennium Dome (La Cúpula del Milenio), lo cual genera preguntas de mayor calado respecto a la competencia del Estado para actuar como un consumidor inteligente. Ejemplos, ya olvidados, de proyectos problemáticos de contrataciones públicas podrían incluir el sistema de cambio digital System X y el Advanced Passenger Train (Tren de Pasajeros Avanzado), dos casos de fracaso comercial más allá de sus cualidades técnicas innovadoras. Además, y en comparación con Francia (país donde el poder de las compras y contrataciones públicas fue desplegado exitosamente para modernizar sectores clave de la economía, principalmente el transporte de masas, la energía y las telecomunicaciones), la historia de las compras y contrataciones públicas en el Reino Unido es la historia de un potencial aún por aprovechar.⁸

⁸ Alan Cawson y Kevin Morgan et al., *Hostile Brothers: Competition and Closure in the European Electronics Industry*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

La falibilidad del Estado británico como consumidor queda claramente en evidencia en el sector de la defensa. El Ministerio de Defensa está aparentemente al mando del proceso de compras y contrataciones. Sin embargo, la escala de los problemas que han surgido en este sector no tiene parangón en el Reino Unido, aun cuando fracasos menores, como el de la Cúpula del Milenio, siguen siendo los que más han calado en el imaginario popular. En su último informe de actividades, el National Audit Office (Tribunal de Cuentas británico, NAO por sus siglas en inglés) divulgó que los 20 mayores proyectos de armamento ya han superado sus presupuestos iniciales en casi tres billones de libras esterlinas, y que en su conjunto contabilizan un retraso total de 36 años. Tales son los retrasos y excesos financieros que se registran en el tristemente célebre cazabombardero Eurofighter (ahora denominado Typhoon), cuyo costo ya ni siquiera se publica entre las partidas de gastos corrientes, ya que es considerado como algo “comercialmente delicado”.⁹

Sucesivos gobiernos británicos han mostrado un enorme interés en áreas sobre las que tienen escaso o ningún control (mercados monetarios), mientras que han dejado de lado otras sobre las que gozan de un control prácticamente absoluto (compras y contrataciones públicas)

No es fácil explicar el triste papel desempeñado por las compras y contrataciones públicas, pero las causas principales deberían buscarse en alguna combinación entre los siguientes factores: la falta de capacidades para la gestión de proyectos en las altas esferas de la función pública; una cultura burocrática que ha primado el diseño de políticas por encima del cumplimiento de proyectos; la estructura de silo de Whitehall (núcleo de la Administración del Estado británico), que ha obstaculizado la divulgación de buenas prácticas; y el hecho de que esta falta de competencias técnicas es tanto la causa como la consecuencia de una ausencia de confianza política, que empuja a los políticos y funcionarios a ser prudentes antes de hacer valer las prioridades del sector público por encima de los intereses del sector privado.¹⁰

Aunque a la larga creó más problemas de los que resolvió, la ofensiva *thatcheriana* contra el Estado fue en parte un intento de importar capacidades empresariales del sector privado al sector público, una tendencia que se intensificaría bajo el Nuevo Laborismo. Entre

⁹ National Audit Office, *Ministry of Defence: Major Projects Report 2006*, NAO, Londres, 2006a, y National Audit Office, *Smarter Food Procurement in the Public Sector: A Good Practice Guide*, NAO, Londres, 2006b.

¹⁰ Cawson y Morgan, 1990, *op. cit.*; House of Commons, 2001; David Craig, *Plundering the Public Sector*, Constable, Londres, 2006; Lewis Page, *Lions, Donkeys and Dinosaurs*, Heinemann, Londres, 2006.

los años 1997 y 2005, por ejemplo, se estima que los Gobiernos de Blair han gastado cerca de 10 billones de libras esterlinas en pagos por consultorías empresariales. La modernización de la agenda gubernamental realizada por el Nuevo Laborismo supone una bonanza tal para los consultores privados que, según un informador, es prácticamente un “saqueo” del sector público en el cual los funcionarios han cedido demasiado control a proveedores externos del sector privado por consejo de sus consultores internos del sector privado.¹¹ A partir de este análisis, el Nuevo Laborismo se convenció de que necesitaba las capacidades del sector privado para ofrecer servicios públicos más eficaces, un conjunto de capacidades que superaba a la función pública tradicional. En realidad estaban reformulando la frase pronunciada por un socio principal de Ernst and Young, que afirmó que “el sector público debe poder acceder a las capacidades necesarias para rendir exitosamente en este régimen más competitivo: capacidades que se encuentran más habitualmente en el sector privado que en el sector público”.¹²

En el año 2000 se inició una nueva era en la historia de las compras y contrataciones públicas, al formarse la Oficina de Comercio Gubernamental (OGC, por sus siglas en inglés) para modernizar las adquisiciones públicas y conseguir un mayor rendimiento del dinero canalizado hacia contratos gubernamentales. La creación de la OGC como oficina del Tesoro británico fue la consecuencia más importante de un estudio en profundidad de las compras y contrataciones civiles por parte del Gobierno central, realizado por Peter Gershon, primer director ejecutivo de la OGC. Su informe reveló un escenario tremendamente inadecuado, por no decir escandaloso:

- Nadie sabía con certeza cuánto se estaba gastando el Gobierno en una amplia gama de productos y servicios.
- El Gobierno no utilizaba de forma eficaz su posición en el mercado mediante acciones para ejercer presión en sus relaciones con proveedores.
- La visión fragmentada respecto de las compras y contrataciones significaba que se registraban enormes variaciones en cuanto al rendimiento.
- Las adquisiciones públicas no eran percibidas como una competencia esencial, y su estatus profesional dentro del Gobierno se vio consecuentemente desvalorizado.
- Había mucho lugar para mejoras que convirtieran al Gobierno en un consumidor más inteligente y profesional, pero este potencial no estaba siendo aprovechado.
- Había lugar para importantes mejoras monetarias, simplemente haciendo las cosas mejor.¹³

¹¹ Craig, 2006, *op. cit.*

¹² *Ibidem.*

¹³ Peter Gershon, *Review of Civil Procurement in Central Government*, HM Treasury, Londres, 1999.

El programa de modernización que siguió a este estudio catalizador evadió la pregunta fundamental, aún por resolver: ¿deberían modernizarse las compras y contrataciones dentro de un antiguo modelo empresarial de reducción de costes (hacer las cosas mejor)? o ¿requiere la modernización un nuevo modelo más sostenible, basado en valor añadido (hacer mejores cosas)? Según Gershon, la modernización y el enverdecimiento de las compras y contrataciones públicas van de la mano: “Nuestra atención está firmemente centrada en la relación calidad-precio y no meramente en el menor precio. Esto supone analizar la calidad y los costes de por vida, incluyendo la eliminación y el empaquetamiento, áreas en las que los productos ecológicamente responsables suelen lograr buenos resultados... Vuestro cometido es resolver la forma de conseguir productos que sean ecológicamente responsables sin perder de vista la calidad-precio. No deberíamos tener que aceptar un ‘canon verde’ como una consecuencia inevitable del enverdecimiento de las compras y contrataciones gubernamentales”.¹⁴

La noción de que la “línea verde” es sinónimo del “mínimo aceptable” en las decisiones sobre adquisiciones públicas es muy difícil de sustanciar, a pesar de las repetidas promesas de Whitehall de que no hay conflicto alguno entre ellas. Lo que puso esta cuestión de relieve fue el segundo estudio de Gershon, en el que aseguraba haber identificado “ahorros de eficiencia” por valor de 21,5 billones de libras esterlinas, que podrían realizarse en un periodo de tres años, siendo posible reinvertirlos en su totalidad en servicios de primera línea.¹⁵ Esto resultaba doblemente atractivo para los ministros del Nuevo Laborismo, ya que prometía incrementar la inversión en los servicios públicos recortando la burocracia y las ineficiencias de la función pública. Se estimaba que más de una tercera parte de los 21,5 billones de libras esterlinas en “ahorros de eficiencia” provendrían de las compras y contrataciones públicas mediante la adquisición de bienes y servicios a un coste menor. Uno de los principales mecanismos para lograr estos ahorros en los costes, según el estudio, eran las economías de escala que se podrían alcanzar agregando la demanda, reduciendo el número de centros de compras de los gobiernos locales de unos 400 a unos 10 o incluso a tan sólo cuatro centros nacionales. Estos consorcios regionales de compras, junto con las nuevas herramientas para ayudar a los gestores del sector público a diseñar políticas de adquisiciones basadas en la relación calidad-precio, anunciaban “nada más ni nada menos que una revolución en la forma en la que el Gobierno hace negocios”.¹⁶

Los informes de Gershon representan un hito en el camino pues señalan el momento en el que el Estado dejó de ser el consumidor cándido y falible que había sido durante gran parte del periodo posterior a la II Guerra Mundial. Aunque con cierto atraso, el potencial

¹⁴ Peter Gershon, *Speech to Greening Government Procurement Conference*, Londres, 22 de mayo de 2001.

¹⁵ Peter Gershon, *Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency*, HM Treasury, Londres, 2004.

¹⁶ Nicholas Timmins, “Powerful Message That Has Found its Moment”, *Financial Times*, 17 de febrero de 2004.

estratégico de las compras y contrataciones empezaba a ser reconocido como tal en las más altas esferas del Gobierno; una revelación que había ocurrido por lo menos una década antes en el sector privado, cuando las empresas del sector automovilístico y electrónico se despertaron ante el hecho de que las adquisiciones estratégicas eran uno de los “secretos” del éxito de Toyota y Nissan.¹⁷

A pesar de que los informes de Gershon reconocen que la relación calidad-precio no debe confundirse con el bajo coste, la presión por lograr “ahorros de eficiencia” a menudo implica que, en la práctica, puedan convertirse fácilmente en una misma cosa. La pregunta fundamental que ha aparecido en las nuevas políticas de compras y contrataciones públicas es precisamente saber qué constituye una buena “relación calidad-precio”, ya que el reto del desarrollo sostenible supone, en primer lugar y principalmente, un desafío a las formas convencionales en las que se perciben y valoran las cosas.

El cliente ecológico: el desafío de las compras y contrataciones verdes

El compromiso político en favor del desarrollo sostenible en el Reino Unido surgió en 1992 con la Cumbre de la Tierra, cita en la que el Gobierno británico firmó la Declaración de Río bajo los auspicios de Naciones Unidas. La primera estrategia formal de desarrollo sostenible apareció en 1994, seguida por otra en 1997 y una tercera en 2005, subrayando la creciente importancia que generaban las cuestiones de la sostenibilidad en la política británica de primera línea. Si bien surgieron algunas iniciativas *ad hoc* a finales de la década de los noventa, las compras y contrataciones públicas verdes o ecológicas se consolidaron de forma sistémica en 2001 con el Grupo de Compras y Contrataciones Sostenibles en Whitehall, un organismo interdepartamental creado para analizar cómo las compras y contrataciones del gobierno central podrían promover el desarrollo sostenible. El Departamento del Medioambiente, Alimentos y Asuntos Rurales (DEFRA, por sus siglas en inglés) y la OGC tomaron la delantera en este proceso y, en 2003, anunciaron de forma conjunta los primeros estándares medioambientales mínimos para todos los nuevos contratos del Gobierno central, abarcando aspectos como la eficiencia energética, los contenidos reciclables y la biodegradabilidad. Se consideró que este sería un “primer paso vital” en la implementación de las estructuras y estrategias necesarias para apoyar y fomentar las adquisiciones sostenibles.¹⁸

¹⁷ Philip Cooke y Kevin Morgan, *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

¹⁸ DEFRA, *Government Buys into Sustainable Procurement*, Comunicado de prensa, 30 de octubre, 2003b.

Al igual que la caridad, el buen comportamiento ecológico empieza en casa, y por tanto uno de los indicadores clave para evaluar el compromiso político con el desarrollo sostenible son las Dependencias del Estado, un término colectivo que agrupa a todos los departamentos estatales y sus respectivas agencias ejecutivas. El Programa Marco para el Desarrollo Sostenible en las Dependencias del Estado empezó a establecer objetivos para los departamentos del gobierno central en 2002, aunque hasta 2004 no se lograron incluir objetivos respecto de las contrataciones públicas. Los logros en la consecución de estos objetivos solían notificarse anualmente en el informe sobre el Desarrollo Sostenible en el Gobierno (SDiG, por sus siglas en inglés), que en su inicio era compilado por el propio Gobierno. Es comprensible, por tanto, que en 2004 se acusara al informe del SDiG de estar trufado de exageraciones sobre los avances realizados por las Dependencias del Estado respecto a sus objetivos de desarrollo sostenible.¹⁹ Para resolver este conflicto de intereses, ya que en la práctica el gobierno se estaba evaluando a sí mismo, los informes del SDiG han pasado a ser compilados y analizados de forma independiente por la Comisión de Desarrollo Sostenible (SDC, por sus siglas en inglés), que asume un papel de supervisión y control en esta área. En su primer informe, la SDC recurrió a un análisis de “semáforo” (con colores rojo, ámbar y verde) para valorar los avances realizados, y concluyó calificando la gestión del gobierno en cuanto a los residuos, el agua y el compromiso medioambiental con color rojo; algo mejor parada –con color ámbar– salió la gestión de la energía, el transporte, la gestión de dependencias, la biodiversidad y las contrataciones públicas.²⁰

La pregunta fundamental en las nuevas políticas de compras y contrataciones públicas es qué constituye una buena “relación calidad-precio”

Al principio los esfuerzos del gobierno a favor de las compras y contrataciones verdes se enfocaron en un pequeño número de productos, concretamente el papel, la madera, los productos eléctricos y los alimentos, áreas en las que se consideró que era posible lograr “éxitos rápidos”. De estos productos, la adquisición de alimentos para el sector público es la que ha recibido mayor atención, principalmente por la inesperada trascendencia política de los almuerzos escolares. De hecho, el gobierno central había empezado a centrarse en los servicios de *catering* de alimentos para el sector público mucho antes de que los almuerzos escolares se convirtiesen en un caso célebre en 2005. Una investigación oficial sobre el futuro de la agricultura y los alimentos, surgida en la cresta de la ola de la crisis de fiebre aftosa, concluyó que los “alimentos locales” ofrecían oportunidades desaprovechadas para

¹⁹ National Audit Office, *Sustainable Procurement in Central Government*, NAO, Londres, 2005.

²⁰ Sustainable Development Commission, *Leading By Example? Not Exactly*, SDC, Londres, 2005.

que los atribulados productores primarios volviesen a conectarse con sus consumidores, e identificó las contrataciones públicas como un medio para lograr este fin.²¹ Ante este panorama político, el DEFRA lanzó la Iniciativa de Contratación y Compras de Alimentos para el Sector Público (PSFPI, por sus siglas en inglés) en 2003. Su objetivo principal es animar a que los responsables de las adquisiciones del sector público trabajen junto con los agricultores y los proveedores para asegurar que se consuman alimentos sostenibles en las cantinas y comederos públicos. Esta iniciativa incorpora cinco amplios objetivos:

- Mejorar los estándares de producción y procesado.
- Aumentar el número de licitaciones de pequeños productores y productores locales.
- Aumentar el consumo de alimentos sanos y nutritivos.
- Rebajar los impactos medioambientales adversos de la producción y el suministro.
- Aumentar la capacidad de pequeños proveedores y proveedores locales, para que cumplan estándares de demanda más exigentes.²²

Además, la PSFPI pretende promover la demanda de alimentos orgánicos; mejorar la oferta para las comunidades étnicas minoritarias; mejorar las condiciones laborales para el personal de *catering* de alimentos públicos; reducir el despilfarro de comida; y optimizar los estándares de recogida y monitoreo de datos. A pesar de sus modestos recursos, la PSFPI es un programa innovador e inclusivo que abarca una amplia gama de diferentes actores, incluyendo los gobiernos locales y el central, entidades del sector público dedicadas a las adquisiciones, agricultores y empresas de servicios alimentarios, ONG y universidades. Según se analizará más adelante, existen grandes obstáculos en el diseño y entrega de alimentos sostenibles a lo largo de la cadena alimentaria, de la granja al tenedor. Para superar estas barreras, la PSFPI ofrece a los compradores y proveedores una ventanilla única de asesoramiento mediante una página web dedicada a este efecto, que incluye proyectos prácticos, especificaciones de modelos, programas de formación, contactos profesionales y el estudio de casos de cadenas alimentarias sostenibles.

Lo que constituye una “cadena alimentaria sostenible” es, obviamente, una cuestión abierta al debate. No obstante, el elemento clave es sin duda la internalización de costes que son externalizados en las cadenas alimentarias convencionales, al incorporar en la ecuación, por ejemplo, los efectos sobre la salud humana y el medioambiente del conjunto del ciclo agroalimentario, de la granja al tenedor. Esto es lo que tenía en mente el DEFRA cuando lanzó su iniciativa, subrayando la naturaleza multidimensional de las adquisiciones de alimentos por el sector público: “Si somos lo que comemos, entonces los compradores de alimentos para el sector público ayudan a moldear las vidas de millones de personas. En

²¹ Policy Commission, *Farming and Food: A Sustainable Future*, Cabinet Office, Londres, 2002.

²² DEFRA, *Unlocking Opportunities: Lifting the Lid on Public Sector Food Procurement*, Defra, Londres, 2003a.

hospitales, escuelas, prisiones y cantinas a lo largo del país, la buena comida ayuda a conservar la buena salud, aumenta las tasas de curación y mejora la concentración y el comportamiento. Sin embargo, la adquisición sostenible de alimentos va más allá de una mejor nutrición. Trata de la procedencia de los alimentos, de la forma en la que se producen y transportan y, también, dónde terminan. Tiene que ver con la calidad de los alimentos, su salubridad y la capacidad de elección. Ante todo, tiene que ver con la definición de la relación calidad-precio en el sentido más amplio del término”.²³

Para los mundos de la política y la práctica, estas palabras capturan de forma concisa los múltiples beneficios de las cadenas alimentarias sostenibles. Sin embargo, se pueden identificar en ellas dos de los mayores retos para su desarrollo, al afirmar que las cadenas de alimentos sostenibles se centran en “la procedencia de la comida” y sobre todo “la definición de la relación calidad-precio en el sentido más amplio del término”.

Cadenas de alimentos escolares sostenibles: el potencial de la comida pública

Tras haber sido marginada durante más de veinte años, tanto en Westminster (sede del Parlamento del Reino Unido) como en Whitehall, la alimentación escolar apareció sorpresivamente en el primer lugar de la agenda política en 2005, convirtiéndose en una prueba del compromiso confeso del Nuevo Laborismo hacia la salud pública, la justicia social y el desarrollo sostenible. Los servicios de almuerzos escolares sirven para analizar dos aspectos clave en el creciente debate sobre las cadenas alimentarias sostenibles: la relación calidad-precio y la procedencia geográfica de los alimentos. Para comprender estos factores en el ámbito de los servicios de almuerzos escolares, es necesario analizar los contextos normativos en los que surgieron dichos servicios.²⁴

Los contextos normativos de los almuerzos escolares

– El mundo del bienestar de la provisión colectiva: Teniendo en cuenta la baja relevancia política de la cuestión de los almuerzos escolares en las décadas de los ochenta y noventa, es difícil concebir que este servicio llegara, en su momento, a ser considerado como una de las piedras angulares del Estado de bienestar británico. Sin embargo, los orígenes de los almuerzos escolares como parte de un sistema nacional se deben casi más a lo

²³ *Ibidem*.

²⁴ Kevin Morgan y Adrian Morley, *Sustainable Public Procurement: From Good Intentions to Good Practice*, Welsh Local Government Association, Cardiff, 2006.

bélico que al bienestar en sí. Durante la Guerra de los Bóer, la pésima condición física de los reclutas incidió negativamente en la campaña e impulsó la Ley de Educación (Provisión de Almuerzos) de 1906. Esta ley cedía a las autoridades educativas locales la prerrogativa de ofrecer almuerzos gratuitos a todos los alumnos que los necesitasen.²⁵ Aunque los comienzos de la era del bienestar pueden encontrarse en las iniciativas locales de la década de 1880, sería la Ley de Educación de 1944 la que inauguró la era de la provisión colectiva en el conjunto del Reino Unido. Entre otras medidas, esta ley impuso una obligación a todas las autoridades educativas locales de suministrar almuerzos escolares y leche en las escuelas primarias y secundarias, especificando además que el precio de los almuerzos no podía superar el coste de los alimentos, y estableciendo que el almuerzo escolar debía ser adecuado para servir como comida principal del día y que debía cumplir con estándares nutricionales obligatorios.²⁶ Sea cuales fueran las limitaciones de la época del bienestar, el hecho de que luego pareciese una “era dorada” resulta muy elocuente en cuanto a lo que llegaría después.

En retrospectiva, y ante el actual clima de pánico moral respecto a la obesidad infantil, la era neoliberal de políticas alimentarias se percibe como un error monstruosamente miope

– El mundo neoliberal de la capacidad de elección: La era neoliberal se introdujo en fases a través de sucesivos gobiernos del Partido Conservador desde 1979, y fue predicada a partir de dos valores totémicos de este partido político: menos gasto público y mayor capacidad de elección privada. La era neoliberal se vio plasmada en dos textos legislativos radicales. El primero fue la Ley de Educación de 1980, por la que los almuerzos escolares pasaron de ser un servicio obligatorio, nacional y subvencionado para todos los niños del país, a convertirse en un servicio discrecional y local. Esta norma implantó cuatro cambios fundamentales: eliminó la obligación que tenían las autoridades educativas locales de ofrecer almuerzos escolares, salvo para aquellos alumnos con derecho a un almuerzo escolar gratuito; eliminó la obligación de que los almuerzos se vendiesen a un precio fijo; eliminó los requisitos para que los almuerzos cumplieren con estándares nutricionales; y abolió el derecho a recibir leche en las escuelas de forma gratuita. Estas modificaciones, según se profesó, ayudarían a recortar el gasto público. El segundo texto de legislación neoliberal fue la Ley de Gobierno Local de 1988, que introdujo la licitación obligatoria (Compulsory Competitive Tendering, CCT por sus siglas en inglés) para numerosos servicios locales, incluyendo los de *catering* para el sector público. Bajo este régimen, las auto-

²⁵ Sandra Passmore y Gillian Harris, “Education, Health and School Meals”, *Nutrition Bulletin* N° 29, 2004, pp. 221-227.

²⁶ Imogen Sharp, *Nutritional Guidelines for School Meals*, Caroline Walker Trust, Londres, 1992.

ridades locales estaban obligadas a someter a los servicios de almuerzos escolares a una licitación con competidores de fuera –un requisito que llevó a una importante reducción en los costes–.²⁷

Esta reducción conllevaba, no obstante, su propio coste, ya que la CCT impulsó una serie de cambios profundamente negativos en los servicios de almuerzos escolares, entre ellos la incorporación de una mano de obra menos cualificada, la pérdida de cocinas propias en las escuelas, y una ética de servicio que se considera contraria a una alimentación sana. De todos los cambios, el más importante sería, sin embargo, la degradación de los alimentos en sí, lo cual fue descrito crudamente por una destacada empleada de una cocina escolar como “una porquería procesada y barata”.²⁸ El efecto neto de esta revolución neoliberal fue un servicio de almuerzos escolares dirigido por los consumidores, en el que el menú se basaba en un sencillo cálculo: “si una comida se vendía bien y resultaba rentable, se ofrecía. Si no vendía, o no era rentable, no se ofrecía”.²⁹

En retrospectiva, y ante el actual clima de pánico moral respecto a la obesidad infantil, la era neoliberal de políticas alimentarias se percibe como un error monstruosamente miope. En su afán por lograr ahorros a corto plazo en el gasto público, terminó contribuyendo al problema que suponen unos hábitos alimentarios malsanos, que ahora le cuestan al erario público mucho más de lo que se ahorró en su momento recortando el presupuesto de los almuerzos escolares.³⁰

- El mundo ecológico de la provisión sostenible: El hecho de que no apareciese una política novedosa y radical sobre los almuerzos escolares hasta 2006, nueve años después de que llegase el Nuevo Laborismo al poder, demuestra la falacia que supone pensar que las eras normativas cambian cuando lo hacen los gobiernos. Aunque la revolución en la política alimentaria escolar británica se atribuye generalmente a las andanzas de un conocido cocinero televisivo y su exitosa serie de televisión de 2005, el verdadero punto de inflexión surgió tres años antes en Escocia. El Parlamento escocés encargó a un panel de expertos el diseño de una estrategia de almuerzos escolares radicalmente novedosa, llamada *Hungry for Success*.³¹ Tres de las recomendaciones propuestas acabarían eventualmente resonando por todo el Reino Unido: (a) la necesidad de una visión de conjunto con respecto a la escuela en la reforma de los almuerzos escolares, asegurando que el

²⁷ S. Davies, *School Meals, Markets and Quality*, Unison, Londres, 2005.

²⁸ Jeanette Orrey, *The Dinner Lady*, Bantam Press, Londres, 2005.

²⁹ Passmore y Harris, 2004, *op. cit.*

³⁰ Morgan, 2006, *op. cit.*

³¹ Scottish Executive, *Hungry for Success: A Whole School Approach to School Meals in Scotland*, Scottish Executive, Edimburgo, 2002.

mensaje impartido en las aulas repercutiese en el comedor; (b) la necesidad de que se sirviese una comida de mayor calidad en las escuelas, y que esto quedase plasmado en nuevos estándares consuetudinarios basados en los nutrientes; (c) un llamamiento para que el servicio de almuerzos escolares fuese percibido más como un servicio de salud que como un servicio comercial.³² El efecto dominó de esta innovación en la política social escocesa estimuló la campaña para que se realizasen reformas similares en Inglaterra y en Gales, que tendrían lugar en 2005 y 2006 respectivamente.³³

Obstáculos de las cadenas alimentarias sostenibles son los mayores costes de los alimentos de mejor calidad y las normativas de la Unión Europea que prohíben la compra explícita de productos locales

Las preocupaciones de la comunidad ecológica van más allá del mero estado del medioambiente. Pretenden enfrentarse a uno de los principios básicos del desarrollo sostenible: la necesidad de hacer más visibles los costes ignorados por el análisis convencional de costes-beneficios, en el que la mayoría de los costes negativos del sistema agroalimentario son externalizados.³⁴ Al aparecer bastante después de su equivalente escocés, el informe británico *Turning the Tables* fue más allá en su apoyo a la visión ecológica pues incorporó el proceso de provisión de alimentos, que, según indicó, debería ser “coherente con los principios del desarrollo sostenible; las escuelas y los proveedores de *catering* deberían intentar, cuando fuera posible, recurrir a agricultores y proveedores locales para conseguir sus suministros”.³⁵ El Gobierno aceptó la línea principal de estas recomendaciones y presentó su anuncio revolucionario de que un nuevo régimen normativo entraría en vigor en septiembre de 2006, garantizando que:

- Los almuerzos escolares estén libres de productos cárnicos de baja calidad, de bebidas gaseosas, patatas fritas y chocolates u otras golosinas.
- Estén disponibles de forma regular carnes, aves o pescados grasos de alta calidad.
- Se les sirva a los alumnos un mínimo de dos porciones de fruta y verdura con cada almuerzo.
- Se limiten las frituras a no más de dos porciones semanales.

³² *Ibidem*.

³³ School Meals Review Panel (SMRP), *Turning the Tables: Transforming School Food*, Dept of Health, Londres, 2005. Welsh Assembly Government, *Appetite for Life*, WAG, Cardiff, 2006.

³⁴ Morgan et al., 2006, *op. cit.*

³⁵ SMRP, 2005, *op. cit.*

- Los centros escolares y los proveedores de máquinas expendedoras promocionen la venta de tentempiés y bebidas sanas como el agua, la leche y los zumos de frutas.
- Las escuelas estén obligadas a elevar el listón aún más cuando entren en vigor unos estándares más exigentes (basados en los nutrientes esenciales, vitaminas y minerales) en las escuelas primarias para septiembre de 2008 y en las secundarias para septiembre de 2009.³⁶

En términos políticos, *Turning the Tables* es posiblemente el comunicado de política alimentaria escolar más radical desde la fundación del Estado de bienestar. Entre otros motivos porque promociona sistemas alimentarios de alta calidad en términos de la salud y los beneficios educativos y de comportamiento, en contraste con los valores comerciales más estrechos del mundo neoliberal. Con el establecimiento de estándares novedosos y más exigentes, el Estado estaba creando nuevos mercados en el sector público, fomentando la aparición de más productos sostenibles al generar mayores oportunidades para que los agricultores y proveedores locales suministrasen alimentos frescos producidos localmente. Bajo la presión de las ONG dedicadas a la salud y el medioambiente, las entidades públicas de todo el mundo están llegando a conclusiones similares respecto de la necesidad de establecer cadenas alimentarias más sostenibles. A pesar de ello, estas cadenas se enfrentan a numerosos obstáculos, como los mayores costes de los alimentos de mejor calidad y las normativas de la Unión Europea que prohíben la compra explícita de productos locales.

Incorporando la sostenibilidad: del bajo coste a la mejor relación calidad-precio

En la década de los ochenta se introdujo de forma sistemática una cultura de “comida barata” en el servicio de almuerzos escolares, ya que las autoridades locales estaban expuestas a las regulaciones de la CCT que crearon una visión nueva y radical centrada en el recorte de costes. Aunque el Nuevo Laborismo haya conseguido echar por la borda los elementos más burdos y debilitadores del régimen de la CCT, al presentar su régimen de la Mejor Relación Calidad-Precio, la cultura de la “comida barata” no ha desaparecido, dejando a las autoridades locales la incertidumbre de cómo realizar la transición del bajo coste a la mejor relación calidad-precio. Esta situación queda ilustrada en el caso de la Diputación de Carmarthenshire (Carmarthenshire County Council, CCC por sus siglas en inglés), donde se realizó un estudio respecto de la Relación Calidad-Precio en 2001 con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios de *catering* para escuelas.

A partir de una escala de cuatro calificaciones (malo, aceptable, bueno y excelente), se estimó que el servicio de *catering* de la CCC ofrecía “un buen nivel de servicio”, pues los

³⁶ DfES, *Setting the Standard for School Food*, Press Notice, DfES, Londres, 19 de mayo de 2006.

alumnos de primaria recibían una comida sana y nutricionalmente equilibrada y las escuelas de secundaria ofrecían una gama de alimentos que la mayoría de los alumnos estimó de buena calidad. La aceptación de los almuerzos pagados fue la mayor del país y la de los almuerzos escolares gratuitos se situó en el cuartil superior para el conjunto de todas las escuelas; además, el personal de primera línea tenía un sentido generalizado de estar haciendo algo meritorio y un compromiso por ofrecer calidad. Del lado negativo, los inspectores expresaron su preocupación por que los alumnos pagaban más por un almuerzo (1,35 libras esterlinas en 2000/01) que en otras autoridades locales, y concluyeron que si no se lograban la “competitividad” y la “productividad”, la CCC debería incorporar al sector privado para ofrecer estos mismos servicios. En su conjunto, los inspectores observaron que el servicio de *catering* era de “gran calidad, con un coste elevado”, cuando el servicio debería ser de alta calidad y de bajo coste.

Este análisis de la Relación Calidad-Precio no está libre de sospechas ya que da por resueltos aspectos que en realidad requieren explicaciones. Términos como “coste elevado” y “baja productividad”, por ejemplo, pueden ser apropiados en un contexto industrial, pero ¿qué validez pueden tener en este contexto? Los parámetros utilizados por los inspectores –almuerzos producidos por persona empleada por hora– parecen adecuados para una fábrica cualquiera, pero no para la promoción de la salud en centros escolares. Si el consejo hubiese aceptado sin rechistar las recomendaciones respecto de la Relación Calidad-Precio se habría encontrado en la absurda posición de estar intentando lograr una mayor productividad a expensas del bienestar de los alumnos.³⁷

Por fortuna, el CCC decidió defender su “servicio de gran calidad, con un coste elevado” utilizando cálculos basados en la salud de la comunidad, algo radicalmente distinto a los parámetros de tipo industrial utilizados en la inspección sobre la Relación Calidad-Precio. Sin embargo, sin la determinación de los altos funcionarios que estaban comprometidos a mantener un servicio de almuerzos escolares que promoviese la buena salud, y de los políticos locales que fueron capaces de defender este servicio en términos de la estrategia de “concertación” con la comunidad, el servicio de *catering* de la CCC podría haberse visto obligado a emular los servicios de bajo coste de otras autoridades locales, donde los menores costes se lograron rebajando la calidad de la comida ofrecida en los centros escolares. Incluso en Carmarthenshire aún perdura una pugna perenne para justificar los costes vinculados a la provisión de la alta calidad, ya que –igual que en otras autoridades locales en todo el Reino Unido– es muy difícil cuantificar los beneficios de una alimentación sana, muchos de los cuales son a largo plazo por su propia naturaleza. Esto genera el debate sobre la estimación de costes de por vida, uno de los más importantes en la consecución de cadenas alimentarias sostenibles.

³⁷ Kevin Morgan, “Sustainable Regions: Governance, Innovation and Scale”, *European Planning Studies*, N° 6, vol. 12, 2004, pp. 871-889.

Relocalizando la cadena alimentaria escolar

Se suele considerar que las cadenas alimentarias son locales, si bien una definición algo más sólida incluiría también a las cadenas alimentarias globales del comercio justo. Recientes esfuerzos por relocalizar la cadena alimentaria se han topado con una serie de barreras, una de las cuales es que bajo las normas de compras y contrataciones de la Unión Europea está prohibido especificar si los alimentos son locales en los contratos de *catering* público. Aunque este obstáculo es menos significativo de lo que se pensó en un primer momento, muchos gestores de compras en el Reino Unido creen que les es imposible comprar productos producidos localmente debido a directrices de la Unión Europea que lo prohíben, basándose en que esto violaría los principios de transparencia y de no discriminación consustanciales al libre comercio.

Es cierto que las normas de compras y contrataciones de la Unión Europea vetan políticas explícitas de “compra de productos locales” por parte de entidades públicas; no obstante, algunos Estados miembros han sido bastante más creativos que el Reino Unido en la interpretación de estas normas europeas. Entidades públicas en Italia y Francia, por ejemplo, diseñan contratos que especifican ciertas cualidades de los productos –su frescura, el ser de estación u orgánicos, entre otras– que han permitido que sus municipios privilegien productos locales, favorecidos por tales especificaciones. Así, entidades públicas francesas e italianas pueden comprar alimentos locales sin tener que especificar que lo sean.³⁸

La definición de lo que constituye “comida local” conlleva un debate que no se resolverá jamás porque no existe consenso alguno sobre el significado del término “local”. En un extremo se sitúa el Sindicato Nacional de Agricultores y Ganaderos del Reino Unido, que considera que los alimentos locales son sinónimo de alimentos británicos. En el otro, el Consejo para la Protección de la Inglaterra Rural, que define los alimentos locales como alimentos que crecen y se procesan a menos de 30 millas de su punto de venta.³⁹ En las zonas rurales el radio de 30 millas no es demasiado problemático, pero no sucede lo mismo en las zonas urbanas, por lo que es necesario alejarse de definiciones y normas estrictas sobre lo que significa “local” cuando se diseñan estrategias de relocalización. Especificar el radio en el que un alimento puede ser considerado local puede tener más que ver con el arte que con la ciencia, y es un problema menor en la creación de cadenas alimentarias sostenibles. Mucho más complejo resulta el problema de calibrar la oferta y la demanda.

³⁸ Kevin Morgan y Adrian Morley, *Relocalising the Food Chain: The Role of Creative Public Procurement*, The Regeneration Institute, Universidad de Cardiff, 2002, y Kevin Morgan y Roberta Sonnino, “Empowering Consumers: The Creative Procurement of School Meals in Italy and the UK”, *International Journal of Consumer Studies*, N° 1, vol. 31, 2007, pp. 19-25.

³⁹ Morgan y Morley, 2002, *op. cit.*

Estimular la demanda de alimentos locales es una tarea a largo plazo que, para ser eficaz, debe incorporarse a un proceso más general de educación del consumidor, que a su vez debe ser bastante más imaginativo que los interdictos convencionales de la industria de promoción de la salud. En este punto el Reino Unido tiene mucho que aprender de Italia, donde los productos alimentarios locales son utilizados como materiales educativos por educadores y alumnos en un programa llamado “Cultura que nutre”. Aparte de aprender los vínculos entre los productos y los lugares geográficos, el objetivo principal de este programa educativo es crear consumidores concienzudos que tengan conocimientos y un compromiso con los alimentos nutritivos producidos localmente. Contar con consumidores exigentes y con criterio es, a fin de cuentas, el factor más importante en el proceso de creación de cadenas alimentarias sostenibles.⁴⁰

No obstante, si en un futuro se demandasen más alimentos producidos localmente en los almuerzos escolares, sería imposible colmar la demanda, ya que los agricultores carecen, por ahora, de la capacidad y la infraestructura de distribución necesaria para llevar los productos de la granja al tenedor. Los riesgos de crear un nuevo mercado, estimulando la demanda, sin hacer nada para crear una fuente local de oferta llevarían a una inundación de importaciones, que es precisamente lo que ocurrió con el rápido crecimiento del mercado de productos orgánicos en el Reino Unido. Los agricultores y productores se han encontrado con la dificultad, por no decir imposibilidad, de abrirse camino en el mercado de *catering* para el sector público, en el que las barreras a la entrada incluyen un proceso largo y complejo de licitación pública, además de la preferencia del sector por tratar con grandes empresas de servicios alimentarios que ofrecen bajos costes de transacción y acuerdos de promoción que incluyen las marcas que atraen a los alumnos.

Igual de debilitadora es la falta de una infraestructura localizada para llevar los productos locales de la granja al tenedor. La falta de capacidad de procesamiento local para la carne fresca es un problema especialmente grave, que se ha visto exacerbado por los efectos inadvertidos de las normas de higiene de la Unión Europea, que han convertido a los pequeños mataderos en negocios no rentables. El ganado criado localmente tiene que viajar largas distancias para ser procesado, creando problemas en cuanto al bienestar animal, además de añadir millas innecesarias a la cadena alimentaria. Los agricultores y ganaderos deberán aumentar el grado de colaboración entre ellos para superar las barreras que existen del lado de la oferta, y que siguen alejando los productos alimentarios locales de los mercados del sector público local.

Si las cadenas alimentarias sostenibles van a convertirse en la regla, y no en la excepción, será necesario un esfuerzo más concertado para calibrar la oferta y la demanda.

⁴⁰ Morgan y Sonnino, 2007, *op. cit.*

Según un director de adquisiciones públicas, “la cadena alimentaria desde el agricultor hasta la escuela (y otros clientes del sector público), pasando por los distribuidores, es compleja, fragmentada, ineficiente, y además distorsiona los mercados, no llega a aprovechar el potencial de los productores británicos, carece de planificación o coordinación, y está lejos de apoyar la necesidad que existe de alimentos locales frescos y elaborados en el lugar”.⁴¹

Contar con consumidores exigentes y con criterio es el factor más importante en el proceso de creación de cadenas alimentarias sostenibles

Aunque, por lo general, esto es cierto, una valoración tan tremendista también subestima dos aspectos de la cadena alimentaria escolar. En primer lugar, si bien no hay una planificación pública de la oferta y la demanda, existe sin duda un elevado grado de planificación privada por parte de las empresas alimentarias, como Brakes y 3663, por ejemplo. Además, se acumulan las pruebas que indican que estas empresas ya no son indiferentes a la oferta local de alimentos, ahí donde esté disponible. En segundo lugar, no reconoce el papel innovador que han desempeñado las ONG para calibrar la oferta y la demanda a nivel local. Por ejemplo, East Anglia Food Link, Sustain y la Soil Association han tomado la iniciativa en la generación de cadenas alimentarias escolares que estén localmente integradas. De especial importancia es el programa *Food for Life* de la Soil Association, que es considerado por muchos como el patrón de las cadenas de alimentos escolares sostenibles en el Reino Unido.⁴²

El mayor problema de este programa es que no deja de ser un fenómeno muy localizado, circunscrito al archipiélago de las buenas prácticas. Aunque la PSFPI pretende ofrecer un marco nacional de apoyo para las cadenas alimentarias sostenibles, las buenas prácticas son malas viajeras y, sea cual sea el motivo, se trasladan muy lentamente del área de una autoridad local a otras.⁴³ De forma muy gradual, la incorporación de las buenas prácticas está siendo reconocida como uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el gobierno para convertir al Reino Unido en un líder en las compras y contrataciones sostenibles.

⁴¹ I. Taylor, *A Modern Integrated and Collaborative Supply Chain for the Supply of Fresh Local Food to Education - Why Not?*, DfES, Londres, 2006.

⁴² Peter Melchett (ed.), *Double Dividend? Promoting Good Nutrition and Sustainable Consumption Through Healthy School Meals*, Sustainable Consumption Roundtable, Londres, 2005.

⁴³ Morgan y Morley, 2006, *op. cit.*

Las barreras a las compras y contrataciones sostenibles

No es exagerado afirmar que el sector público británico –gobierno central, gobiernos locales y una amplia gama de otras entidades públicas– está empezando ahora a apreciar el potencial de las compras y contrataciones públicas. Tal y como se ha visto, la modernización del proceso de compras y contrataciones públicas no se inició hasta el año 2000, cuando se creó el OGC para hacer frente a las preocupantes revelaciones surgidas del informe Gershon sobre las compras y contrataciones civiles por parte del Gobierno central. Aunque el presupuesto británico de compras y contrataciones públicas alcanza los 150 billones de libras esterlinas por año –lo que equivale al 13% del PIB–, el poder de este presupuesto es más aparente que real ya que está crónicamente fragmentado entre centenares de entidades del sector público, pocas de las cuales cooperan entre sí para lograr economías de escala o compartir buenas prácticas, si bien todo esto está empezando a cambiar. Puede que el Gobierno del Reino Unido haya anunciado su intención de ser uno de los líderes europeos en cuanto a las compras y contrataciones sostenibles a partir de 2009, pero tiene aún un largo camino que recorrer antes de alcanzar a países como Dinamarca y Suecia, donde se lanzaron estrategias de compras y contrataciones verdes ya en la década de los noventa.⁴⁴ Además, las acciones del Gobierno hasta la fecha han estado enfocadas, en su práctica totalidad, en la dimensión medioambiental de la sostenibilidad, dejando de lado las dimensiones sociales y económicas, lo cual implica una visión de las compras y contrataciones sostenibles en el sentido más limitado del término.⁴⁵

La alimentación es uno de los sectores en los que las tres dimensiones de las compras y contrataciones sostenibles están siendo promovidas en el Reino Unido, gracias al clamor público que ayudó a transformar los almuerzos escolares en un importante tema político. El sector de *catering* público invierte cerca de dos billones de libras esterlinas al año, y este presupuesto tiene un enorme potencial para elevar la calidad nutricional del aprovisionamiento de alimentos, sobre todo en las áreas más desfavorecidas, donde la mala nutrición es uno de los problemas más serios y menos visibles de la marginación.⁴⁶ A lo largo de la última década se ha vivido una revolución en la calidad de la comida británica, con el redescubrimiento de productos locales y regionales y la aparición de un nuevo caché respecto de los ingredientes frescos.⁴⁷ Sin embargo, los clientes de los comedores públicos –en escuelas, hospitales, residencias, etc.– aún no han disfrutado de las bondades de esta revolución hacia la comida de calidad, a diferencia de los de otros países europeos.⁴⁸

⁴⁴ Christoph Erdmenger (ed.), *Buying into the Environment*, Greenleaf Publishing, Sheffield, 2003.

⁴⁵ NAO, 2005, *op. cit.*

⁴⁶ Elizabeth Dowler y Sheila Turner, *Poverty Bites: Food, Health and Poor Families*, Child Poverty Action Group, Londres, 2001, y Tim Lang y Michael Heasman, *Food Wars: The Battle for Minds, Mouths and Markets*, Earthscan, Londres, 2004.

⁴⁷ Brian Ilbery y Moya Kneafsey, "Producer constructions of quality in regional speciality food production: a case study from South West England", *Journal of Rural Studies*, N° 16, 2000, pp. 217-230.

⁴⁸ Clive Peckham y James Petts, *Good Food on the Public Plate*, Sustain, Londres, 2003.

Las barreras a la compra y contratación sostenible de alimentos para escuelas son similares en su naturaleza a las barreras que existen en otros sectores, tal y como demuestra la siguiente tabla.

Tabla 1
Barreras habitualmente citadas a la compra y contratación sostenible

Coste: percepción de costes mayores asociados con las compras y contrataciones sostenibles. Una buena relación de calidad-precio es considerada como contradictoria al pago de una prima para lograr objetivos de sostenibilidad.

Conocimientos: falta de sensibilización en cuanto a la necesidad y los procesos requeridos para lograr gestionar las compras y contrataciones de una forma más sostenible.

Sensibilización e información: falta de información respecto de la opción más sostenible; ausencia de sensibilización respecto de los productos; falta de monitorización de los suministros; percepciones de menor calidad.

Riesgo: los compradores adversos al riesgo prefieren adquirir sus productos de proveedores con un buen historial. Las organizaciones temen las críticas de los medios de comunicación por lo que están menos motivadas por asumir ideas innovadoras.

Cuestiones legales: incertidumbre sobre lo que se puede y no se puede hacer a partir de las normas actuales (tanto británicas como de las Comunidades Europeas) respecto de la política de compras y contrataciones públicas.

Liderazgo: falta de liderazgo –tanto a nivel organizativo como político– que genera una falta de sentido de responsabilidad y de compromiso a todos los niveles.

Inercia: falta de motivación para lograr cambios y de incentivos personales u organizativos para impulsarlos.

Fuente: National Audit Office (2005)

Muchas de estas barreras volvieron a surgir en el estudio más completo sobre las compras y contrataciones sostenibles en el Reino Unido, producto de un grupo de trabajo especial encabezado por Sir Neville Simms.⁴⁹ De todas las barreras identificadas en el informe Simms, dos merecen una atención especial: el fracaso en la aplicación del análisis del costo de por vida y la falta de capacidades para conseguir unas compras y contrataciones sostenibles.

⁴⁹ Sustainable Procurement Task Force (2006) *Procuring the Future: Sustainable Procurement National Action Plan*, Defra, Londres.

Respecto a la primera barrera –el análisis del costo de por vida–, el informe es muy claro al apuntar que “el mensaje de la eficiencia estaba siendo interpretado a lo largo del sector público en formas que ahogaban las consideraciones de sostenibilidad”.⁵⁰ El “mensaje de la eficiencia” es un sinónimo del Informe de Eficiencia de Gershon citado anteriormente, y que pretendía lograr un ahorro de 21,5 billones de libras esterlinas del sector público, de los cuales más de una tercera parte provendrían de ahorros logrados en las compras y contrataciones. Para enfrentarse a este problema, el informe Simms destacó que era necesario un “claro mensaje desde arriba en el sentido de que la relación calidad-precio debe ser valorada en base al concepto de una vida entera”.⁵¹

La segunda barrera –la falta de capacidades para lograr unas compras y contrataciones sostenibles– sirve para entender que el sector público no logre aplicar un análisis de costos de por vida, de forma sistemática, en sus decisiones de compras. El informe Simms argumentó que “muchas partes del sector público carecen, en la actualidad, de una experiencia profesional específica en las compras y contrataciones, y que, además, se permite de forma habitual que las personas gasten dinero sin estar adecuadamente entrenadas”.⁵² Este déficit de conocimientos concuerda con las conclusiones de un informe anterior que mostraba que menos de una cuarta parte de todo el personal de compras y contrataciones estaba suficientemente cualificado.⁵³ Una fuerza laboral poco cualificada en el sector público también explica el motivo por el que “ejemplos de buenas prácticas no están siendo difundidos o compartidos con suficiente rapidez, en la actualidad, para promover la divulgación de un servicio de compras y contrataciones más capacitado en el conjunto del sector público”.⁵⁴

Lo que todas las barreras a las compras y contrataciones sostenibles parecen tener en común es una evidente falta de liderazgo político. El informe Simms subraya abiertamente este problema cuando observa que la “falta de liderazgo desde arriba se refleja a lo largo de toda la organización por la falta de responsabilidades establecidas en cuanto a las adquisiciones y contrataciones sostenibles”.⁵⁵ Con estas barreras –la no aplicación de un análisis de costos de por vida, junto con el déficit de conocimientos y la falta de liderazgo político– se entiende que las compras y contrataciones sostenibles sigan siendo una aspiración más que una realidad en grandes segmentos de las organizaciones que componen el sector público hoy en día.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 52.

⁵¹ *Ibidem*, p. 53.

⁵² *Ibidem*, p. 47.

⁵³ NAO, 2005, *op. cit.*

⁵⁴ SPTF, 2006, *op. cit.*, p. 60.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 29.

A modo de reflexión

El sector público británico se encuentra en la actualidad entre dos presiones políticas muy distintas. A nivel retórico hay un creciente compromiso oficial hacia las compras y contrataciones sostenibles, hasta tal punto que el Gobierno se ha comprometido formalmente a convertir al país en uno de los Estados europeos más punteros en esta área para el año 2009, una política que se racionaliza en términos de la relación calidad-precio. No obstante, el sector público también se está viendo sujeto al “mensaje de la eficiencia”, y esta es una presión mucho más poderosa al ser más sencilla de comprender, más fácil de implementar y con unos resultados mucho más fáciles de medir. Aunque Whitehall insista en que las “ganancias de efectividad” no deben confundirse con los recortes presupuestarios, estos últimos son invariablemente interpretados como sinónimos de los primeros, y esta falsa ecuación constituye el mayor obstáculo individual al desarrollo de una política de compras y contrataciones públicas sostenibles. Mientras se modernizan gradualmente las compras y contrataciones públicas, todo esto está desarrollándose dentro de un modelo empresarial basado en el recorte de costes, y no en el valor añadido.

A pesar de estas barreras, se están logrando avances reales en ciertas áreas, entre las cuales destacan los almuerzos escolares. Si bien los ministros del gobierno acostumbran a dar la impresión de que se ha avanzado mucho en este campo, lo cierto es que el Reino Unido se encuentra tan sólo en la cúspide previa a tener un servicio de alimentación escolar ecológico pues se han diseñado nuevos servicios pero aún no se han logrado resultados concretos y sistémicos en todo el país. En otros términos, la creación de cadenas de alimentación escolar sostenibles es un proceso y no un acontecimiento, y el Reino Unido se encuentra en el inicio del mismo ya que la implementación del nuevo servicio –que depende en gran medida de que las autoridades locales, con fuertes limitaciones financieras, tengan los recursos suficientes– no está garantizada de ninguna manera.

No obstante es en el terreno prosaico de los servicios de almuerzos escolares, donde el compromiso confeso del Gobierno británico a favor de las compras y contrataciones públicas sostenibles se pondrá a prueba, más que en cualquier otro terreno. Si “enverdecer el reino” tiene algún significado, debe encontrarse, sin duda, en el suministro a las escuelas de alimentos frescos y producidos localmente. Los niños deben alimentarse de comida sana en las escuelas y aprender los vínculos que existen entre la comida, la dieta y el bienestar. Si el Reino Unido no es capaz de garantizar un servicio de almuerzos escolares ecológicos, pocas esperanzas puede tener de cumplir con los cometidos más grandilocuentes de su estrategia de desarrollo sostenible.

Afganistán: guerras asimétricas, víctimas civiles

En un debate abierto celebrado en junio pasado, el Consejo de Seguridad de la ONU advertía de nuevo sobre el creciente impacto de los conflictos armados en la población civil, el personal humanitario y los periodistas.¹ Actualmente, los civiles son las principales víctimas de los enfrentamientos. Tanto los ataques hacia ellos como su desplazamiento forzado están explícitamente prohibidos por las Convenciones de Ginebra, y constituyen crímenes de guerra tipificados por el Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, en países como Afganistán la población civil se ha convertido en los últimos años en el principal blanco de los combates.

Los civiles no sólo sufren las repercusiones de las hostilidades como receptores pasivos de “efectos colaterales” sino que, en ocasiones, son el objetivo deliberado de los ataques. Los conflictos actuales, por sus propias características y la naturaleza de sus actores, muestran un bajo respeto por las normas de la guerra y la integridad de la población civil. Muchos de sus actores son Estados en colapso y grupos insurgentes, pequeños, poco estructurados y con baja formación, cuyo objetivo es causar el mayor daño al menor coste. En tales condiciones, los civiles se convierten en un blanco fácil. Además, desde el anuncio de la “guerra global contra el terrorismo” en 2001 y el inicio de operaciones de estabilización más enérgicas, se observa que ciertos Estados que participan en conflictos también han rebajado el respeto por las normas internacionales, y sus acciones han ocasionado graves daños a la población civil.

Nuria del Viso es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)

Uno de los países donde el conflicto está afectando con más crudeza a los civiles es Afganistán. Allí éstos se encuentran atrapados en medio de las hostilidades que se desarrollan entre, los talibanes por un lado, el principal grupo

¹ SC/9057, de 22 de junio de 2007.

de la insurgencia, y, por otro, las tropas internacionales compuestas por la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), bajo el mando de la OTAN y avalada por la ONU, y la Coalición Libertad Duradera, liderada por EEUU. Sin embargo, el conflicto armado no es la única fuente de inseguridad para los afganos: la extrema pobreza, la fragilidad del Estado, la omnipresente corrupción y la amplia penetración del narcotráfico en la economía sirven de caldo de cultivo para el aumento de las actividades criminales.

“Efectos colaterales” y escudos humanos

En los dos últimos años, el conflicto armado en Afganistán se ha agravado de forma alarmante. Estrategias equivocadas de las operaciones internacionales, en combinación con el resurgimiento de los talibanes, están en el origen del recrudecimiento de los combates y los atentados terroristas. A medida que se han intensificado los enfrentamientos, han crecido de forma paralela las víctimas civiles por acciones de las dos partes. Éste es, sin duda, el peor año: entre enero y agosto de 2007 han muerto unos 900 civiles, según estimaciones de la ONU. Agosto fue el mes en que se produjeron más muertes, 168. Muchas de las víctimas han perdido la vida a causa de los numerosos bombardeos de la Coalición Libertad Duradera, sobre todo, y de la OTAN. El uso de los ataques aéreos es un medio cada vez más utilizado en Afganistán –más frecuente aún que en Irak–. Con él se pretende, por un lado, minimizar las propias bajas y, por otro, suplir el insuficiente nivel de tropas internacionales (hay algo más de 40.000 soldados en un país de más de 650.000 kilómetros cuadrados).

La multiplicación de las víctimas civiles ha suscitado una oleada de protestas en la comunidad internacional. La muerte de varios niños como resultado de las bombas de EEUU sobre una escuela coránica causó especial estupor. El Secretario General de la ONU, organizaciones de derechos humanos, el Gobierno afgano e incluso algunos gobiernos participantes en el contingente internacional –como España y Alemania– han condenado el uso excesivo e indiscriminado de la fuerza. La OTAN ha pedido disculpas y ha prometido reorientar sus tácticas; por otro lado, EEUU ha expresado sus condolencias a los familiares de las víctimas y ha ofrecido compensaciones, pero rechaza asumir su responsabilidad y alega que ésta recae en los insurgentes por utilizar a la población civil como escudos humanos. El Ejército afgano y las tropas internacionales han acordado utilizar bombas más pequeñas para minimizar los daños, pero es dudoso que esta medida por sí sola pueda reducir las víctimas civiles.

La coordinación del contingente internacional, o más bien la falta de coordinación, se ha convertido en un tema controvertido. Las actuaciones de EEUU en las zonas de responsabilidad de los aliados sin tan siquiera informarles previamente de sus acciones han provocado la protesta oficial de varios países. Estos incidentes ponen de relieve uno de los pun-

tos débiles de la misión internacional en Afganistán: su descoordinación. A su vez, ilustran las diferentes sensibilidades y enfoques que existen a ambos lados del Atlántico respecto a los objetivos y métodos de la misión.

Pese a las buenas palabras de los discursos oficiales y una estrategia internacional que pretende centrarse en “ganar los corazones y las mentes” de los afganos, los bombardeos continúan y aumentan las víctimas. El creciente número de muertes de civiles se convierte, además, en un arma arrojada en manos de la insurgencia, que aprovecha los errores de las fuerzas internacionales y la indignación de los afganos para favorecer su propia causa.

La táctica de los insurgentes de refugiarse en poblaciones y mezclarse con sus habitantes o provocar que los combates se produzcan dentro de las aldeas ocasiona graves daños para los civiles, que se convierten en escudos involuntarios frente a las tropas internacionales. Es habitual el allanamiento de viviendas por parte de las fuerzas internacionales y la detención de sospechosos que, en muchas ocasiones, nada tienen que ver con la insurgencia. Existe, además, el riesgo añadido de tortura durante el periodo de detención, bien a manos de las fuerzas de seguridad afganas o bien de las estadounidenses, como indican numerosos testimonios.

El significativo desequilibrio de poder entre las partes en combate ha llevado a la insurgencia a la utilización, cada vez más frecuente, de tácticas terroristas experimentadas con éxito en Irak: atentados suicidas y artefactos explosivos improvisados colocados en las carreteras. Aunque los ataques están dirigidos contra representantes internacionales o de las fuerzas de seguridad afganas, muchas veces los civiles acaban sufriendo los mayores daños. Además, la población afgana se ha convertido en objetivo de las acciones terroristas. Numerosos supervivientes de atentados han señalado la ausencia de tropas internacionales o afganas, o de otros representantes del Gobierno o la comunidad internacional, en el momento de producirse la agresión. La elección de lugares concurridos, como mercados o zonas de tránsito intenso, indica la intención de los insurgentes de atentar específicamente contra la población civil. La organización Human Rights Watch estima que en 2006 murieron cerca de 800 afganos en atentados suicidas o como víctimas de artefactos explosivos.² Como señala el Gobierno afgano, los talibanes vuelven a recurrir a las minas antipersona, que se cobran cientos de vidas entre la población. Aunque la mayoría de los ataques se concentran en el sur, donde el movimiento talibán tienen sus bases, cada vez se producen más incidentes en otras zonas del país, hasta ahora consideradas seguras.

² Human Rights Watch, *The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan*, 16 de abril de 2007.

Ataques a objetivos “blandos”

Los talibanes han emitido una *fatwa* que ordena dar muerte a cualquier persona que de alguna forma colabore con la intervención internacional.³ Entre ellas se encuentran trabajadores humanitarios, activistas de derechos humanos, funcionarios del Gobierno, ingenieros y periodistas, especialmente las mujeres. Para controlar a la población a través del terror, en comunidades pequeñas los talibanes emplean las llamadas “cartas nocturnas” –que contienen amenazas de muerte– y las ejecuciones ejemplarizantes de *mulás*, jefes tribales moderados y todo aquél que se considera diferente y que se tilda de colaborador o de espía.

El significativo desequilibrio de poder entre las partes en combate ha llevado a la insurgencia a la utilización de tácticas terroristas experimentadas con éxito en Irak

La educación y los educadores se han convertido en uno de los blancos más frecuentes de los ataques insurgentes, que han destruido en los últimos años unas 400 escuelas y han asesinado tanto a profesores como a alumnos, sobre todo niñas. El libro de normas de la lucha talibán, el *Laheya*, admite expresamente el apaleamiento de los docentes que ignoren las advertencias y continúen enseñando. Si persisten en su actitud y siguen impartiendo enseñanzas contrarias a los principios del islam, el libro sanciona su asesinato. Se calcula que unos 300.000 estudiantes han abandonado las aulas por la creciente inseguridad. Durante el nuevo curso escolar en las provincias del sur, al menos 350 escuelas permanecerán cerradas debido a la falta de seguridad. De las 224 escuelas que funcionaban en la provincia de Helmand en 2003, este septiembre solo abrieron sus puertas 90. La falta de acceso a la educación se resuelve, en algunas ocasiones, con soluciones ingeniosas como la organización de clases de alfabetización dentro del hogar entre grupos de vecinos.

El incremento de la violencia hace cada vez más difícil el trabajo de las organizaciones humanitarias. Muchas ONG internacionales han cesado sus actividades en el sur ante la imposibilidad de llevar a cabo sus proyectos por el aumento de los riesgos para su personal. Después de una cadena de secuestros y ejecuciones de cooperantes, el Ministerio de Interior afgano ha emitido una orden que impide a los trabajadores humanitarios extranjeros –a excepción de los trabajadores de la ONU– viajar fuera de Kabul si no están acompañados de fuerzas de seguridad privadas. La orden encarece y dificulta las actividades de las ONG, especialmente los proyectos en zonas rurales. Como indica un responsable de Cruz

³ Amnistía Internacional, *All who are not friends, are enemies: Taliban abuses against civilians*, 19 de abril de 2007. En <http://web.amnesty.org/library/index/engasa110012007>

Roja Internacional en Afganistán, “el espacio humanitario se va reduciendo, mientras que crece la radicalización de las partes combatientes”.

El secuestro y liberación parcial de 23 voluntarios surcoreanos el pasado agosto anuncia una nueva pauta de la acción insurgente con gran potencial para influir en las organizaciones de ayuda. La liberación de algunos de los rehenes se obtuvo después de que los oficiales surcoreanos negociaran directamente con los representantes talibanes, lo que, en opinión de algunos analistas, aumenta el estatus de los insurgentes. Además, la liberación se obtuvo sólo después de que los negociadores accedieran a las exigencias políticas de la insurgencia: que el Gobierno surcoreano retire sus tropas de Afganistán –algo que Seúl ya barajaba pero que sólo ahora ha decidido– y que cese el flujo de voluntarios cristianos. A través del ataque contra los trabajadores humanitarios, los talibanes han logrado un doble objetivo: doblegar a un Gobierno para que retire sus tropas e instigar el sentido de inseguridad en todo el país, con el que pretenden minar al Gobierno de Kabul. El éxito de esta acción alienta al grupo a utilizar la misma estrategia con otros países.

En un contexto en el que los gobiernos occidentales y los responsables de la OTAN han reconocido que no existe una solución puramente militar a los problemas de Afganistán, y cuando la reconstrucción del país aparece más que nunca como pieza estratégica para su pacificación, la reducción del área de acción de las ONG y, en muchos casos, su retirada de zonas inseguras representa un peligro añadido a los retos con que se enfrenta el país y, ciertamente, un método seguro para mantener a éste en la pobreza. Las ONG alegan que su trabajo también se ha complicado por la presencia de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT, por sus siglas en inglés), híbridos civiles-militares impulsados por la comunidad internacional para promover la reconstrucción. Según las organizaciones, los PRT desvirtúan los principios de la acción humanitaria de imparcialidad y neutralidad, por lo que la población local establece un nexo entre dicha acción humanitaria y los ejércitos invasores.

Refugiados, desplazados e infancia

Los enfrentamientos y los bombardeos están produciendo un aumento del desplazamiento interno. La ONU estima que, hasta el momento, unas 80.000 personas han tenido que abandonar sus hogares a causa del conflicto armado, pero estas cifras se pueden disparar si se agravan las hostilidades. Los campos de acogida en las provincias del sur carecen de acceso a agua potable y servicios básicos de salud y educación, además de enfrentar la escasez de alimentos y la ausencia de empleo. Para agravar la situación, dos países vecinos –Irán y Pakistán– han decidido simultáneamente expulsar a miles de refugiados de su territorio.

Irán comenzó en abril un plan forzado de expulsiones de trabajadores ilegales que ha enviado de vuelta a Afganistán a unas 120.000 personas que hoy se hacen en campos de acogida en el oeste del país. Esta decisión se ha interpretado como un aviso a EEUU sobre la capacidad de Irán para crear problemas en suelo afgano sin tan siquiera infringir la legalidad internacional. En Irán están registrados unos 920.000 afganos, aunque se calcula que un millón más residen de forma ilegal.

Por otro lado, Pakistán ha ordenado el cierre de cuatro campos de refugiados que han alojado durante décadas a los afganos que huían del conflicto en su país. Los 86 campos existentes acogen a cerca de la mitad de los dos millones de refugiados registrados. Estos lugares se han convertido en auténticas ciudades con acceso a servicios básicos. Sólo en el campo de Jalozai, uno de los que serán clausurados en 2008, residen alrededor de 100.000 personas.

El Gobierno paquistaní alega razones de seguridad para el cierre. Argumenta que la mayor parte de los terroristas suicidas y combatientes que se introducen en Afganistán para alimentar las filas de la insurgencia proceden precisamente de los campos de refugiados. Sin embargo, para muchos afganos la expulsión representa una quiebra en sus vidas. En torno a una cuarta parte de los refugiados son menores de 28 años y nacidos en Pakistán, por lo que tienen muy pocos vínculos con su país de origen. Buena parte de los expulsados de Irán y Pakistán proceden de las provincias del sur de Afganistán, zona "caliente" de las hostilidades. Los retornados se enfrentan al desempleo y la ausencia de medios de vida, así como a la falta de servicios e infraestructuras agrícolas. En un país donde los derechos de propiedad de la tierra carecen de un sistema legal que los respalde, la vuelta a las tierras que se dejaron significa en muchas ocasiones encontrarlas ocupadas por otros propietarios. Además, el peligro de verse inmersos en los enfrentamientos o convertirse en víctimas de ataques terroristas es otra amenaza para los retornados. Según un reciente estudio del Gobierno paquistaní y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el 82% de los afganos registrados en Pakistán se resiste a volver en el futuro inmediato.

La comunidad internacional ha promovido la política de repatriaciones como parte integral de su plan de reconstrucción del país. Desde 2002 han vuelto a Afganistán más de 4,5 millones de afganos. Las altas cifras de retorno se han interpretado como una de las claves del éxito de la nueva etapa. Sin embargo, a medida que las expectativas de recuperación creadas por la comunidad internacional se diluyen y aumenta la inseguridad derivada de la insurgencia, el narcotráfico y la delincuencia, muchos de los retornados abandonan de nuevo Afganistán para ganarse la vida en los países vecinos. En 2006 el retorno voluntario registró un descenso del 60%.

Irán y Pakistán han soportado el peso de la diáspora afgana durante décadas y han acogido a millones sin recibir ningún apoyo internacional. No obstante, los acelerados planes de retorno amenazan con desatar una nueva crisis humanitaria en Afganistán, cuyo Gobierno no tiene capacidad para realojar y prestar servicios al número de refugiados señalados para el retorno obligatorio.

Tres décadas de conflicto armado han erosionado los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos y los sistemas de gestión de los recursos naturales. El aumento repentino y concentrado de habitantes ha acrecentado la presión sobre unos recursos escasos en un medio ambiente muy frágil. Conflicto, desplazamiento interno y desgobierno, combinados con una sequía continuada y la mala utilización de los recursos naturales, han conducido a una deforestación acelerada –se estima que Afganistán ha perdido el 70% de la superficie de bosques en las dos últimas décadas– y a la erosión del suelo, que a su vez hace al país más vulnerable ante inundaciones y desplazamientos de tierras.⁴

Para muchos afganos la expulsión representa una quiebra en sus vidas. En torno a una cuarta parte de los refugiados son menores de 28 años y nacidos en Pakistán, por lo que tienen muy pocos vínculos con su país de origen

Los treinta años de conflicto han sembrado además la desconfianza entre comunidades, han fortalecido a los “señores de la guerra” a costa de los líderes tribales y han radicalizado a los jóvenes en los campos de refugiados. Durante décadas, los sucesivos gobiernos de Afganistán se han centrado en combatir guerras y en protegerse de las amenazas que, abierta o soterradamente, llegaban del exterior, y se han ignorado los problemas medioambientales. El deterioro del medio ambiente se ha agravado por el colapso de las estructuras de gobierno local o nacional y la ausencia de políticas adecuadas.

La presión sobre los recursos incrementa a su vez la probabilidad de conflictos intracomunitarios. En junio pasado estalló un nuevo episodio de hostilidades por el acceso a tierras y pastos entre los nómadas kuchis –pastunes– y los habitantes de la etnia hazara del distrito de Behsud, en la provincia central de Wardak, que se resolvió cuando intervino el Gobierno central estipulando cómo se repartiría el acceso a los recursos.

El conflicto en Afganistán tiene también otras repercusiones menos visibles, pero igualmente preocupantes para la población civil. Después de seis años del inicio de la interven-

⁴ Datos recogidos en el informe *Sustainable Land Management 2007*, elaborado por el Ministerio de Agricultura y Alimentación de Afganistán, y citados en *Afganistán: Environmental crisis looms as conflict goes on*, IRIN, 30 de julio de 2007.

La presión
sobre los
recursos
incrementa
la
probabilidad
de
conflictos
intracomu-
nitarios

ción internacional, los afganos viven en un entorno inseguro, tanto en lo que se refiere a su seguridad física como alimentaria. Unos 6,5 millones –el 26% de la población– no tienen asegurado el acceso a los alimentos. Paralelamente, la actual escalada de enfrentamientos sirve de caldo de cultivo de actividades criminales. En contraste con la amplia publicidad que reciben los secuestros de extranjeros, los de ciudadanos afganos sufren desde el anonimato el riesgo creciente de convertirse en rehenes con fines únicamente económicos.

La infancia padece especialmente las consecuencias del conflicto y de las actividades delictivas. Además del peligro de ser reclutados como soldados, los niños pueden convertirse en víctimas de abusos sexuales o ser vendidos a otros países. Sólo recientemente se están empezando a conocer las dimensiones del abuso sexual de menores, cuyo riesgo aumenta entre los niños trabajadores. La extrema pobreza y la codicia están alimentando, a su vez, el tráfico de seres humanos desde Afganistán hacia los países del Golfo con fines de servidumbre, narcotráfico o explotación sexual.

Para las mujeres, la polarización de las posiciones en este conflicto significa un recorte drástico de sus libertades y sus derechos –por ejemplo, el acceso a la educación– si viven en zonas controladas por los talibanes, que imponen sus estrictos códigos morales bajo pena de muerte. Esta situación se extiende a las zonas tribales de Pakistán fronterizas con Afganistán, donde los talibanes locales han logrado hacerse con el control y el gobierno de algunas provincias.

Medidas de protección

La ONU ha desarrollado recomendaciones para minimizar las repercusiones de los conflictos armados sobre los civiles. En 1999 se aprobó la primera resolución del Consejo de Seguridad sobre esta materia, la 1265. Desde entonces se han sucedido resoluciones e informes específicos del Secretario General. En su informe de 2005, Kofi Annan enumeraba algunos de los efectos de los conflictos armados sobre los civiles: ataques planificados, desplazamiento, reclutamiento forzado, asesinatos selectivos o indiscriminados, violencia sexual como arma de guerra, mutilaciones y acciones militares que conducen al hambre, la enfermedad y la eliminación de los medios de vida de la población.⁵

⁵ S/2005/740, de 28 de noviembre de 2005.

La Cumbre Mundial celebrada por la Asamblea General de la ONU en 2005 obtuvo un logro importante al adoptar la “responsabilidad de proteger” a las poblaciones del genocidio, la limpieza étnica y los crímenes de guerra y contra la humanidad como principio que guía las acciones de la organización. En la sesión celebrada por el Consejo de Seguridad el pasado junio se pidió aplicar las medidas necesarias para evitar los efectos negativos de los conflictos sobre los civiles. Entre ellas figura ofrecer seguridad a los desplazados internos y a las comunidades de acogida, garantizar el acceso de la ayuda humanitaria, fortalecer el Estado de derecho, proteger a las mujeres y las niñas y prevenir el reclutamiento de niños-soldado, entre otras. Con el fin de minimizar los efectos negativos de los conflictos armados sobre los civiles, la ONU ha empezado a incluir capítulos especiales en los mandatos de sus operaciones de paz, ha revisado el reparto de tareas y responsabilidades entre las diferentes agencias y ha establecido un plan de diez puntos que señala áreas prioritarias de acción. Sin embargo, pese a la relevancia del asunto y su proliferación, Naciones Unidas aún no cuenta con un alto cargo dedicado a las víctimas de la guerra, como ya se reclama desde algunas organizaciones de la sociedad civil.

La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad

Colectivo loé

149

Periscopio

La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad

En España la participación directa de la población en los asuntos públicos está bajo mínimos. En cambio, la participación indirecta, a través de los procesos electorales, ha sido notable,¹ siendo los partidos políticos los principales protagonistas de la vida pública en connivencia con los grandes grupos de poder económicos y mediáticos. Este texto recoge la información disponible sobre la participación directa de los españoles y analiza cómo se valoran las instituciones políticas de participación indirecta.²

Las Constituciones democráticas plantean como uno de sus principios básicos la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Así, la Constitución española de 1978 afirma que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes” (art. 23); en consecuencia, se reconocen y regulan los derechos de reunión, asociación, manifestación y huelga, así como consultas a través de referéndum o iniciativas legislativas populares a partir de la recogida de medio millón de firmas, además de establecer mecanismos electorales para elegir a los representantes públicos en la administración local, autonómica, estatal y europea. La participación se manifiesta también en el grado de información sobre cuestiones sociales, en el ejercicio activo de la libre expresión y del debate público, y en el grado de confianza o reconocimiento de las instituciones políticas.³

Colectivo Ioé
está formado por
Carlos Pereda,
Walter Actis y
Miguel Ángel de
Prada
(www.colectivoioe.org)

¹ Entre 1977 y 2006, la participación media en las elecciones al Congreso de los Diputados ha sido del 74% y, en el caso de los Parlamentos autonómicos, del 69%. Sin embargo, la participación es sensiblemente menor en las elecciones al Parlamento Europeo, cuya tendencia histórica muestra una curva decreciente, desde un 64% en 1979 hasta situarse por debajo del 50% en junio de 2004. En cuanto al mecanismo del referéndum, se ha utilizado sólo cuatro veces desde 1976 y cada vez con menor participación: 78% el referéndum para la reforma política en 1976; 67% el referéndum para aprobar la Constitución en 1978; 59% el referéndum sobre la OTAN en 1986; y 41% el referéndum para aprobar la Constitución Europea en 2005.

² Se trata de un material informativo, mayoritariamente procedente de encuestas, que podría ser interpretado y contextualizado también a partir de las constricciones operadas por otras instituciones y procesos sociales concretos.

³ Todos estos temas han sido objeto de reflexión y sistematización para la posterior elaboración de un *Barómetro social de España*, a punto de ser publicado por el Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) y Traficantes de Sueños. La publicación, preparada por Colectivo Ioé, incluye 11 ámbitos sociales, entre ellos el de la participación ciudadana, algunos de cuyos resultados se adelantan en este artículo.

Formas de participación social directa

Se entiende por participación directa en los asuntos públicos cualquier actividad, intervención o relación que los ciudadanos mantienen con las instancias e instituciones que están más allá de la esfera de la reciprocidad inmediata (parientes y amigos) y del intercambio mercantil (empleo y consumo).⁴ Tales relaciones y formas de intervención directa en la vida pública presuponen la voluntad de participar por parte de los ciudadanos, lo que depende a su vez de cuáles sean sus actitudes y opiniones respecto a las instituciones más amplias de las que forman parte.

Sólo
ejercita su
derecho a
participar
directamente en
asuntos
públicos el
20% de la
población

La participación directa en los asuntos públicos se puede ejercer esporádicamente, por ejemplo acudiendo a una manifestación, o de manera continuada, por ejemplo militando en un partido político. En ambos casos las formas concretas de participación presentan una gran diversidad y complejidad, lo que explica que la información disponible sobre estos asuntos sea heterogénea y difícil de captar con precisión y fiabilidad.

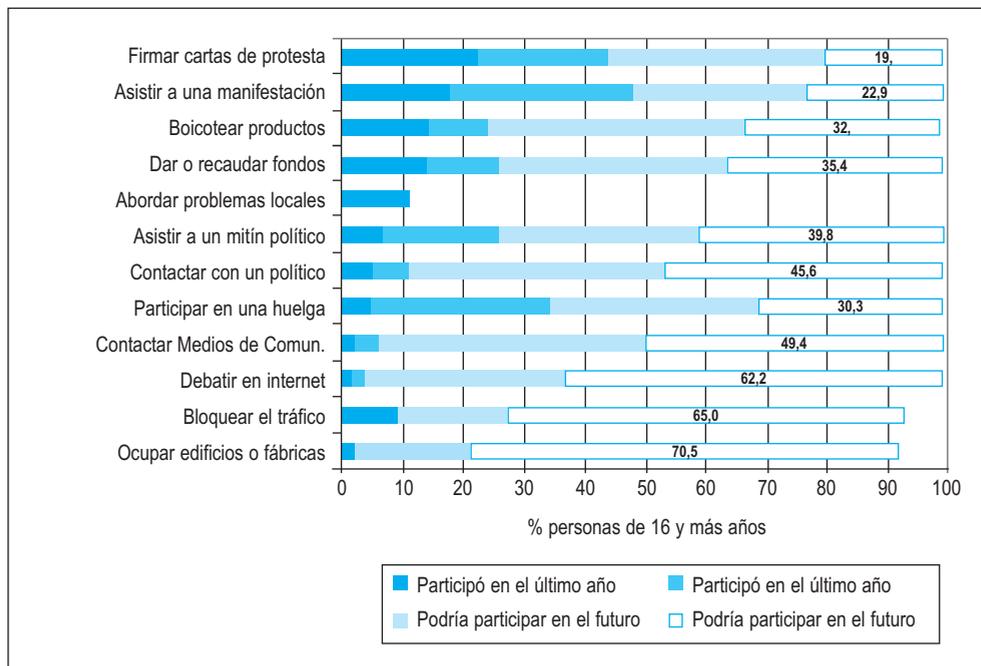
Una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de mayo de 2005 permite conocer el grado de participación –real y potencial– de los ciudadanos en diversas formas de intervención (ver gráfico 1). También puede saberse si la persona encuestada había ejercido esa forma de participación directa en el último año o sólo en una época anterior; en caso de no haber participado nunca, se conoce si estaría dispuesta o no a hacerlo en el futuro.

El balance general muestra que la mayoría de la población se manifiesta dispuesta a ejercer su derecho a participar directamente en asuntos públicos (suma de las tres primeras opciones recogidas en el gráfico 1). Sin embargo, sólo ejercita ese derecho en torno al 20% (menos del 10% lo hizo durante el último año). A partir de la información disponible en las encuestas del CIS pueden comentarse brevemente las diversas modalidades de participación directa:

- Firmar una petición o una protesta: es el tipo de intervención más ejercida en el último año (22%), y la que más personas estarían dispuestas a realizar (80%).

⁴ Estas tres formas de intercambio social han sido teorizadas por Enzo Mingione (*Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1994) a partir de Karl Polanyi (*La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, La Piqueta, Madrid, 1989).

Gráfico 1
Participación directa en diversas formas de intervención social o política



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del CIS N° 2.606 (2005, pregunta 19); los datos de participación en huelgas proceden de la Encuesta N° 2.633 (2006, pregunta 16); los de "abordar problemas locales con otras personas" de la Encuesta N° 2.572 (2004, pregunta 8, no incluye otras opciones); y los de "bloquear el tráfico" y "ocupar edificios", de la Encuesta N° 2.218 (1996, pregunta 68). Los huecos a la derecha de cada barra, hasta sumar 100, corresponden a las respuestas NS/NC (No sabe/No contesta).

- **Acudir a una manifestación:** la tasa de participación en manifestaciones varía mucho de unos años a otros, oscilando entre el 30% de 1996 (Estudio CIS N° 2.154) y el 13% de 2002 (Estudio CIS N° 2.450). En enero de 2005, el 29% afirmaba haber participado en manifestaciones durante el año anterior (Estudio CIS N° 2.588), proporción que bajó al 18% en mayo de ese mismo año (Estudio CIS N° 2.606). Al margen del grado de consistencia de estas cifras,⁵ queda claro que la mayoría de los ciudadanos (en torno al 75%) considera que la manifestación pública es una forma de participación que está dispuesta a realizar cuando lo considere conveniente.
- **Boicotear o comprar productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medio ambiente:** en el último año afirma haberlo realizado el 14% de la población mayor de

⁵ No se ha podido construir una serie con el porcentaje de participación en manifestaciones porque las preguntas de los diversos cuestionarios no son coincidentes. En unos casos se pregunta si se ha manifestado "durante el último año", en otros "en los últimos cinco años" y en otros "alguna vez".

15 años; dos de cada tres personas consideran que es un medio legítimo de presión que estarían dispuestas a secundar en algún momento.

- Entregar dinero o recaudar fondos para una actividad social o política: lo ha hecho en el último año otro 14% de ciudadanos, y se muestran favorables a llevarlo a cabo en el futuro dos tercios de la población adulta.

De las personas inscritas en clubes, asociaciones y otro tipo de organizaciones, la mayoría participa como usuaria o receptora de servicios, y sólo un tercio coopera activamente en su gestión y tareas

- Colaborar con otras personas del pueblo o barrio para resolver problemas de la localidad: un 11% de la población afirma haber ejercido esta forma de participación en 2004, una proporción similar a la detectada en 1997 (12%). En este caso no se preguntó por la disponibilidad para realizar esta práctica en el futuro en caso necesario.
- Asistir a un mitin político: en 2005 sólo lo hizo un 7%, mientras que un año antes (coincidiendo con las elecciones generales de 2004) lo señalaba el 12%.
- Contactar o intentar contactar con un político para expresarle sus opiniones: en el último año lo ha hecho el 5% de la población adulta, y otro 6% en años anteriores. El 42% lo haría si lo viese conveniente, mientras que el restante 46% afirma que nunca recurriría a un político. Otra encuesta realizada en 2004 obtuvo resultados muy similares.
- Participar en una huelga: el 5% de las personas de 16 y más años afirmaba en 2006 haber acudido a una huelga durante el último año, mientras que el 30% lo hizo en años anteriores. Tomando como referencia no el total de los adultos sino sólo a la población activa, estas cifras se elevan al 8% y 51%. Estos datos pueden compararse con los de otra encuesta realizada doce años antes, en 1994, según la cual había participado en una huelga el 37% de los activos. De estos, además, el 41% había acudido “bastantes” o “muchas veces” a la huelga, y casi la mitad estaba dispuesto a participar “aunque no tuviera el apoyo de los sindicatos”.
- Contactar o comparecer ante los medios de comunicación para expresar sus opiniones: sólo ha intervenido de este modo el 6% de la población (el 2% en el último año), si bien la mitad lo haría en el futuro si le pareciera oportuno.
- Participar en un forum o grupo de discusión política en Internet: aunque son muy pocos los que han utilizado esta vía de participación en 2005 (algo menos del 5% de la población adulta), la proporción de quienes consideran que la podrían explotar en el futuro (37%) había subido siete puntos en relación al año anterior (Estudio CIS N° 2.575), lo que sugiere que puede convertirse en una forma de intervención en auge.
- Bloquear el tráfico: esta vía de intervención social había sido utilizada alguna vez por el 10% de la población, según una encuesta del CIS de 1996. El 26% estaría dispuesto a hacerlo en el futuro y el 39% no lo haría nunca.

- Ocupar edificios o fábricas: según la fuente anterior, tenía esta experiencia el 2,7% de la población adulta, mientras que el 18% no tendría dificultad en hacerlo como forma de protesta política, por ejemplo contra la especulación o la carestía de la vivienda. Sin embargo, el 71% de la población nunca recurriría a este método (el 8% restante no tenía opinión al respecto).

Redes de participación formales e informales

Otra vía de participación ciudadana en los asuntos públicos consiste en formar parte de redes sociales y asociativas que permiten crear lazos más allá de la familia, los amigos y el puesto de trabajo. Estas redes sociales pueden tener fines diversos (culturales, políticos, deportivos, religiosos, profesionales, etc.) y adoptar un carácter formalizado, como una ONG o un sindicato, o más bien informal, como un grupo de tertulia o una peña de jóvenes en las fiestas de los pueblos. Además, el grado de participación puede ser muy variado, incluyendo a aquellos que dedican muchas horas a la entidad en la que están inscritos pero no participan de sus actividades o lo hacen ocasionalmente. Ello explica también que las estimaciones sobre la proporción de personas asociadas en España varíen de forma notable de unos sondeos a otros.

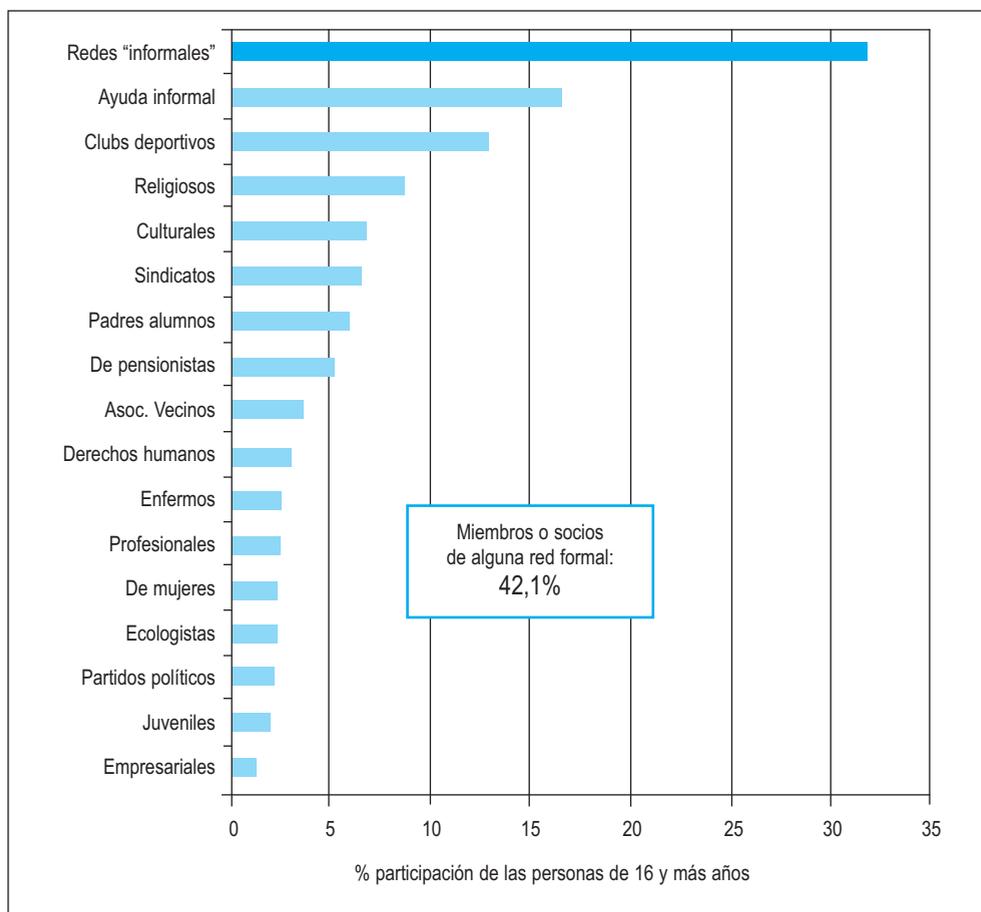
Para describir la participación en redes asociativas, el punto de referencia es la encuesta del CIS sobre *Ciudadanía, participación y democracia* de marzo-abril de 2002, que proporciona una información desagregada sobre las redes asociativas⁶ (ver gráfico 2), aunque lamentablemente no coincide con las aplicadas en otros años. Este estudio permite conocer muchos aspectos relacionados con el asociacionismo formal e informal en España. En primer lugar, las personas pertenecientes a asociaciones formales de cualquier tipo constituyen el 42%, si bien sólo el 31,6% ha participado en alguna de sus actividades en el último año y únicamente el 16,3% ha realizado trabajos voluntarios para dichas asociaciones. Es decir, que de las personas inscritas en clubes, asociaciones y otro tipo de organizaciones, la mayoría participa como usuaria o receptora de servicios, y sólo un tercio coopera activamente en la gestión y tareas de la entidad.

Entre las redes informales de participación se distinguen dos tipos principales: los grupos que se reúnen habitualmente porque “comparten algunos intereses”, sobre todo en el campo cultural y del entretenimiento (tertulias, peñas, etc.), donde se encuadra el 31,9% de las personas de 16 y más años; y la “ayuda brindada voluntariamente” a ancianos y enfermos que no son parientes al margen de asociaciones formales (16,7%).⁷

⁶ Estudio CIS Nº 2.450. Se han agrupado las siguientes categorías: organizaciones ecologistas y protectoras de animales (ecologistas); pacifistas, de derechos humanos y cooperación (derechos humanos); de enfermos y discapacitados (enfermos); sindicatos y organizaciones agrarias (sindicatos); y organizaciones de caridad o ayuda social y religiosas (religiosas). Es posible que se produzcan solapamientos cuando las mismas personas pertenecen a varias categorías agrupadas.

⁷ Encuesta CIS Nº 2.450 (2002).

Gráfico 2
Participación en asociaciones y redes sociales (2002)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del CIS N° 2.450 (2002, pregunta 15).

Según el *Panel de hogares de la Unión Europea*, realizado entre 1996 y 2001, la proporción de personas que pertenecía a alguna asociación en España se mantuvo casi sin variaciones en dichos años (25% y 26%, respectivamente). Las mayores tasas de asociacionismo se registran entre las personas de edades intermedias (más que entre jóvenes y personas mayores), con renta familiar alta (el 30% frente al 20% entre población de rentas bajas) y con estudios universitarios (doble proporción que quienes no superaban el nivel de la enseñanza primaria).⁸

⁸ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Panel de hogares de la Unión Europea*, en www.ine.es/inebase

En el contexto internacional, una encuesta promovida en 2003 por la Fundación Europea de la Ciencia caracterizaba a España como un caso paradójico en materia de asociacionismo: era el país donde la población asignaba más importancia a “participar activamente en asociaciones voluntarias”, pero, en la práctica, registraba uno de los porcentajes más bajos de participación. “Más allá de estas situaciones contradictorias, cabe destacar que son los ciudadanos de los países del norte de Europa los que sistemáticamente muestran mayores niveles de colaboración y participación en asociaciones voluntarias, mientras que son los sureuropeos y los ciudadanos de algunos países ex comunistas los que menos se comprometen con este tipo de organizaciones”.⁹

Afiliación sindical y política

Según las encuestas del CIS, que proporcionan esta información de manera coherente a lo largo de muchos años, la tasa de afiliación a partidos se sitúa siempre entre el 2,3% y el 3,5% de la población adulta, y la afiliación sindical entre el 9% y el 15,5% de la población activa.¹⁰ Se trata de tasas bajas si se tiene en cuenta que los partidos políticos y los sindicatos son los principales vehículos de participación directa de los ciudadanos y de los trabajadores en las esferas política y sindical.

Se dedica
100 veces
menos
tiempo a la
participación
social
que a ver la
televisión

Tiempo dedicado a la participación social

Si se suman los cuatro tipos de redes sociales (asociaciones formales, grupos informales, ayuda individual a personas de otros hogares y ayuda a personas necesitadas de la propia familia), el tiempo medio dedicado en el último mes al conjunto de las redes es de 12 horas por persona (tres horas a la semana) según la citada encuesta del CIS.¹¹ Sin embargo, en este cómputo se incluye la cooperación informal con personas de la propia familia, que se descartaba en la definición de participación ciudadana en asuntos públicos, lo que puede inflar artificialmente el promedio de horas dedicadas. A través de la *Encuesta de empleo del tiempo*, realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) también en 2002, se extrae lo siguiente:

⁹ Mariano Torcal y Laura Morales, *Los españoles en Europa: actitudes, orientaciones y comportamientos. Avance de resultados de la Encuesta Social Europea*, 2003, p. 9. En www.ess-spain.upf.edu

¹⁰ Los dos sindicatos más grandes del país, Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT), cuentan con 1,5 millones de afiliados, de los cuales el 32% son mujeres.

¹¹ Estudio CIS N° 2.450 (2002).

- Ayuda informal a otros hogares: ayudas realizadas directamente por la persona encuestada a otros hogares, sin mediar ninguna organización. Suponen algo más de seis horas mensuales en el caso de las mujeres y tres horas y cuarto en el de los hombres.
- Actividades participativas: asistir a reuniones u otras actividades de organizaciones sociales, políticas, religiosas, juveniles, deportivas, etc., cuando el que acude no forma parte de dichas organizaciones; la encuesta del INE también incluye aquí otras actividades tan diversas como votar, ser testigo en un juicio o formar parte de un jurado popular. Estas prácticas suponen un promedio de dos horas y media al mes para las mujeres y una hora y 40 minutos para los hombres.
- Trabajo voluntario al servicio de una organización: participación no remunerada, o con unos honorarios mínimos, en las actividades y servicios de una asociación o entidad formal, ya sea como miembro de la misma o como colaborador voluntario. El promedio de tiempo que la población española dedica a esta actividad es menos de media hora al mes (algo más entre los hombres que entre las mujeres). Si este tiempo se distribuye sólo entre las personas que según la encuesta del CIS del mismo año participan activamente en las organizaciones o redes formales (16% de las personas adultas), la media de tiempo dedicada sería aproximadamente de tres horas al mes (45 minutos a la semana).

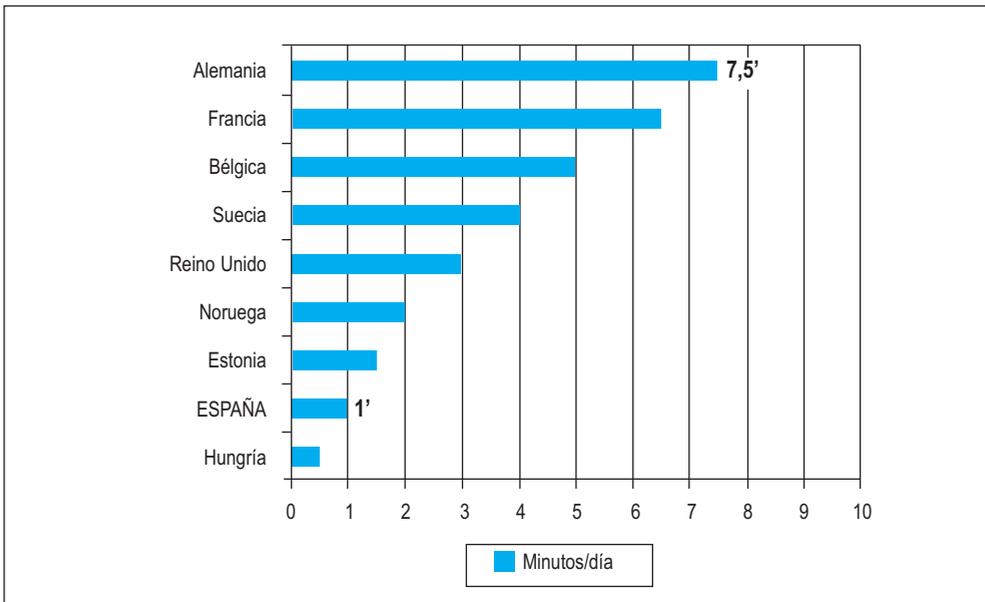
La primera de estas tres actividades (ayuda informal a otros hogares) entraría propiamente en el ámbito de la reciprocidad, que no ha sido incluido en el concepto de participación ciudadana. Las actividades participativas se caracterizan por el escaso protagonismo de las personas que intervienen (por ejemplo, cumplir con un rito religioso o acudir a una reunión convocada en el colegio de los hijos, etc.). La tercera actividad (trabajo voluntario en cualquiera de las organizaciones descritas anteriormente) es la que tiene un componente mayor de protagonismo social y político, pues implica desarrollar un papel activo en las organizaciones de las que se forma parte, ya sea en la gestión o en las actividades propias de la entidad. Esta práctica es a la que menos tiempo le dedica como promedio mensual (media hora escasa, o sea, un minuto diario) el conjunto de la población española. Hay que recordar que en el mismo periodo de tiempo se dedican, según la citada encuesta, un promedio de 89 horas a tareas domésticas, 80 horas a trabajo remunerado, 59 horas a ver televisión y 45 horas a relaciones de ocio y amistad.

Eurostat está coordinando la aplicación en toda Europa de la *Encuesta de empleo del tiempo* y, a través de ella, se sabe que España es uno de los países donde menos horas se destinan al “trabajo voluntario al servicio de una organización”.¹² Mientras en Alemania o Francia se emplean más de seis minutos diarios a ese tipo de actividad (tres horas al mes), en España sólo se dedica un minuto diario (media hora al mes) (ver gráfico 3). En la

¹² Eurostat, *How Europeans spend their time everyday life of women and men. Data 1998-2002*, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2004.

medida en que este tiempo se concentra en los miembros activos de las organizaciones (16% de la población adulta, según los cálculos efectuados antes), la media por persona es bastante mayor, pero todavía queda muy lejos de las 59 horas mensuales empleadas en ver televisión.

Gráfico 3
Tiempo diario dedicado a trabajo voluntario a través de organizaciones en España y otros países de la Unión Europea



Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de empleo del tiempo* aplicada por Eurostat en 2002.

El tiempo destinado por la ciudadanía a participar activamente en los asuntos públicos (ya se trate de intervenciones puntuales o mediante la cooperación en organizaciones) es muy pequeño en relación al que se dedica a otras formas de intercambio social, lo que refleja la debilidad de los ciudadanos y ciudadanas en cuanto sujetos políticos capaces de intervenir activamente en los asuntos públicos que les afectan. Las personas dedican muchísimo más tiempo a las relaciones familiares y mercantiles, y un tiempo todavía apreciable –aunque cada vez menor– a las relaciones de reciprocidad con personas que no son parientes ni compañeros de trabajo (lazos y prácticas de amistad, buena vecindad y cooperación con los próximos).

Así, se puede concluir que el Estado y los partidos políticos han acaparado la gestión de lo político, dando lugar a formas de ciudadanía de baja intensidad que han provocado el

desencanto político de muchos ciudadanos, o bien la búsqueda de vías alternativas de participación por parte de sectores minoritarios.¹³

Escasa confianza en las instituciones de participación indirecta

Para valorar la actitud de la población ante las instituciones políticas de participación indirecta, a través de representantes, se han escogido dos: los partidos políticos y el Congreso de los Diputados. El gráfico 4 recoge el grado de rechazo que se expresa hacia estas instituciones en el periodo 1994-2005. Las mayores críticas, que además aumentan a lo largo de los años, son para el funcionamiento de los partidos, aunque las oscilaciones son similares en ambos casos: el punto de partida (1994) es el de mayor crispación y rechazo de estas instituciones, y coincide con la fase final de un desgastado Gobierno socialista, acuciado por los escándalos del GAL y de personajes como Juan Guerra o Luis Roldán, además de la influencia de una fuerte recesión económica que incrementó el paro en más de un millón de personas.

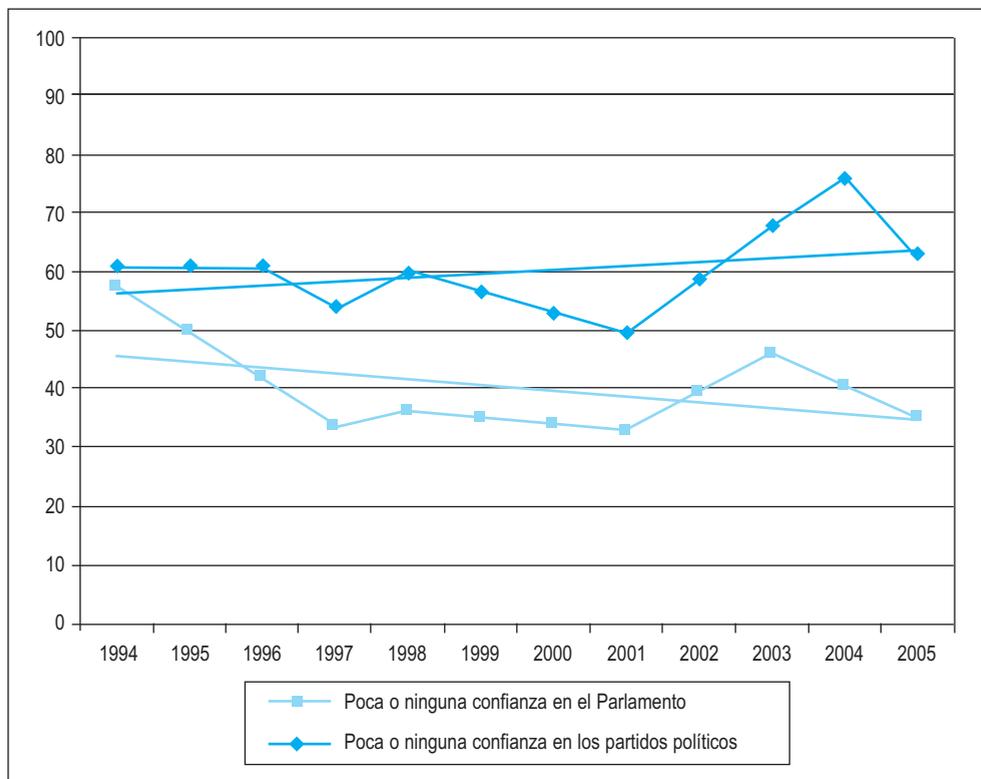
El Estado y los partidos políticos han acaparado
la gestión de lo político, dando lugar a formas de ciudadanía
de baja intensidad que han provocado el desencanto
político de muchos ciudadanos

Con la llegada al poder del Partido Popular en 1996 se inicia un ciclo relativamente largo de estabilización hasta los años 2002-2003, momento en que el descontento vuelve a crecer coincidiendo con la mini crisis económica de 2002 (año en que la sombra del paro volvió a hacerse presente) y con la implicación en la impopular guerra en Irak, que dio lugar en febrero a algunas de las mayores manifestaciones de la historia de España.

Por último, en 2004 ambos indicadores evolucionan por primera vez en dirección opuesta: mientras se recupera la confianza en la democracia y en el Parlamento, crece la desconfianza hacia los partidos políticos como consecuencia de la dura confrontación electoral tras el 11-M, cuando socialistas y populares se acusaron mutuamente de manipular a la opinión pública.

¹³ Nuevos movimientos sociales que en algunos casos tratan de promover un nuevo concepto de ciudadanía universal, ligado a la defensa de los derechos políticos y sociales en todo el mundo, y que cuestionan las fórmulas tradicionales de oligarquización política y económica. Ver Boaventura de Souza Santos, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Trotta, Madrid, 2005; Ángel Calle, *Nuevos movimientos globales. Hacia la radicalidad democrática*, Ed. Popular, Madrid, 2005; y Ramón Fernández Durán, Miren Etxearreta y Manuel Sáez, *Globalización capitalista. Luchas y resistencias*, Virus, Barcelona, 2001.

Gráfico 4
Desconfianza e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia,
el Parlamento y los partidos políticos (1994-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de los Estudios del CIS NN. 2.088, 2.124, 2.218, 2.270, 2.312, 2.417, 2.540 y 2.620.

La insatisfacción de gran parte de la sociedad española ante las instituciones políticas es un reflejo de su ambivalencia ante la situación del país; se afirma la democracia pero se considera que necesita cambios: algunos (50%), muchos (24%) o un cambio total (11%). Tan sólo el 8% cree que el sistema democrático funciona bien y no necesita ningún cambio.¹⁴ En especial, la crítica se dirige a la desigualdad en el reparto de la renta y la riqueza,¹⁵ que hace de España una sociedad “injusta” o “muy injusta”, en opinión de la inmensa

¹⁴ Estudio del CIS N° 2.206, pregunta 15.

¹⁵ Según la *Encuesta Financiera* aplicada por el Banco de España en 2002, “la renta media del 10% de los hogares con mayores ingresos es tres veces la del 50% de hogares con menores rentas, mientras que el patrimonio medio del 10% de hogares más ricos es dieciséis veces el del 50% de hogares con menos riqueza”, es decir, la desigualdad de la distribución de la riqueza es cinco veces mayor que la de la distribución de la renta. Ver Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias (EFF), descripción, métodos y resultados preliminares*, Boletín Económico 11/2004, pp. 66-68.

mayoría de la población (en torno al 80%) según los sondeos del CIS.¹⁶ Se trata de una cuestión básica, que pone en entredicho el sistema democrático vigente en la medida en que no ha sido capaz de reducir las desigualdades sociales.

Crítica a los partidos políticos

La crítica a los partidos políticos es una constante en las encuestas realizadas en España a lo largo de las últimas décadas: sistemáticamente es la institución social peor valorada. Si bien un tercio de los españoles cree que “podemos confiar en que los gobernantes actúan de forma adecuada la mayor parte de las veces”, la mayoría considera que “esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales” por encima de los intereses de los ciudadanos.¹⁷ Para la opinión pública, la mayoría de los candidatos a diputado tiene como principal motivo para presentarse “el poder y la influencia que se obtiene a través del cargo” y,¹⁸ una vez que lo consigue, se deja influir más por los líderes de su partido, por los medios de comunicación y por los grupos de presión que por la opinión pública en general o por los electores que le votaron.

La encuesta del CIS sobre *Representación y participación política* (2005) ofrece una radiografía actualizada sobre los partidos políticos y plantea un conjunto de propuestas y alternativas para mejorar el funcionamiento de la democracia en un sentido participativo. Éstos son los puntos más significativos:

- De once instituciones sociales sobre las que se pide el grado de confianza que depositan en ellas las personas encuestadas, en una escala de 0 a 10, los partidos políticos aparecen en última posición (3,9 de media).
- La mayoría de la población opina que “en los partidos hay demasiada unanimidad y muy poco debate interno. Los miembros y los cargos de los partidos son demasiado dóciles respecto de sus líderes y carecen de opiniones propias”.
- Se piensa que las formaciones defienden sobre todo “los intereses de su partido, por encima del interés “por resolver los problemas del país”.
- Pese a lo anterior, el 73% opina que “sin partidos políticos no puede haber democracia”, lo que no impide plantear al 85% que hay que “crear nuevos mecanismos para que los ciu-

¹⁶ Estudios del CIS Nº 2.270 (1997), pregunta 20, y Nº 2.417 (2001), pregunta 11.

¹⁷ Estudio CIS Nº 2.401, pregunta 24.

¹⁸ Estudios del CIS Nº 2.240 (1997), pregunta 15, y Nº 2.588 (2005), pregunta 24. Con una diferencia de ocho años, la misma proporción de personas encuestadas (56,7%) considera que ése es el primer motivo para presentarse a diputado; en segundo lugar aparece también en ambos años “la posibilidad de luchar por sus ideales y los de su partido”, con un 18% de las respuestas.

dadanos puedan participar en las decisiones políticas”. Y ello porque, en opinión del 66%, “los partidos ofrecen pocas instancias de participación”.

- El 66% cree que se deberían “modificar algunos aspectos del sistema electoral para permitir que la población pueda votar más por los candidatos y menos por los partidos”.
- El 73% considera que se debe “consultar más a la población con referéndum”.

La crítica se dirige a la desigualdad en el reparto de la renta y la riqueza, que hace de España una sociedad “injusta” en opinión de la inmensa mayoría de la población

Tras señalar varias fórmulas de intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos (consejos y jurados ciudadanos, foros de debate/discusión, presupuestos participativos y planes comunitarios), los encuestados consideran que una mayor participación ciudadana en las decisiones políticas permitiría “recoger mejor las opiniones de los ciudadanos” (43% como primera o segunda opción), “controlar mejor los asuntos públicos por parte de los ciudadanos” (36%) y “generar un mayor consenso en torno a las decisiones políticas” (28%).

Los poderes económico y mediático

Desde 1996 hasta 2005 los Latinobarómetros del CIS plantean la misma pregunta sobre “quién tiene más poder en España” (hasta tres respuestas posibles). Los resultados indican que las cuatro instituciones con mayor poder serían el Gobierno, las grandes empresas, la banca y los medios de comunicación. Ante la opinión pública, el poder de la banca habría perdido posiciones en los últimos diez años, y también el del Gobierno, mientras que las grandes empresas y los medios de comunicación cada vez tendrían más influencia. Les siguen los partidos políticos, con tendencia ascendente en los últimos años, si bien muy lejos del poder del Gobierno. Al final se sitúan, con tendencia descendente, el Congreso de los Diputados, que se supone representa la soberanía del pueblo español, y los sindicatos, órganos de representación de los trabajadores.

El hecho de que, aparte del Gobierno central, el poder en España aparezca encabezado por las grandes empresas y la banca, quedando en último lugar el Parlamento y los sindicatos, indica que la población percibe una sociedad donde los poderes económicos y sus intereses se superponen a los de las mayorías sociales. Los partidos políticos y el Gobierno se situarían en una posición puente en la que primarían más sus propios intereses corporativos y de los poderes fácticos (económicos y mediáticos) que su función de representantes y defensores de la población que los ha elegido.

A modo de reflexión

El régimen democrático establecido en España en las últimas décadas ofrece un marco institucional ambivalente para la participación ciudadana: por un lado, se afirma el derecho a la participación y se establecen algunos cauces concretos que antes no existían; por otro, la continuidad de las estructuras socioeconómicas y el énfasis en la delegación (mecanismos de representación) imponen unos límites a la participación directa de los ciudadanos.

La escasa participación directa en los asuntos públicos contrasta con la opinión mayoritaria de que “es necesario introducir mecanismos para que los ciudadanos participen más directamente en las decisiones políticas” (68,4%).¹⁹ Existe una paradoja que ha sido frecuentemente interpretada como “cinismo político” de los españoles:²⁰ por una parte, los ciudadanos afirman los principios democráticos aunque sin implicarse personalmente en ellos y adoptando, más bien, una actitud pasiva y dependiente, con escasa capacidad de intervención social; por otra, legitiman con su voto a los representantes políticos, al acudir masivamente a las urnas cada cuatro años, pero luego desconfían de ellos y les acusan de “violación en la práctica los motivos morales y los valores éticos”.²¹ Del mismo modo, se acusa a los políticos profesionales de acaparar las decisiones políticas y se exigen más cauces de participación directa, si bien la mayoría reconoce que tiene poco interés por la política y ni siquiera es tema de conversación habitual con amigos o familiares.

Otra línea interpretativa trata de explicar la paradoja no como una característica psicosocial de los españoles, sino como una consecuencia de los procesos históricos concretos que han condicionado la institucionalización de la democracia en España, en especial la estructuración de las actividades económicas –actualmente bajo la égida del capitalismo global– y la prevalencia en el campo de los discursos sociales de la ideología neoliberal.

En primer lugar, las estructuras económicas dominantes en la actualidad a nivel mundial –y también en España– configuran profundas divisiones entre los colectivos humanos generando desigualdades y procesos de inclusión/exclusión en los más diversos ámbitos de la vida social: entre capital y fuerza de trabajo; entre élites dirigentes y masas sociales fragmentadas; entre países del centro y de la periferia, etc. Una “clase gerencial transnacional”²² es la encargada de dirigir un colosal proceso de concentración de poder que abarca no sólo

¹⁹ Estudio del CIS Nº 2.588 (2002), pregunta 6.

²⁰ Ver Raquel Sanz, *El cinismo político de la ciudadanía española: una propuesta analítica para su estudio*, CIS, Madrid, 2002.

²¹ José María Maravall, *La política de la transición*, Taurus, Madrid, 1981. Este autor fue uno de los primeros investigadores en acuñar el término de “cinismo político” al analizar los primeros pasos de la democracia parlamentaria en España.

²² Concepto introducido por Robert W. Cox en los años ochenta, que explicaba así: “En la cima de una estructura de clases global emergente se encuentra la *clase gerencial transnacional*, con su propia ideología, estrategia e instituciones de acción colectiva. (...) Sus puntos focales de organización, la Comisión Trilateral, el Banco Mundial, el Fondo Monetario

el dominio de los mercados financieros mundiales y el monopolio tecnológico, sino también, cada vez más, el acceso a los recursos naturales, el control de los medios de comunicación y el monopolio de las armas de destrucción masiva. En todos estos aspectos se produce un ensamblaje de intereses o complicidad estratégica entre determinados grupos corporativos privados,²³ los organismos económicos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, etc.) y los gobiernos de los grandes Estados.

En segundo lugar, el nuevo discurso hegemónico de la modernización neoliberal es unidimensional en lo macro y pluridimensional en lo micro, apela a la igualdad de oportunidades frente a la “inevitable” desigualdad y reivindica la capacitación de cada cual a la hora de resolver sus problemas (en este sentido es neoliberal). Se acepta que existen factores económicos y políticos condicionantes, pero el marco socioinstitucional se presenta como unidimensional e inevitable. La génesis de la problemática social se considera una cuestión básicamente individual, producida por desajustes de la persona en el sistema; desajustes que deben resolverse a través de los recursos del propio sistema social (en este sentido es profesionalista).²⁴

Internacional y la OCDE, constituyen tanto un marco de pensamiento como una guía de acción para las políticas”. Robert W. Cox, “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales”, en Abelardo Morales (comp.), *Poder y orden mundial*, FLACSO, San José de Costa Rica, 1993, pp. 172-73.

²³ Entre ellos, la Cámara Internacional de Comercio (CIC), el Consejo de Estados Unidos para el Comercio Internacional (USCIB), el Diálogo Transatlántico para los Negocios (TBD), la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), la Patronal Europea UNICE, etc.

²⁴ Esta línea interpretativa ha sido desarrollada, entre otros, por algunos sociólogos críticos de la llamada escuela cualitativa madrileña a partir de Jesús Ibáñez y Alfonso Ortí. Ver Jesús Ibáñez, “Límites de la democracia formal: a favor de la subversión” y “Construyendo la mayoría dominante: la transición como conversión”, en *A contracorriente*, Fundamentos, Madrid, 1997, Primera y Segunda parte, pp. 37-212; y Alfonso Ortí, “Transición postfranquista a la monarquía parlamentaria y relaciones de clase: del desencanto programado a la socialtecnocracia transnacional”, en *Política y Sociedad*, otoño de 1988, Nº 2.

¿Pueden los microcréditos solucionar la pobreza mundial?

Sam Daley-Harris, Robert Pollin y Felicia Montgomery

167

Diálogo

¿Pueden los microcréditos solucionar la pobreza mundial?

Traducción de Leandro Nagore

*En los años 70 el catedrático de Economía y premio Nobel de la Paz en 2006, Muhammad Yunus, desarrolló la idea del microcrédito, consistente en pequeños préstamos a personas cuyas condiciones de pobreza les impiden obtener un crédito de un banco convencional. La experiencia en su país natal, Bangladesh, donde creó el Grameen Bank o "banco de los pobres", obtuvo importantes resultados. Pero, ¿deben de contemplarse los microcréditos como una solución definitiva a la pobreza? Tres expertos sobre el tema, Sam Daley-Harris, Robert Pollin y Felicia Montgomery, evalúan la experiencia de los microcréditos respecto a su eficacia más que en términos de sus buenas intenciones.**

SAM DALEY-HARRIS

Director de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito

Pienso que estamos haciendo la pregunta equivocada. Las microfinanzas no son la solución a la pobreza global, como tampoco lo son la salud, la educación o el crecimiento económico. No existe una única solución; ésta debe incorporar una amplia gama de intervenciones de empoderamiento. Cuando se dirige a los más empobrecidos y se gestiona eficientemente, la microfinanciación puede ser un instrumento muy poderoso.

Aquellos que critican al movimiento en favor de los microcréditos han planteado varias dudas respecto a la efectividad del modelo en términos absolutos. Por ejemplo, en el artículo "Hype and Hope: The Worrisome State of the Microcredit Movement",¹ Thomas Dichter argumenta que: 1) hay muy poco trabajo de investigación que muestre el impacto de la microfinanciación y que apunte a la causalidad; 2) la microfinanciación puede ayudar a aliviar el flujo de efectivo y a impulsar la confianza de las mujeres, pero poco más que eso; y 3) los préstamos reales deberían dirigirse a la pequeña y mediana empresa que tienen la capacidad de generar empleo, y no a microemprendimientos y a actividades de subsistencia en el sector informal.

* Publicado originalmente en Foreign Policy in Focus (FPIF), en junio de 2007, www.fpif.org Se cuenta con autorización para su reproducción.

¹ Se puede encontrar el artículo en www.microfinancegateway.org/content/article/detail/31747 - 29k

Es lícito que Dichter ponga en tela de juicio la calidad de la investigación, pero esto pudiera ser más bien reflejo de la investigación en sí y no sobre si se han logrado verdaderos avances. Sin duda, puede que existan numerosos motivos para explicar los escasos avances. En primer lugar, en casos en los que una institución no llega a los pobres, queda claro que el alivio de la pobreza no puede ser relevante en ningún caso. En otras situaciones, la institución podría incidir sobre clientes que son verdaderamente pobres, pero mediante interacciones exclusivamente financieras, con poca o ninguna atención dedicada al desarrollo social.

La respuesta de una institución ante las dificultades experimentadas por un cliente para reembolsar un préstamo puede ofrecer pistas sobre sus prioridades. Una institución centrada en el alivio de la pobreza podría llegar a determinar la causa del problema (por ejemplo, que la vaca que se compró con el préstamo haya muerto), y luego encontrar la forma para ayudar al cliente a recuperarse. El préstamo por la vaca muerta puede ser prorrogado y reembolsado a lo largo de varios años, y se puede conceder otro préstamo para permitir que el cliente consiga una nueva fuente de ingresos.

En Bangladesh los microcréditos representaban un 40% de la reducción total de la pobreza moderada en las zonas rurales

Una institución que se centre exclusivamente en el rendimiento financiero puede prestar más atención al reembolso pleno del préstamo, incluso si ello genera mayores penalidades para el cliente y el consiguiente abandono del programa por su parte. En el primer caso, ante una calamidad se promueve una segunda oportunidad; en el segundo, se motiva el abandono.

¿La microfinanciación genera siempre el avance social? No. Debe estar diseñada e implementada con sumo cuidado para alcanzar tanto la fortaleza financiera como un impacto real. ¿Y, qué hay del impacto? Sería un error insistir en que por sí sola la microfinanciación puede generar el empoderamiento que requieren las familias. Es una intervención fundamental, pero tan sólo una de las muchas que podrían ser necesarias. Cuando se considera el impacto, es esencial analizar el mercado de microfinanzas más saturado del mundo –Bangladesh–; no sólo por ser un indicador absoluto de lo que vaya ocurrir en otros países, sino también por indicar lo que podría suceder en otras partes del planeta si se desarrolla con el mismo cuidado que se aplicó en su caso.

En 1974, el entonces secretario de Estado de EEUU, Henry Kissinger, definió al recientemente independizado país como un “caso perdido de saco sin fondo”. Efectivamente, la guerra de independencia que libró Bangladesh trajo consigo la hambruna y la devastación.

Ahora, 32 años después, y 30 años desde que se concedieron los primeros microcréditos a 42 personas que vivían en la pobreza absoluta, las 20 mayores instituciones de microfinanzas de Bangladesh cuentan con 21 millones de clientes, e inciden directamente sobre 105 millones de familias, en un país con una población de 140 millones. Consideremos los siguientes cambios ocurridos en Bangladesh:

- Según UNICEF, para el año 2004, el país ya había alcanzado el Objetivo de Desarrollo del Milenio respecto de la paridad de género en la educación primaria y secundaria; la tasa de fertilidad se ha reducido de 6,4 en 1970 a 3,2 en 2004; y el número de muertes infantiles por debajo de los cinco años ha disminuido de 239 por mil nacimientos vivos en 1970, a 77 en 2004.
- Más de 13.000 mujeres han sido elegidas para ocupar puestos en gobiernos locales.
- Bangladesh ha logrado superar a la India en cuanto a la reducción de su tasa de mortalidad infantil. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), si la India hubiera igualado el ritmo logrado por Bangladesh en la reducción de la mortalidad infantil a lo largo de la última década, morirían 732.000 niños indios menos este año.

El detallado estudio realizado por Shahidur Khandker sobre tres instituciones de microfinanzas de Bangladesh mostró que los microcréditos representaban un 40% de la reducción total de la pobreza moderada en las zonas rurales de este país, y que su efecto indirecto fue la disminución de la pobreza entre los que no participaron de ellos en un 1% anual en el caso de la pobreza moderada y en un 1,3% por año en el de la extrema.

Este avance no se debe únicamente a la tremenda expansión de los microcréditos. Pero tampoco es causa exclusiva de programas gubernamentales de gran eficacia. Por ejemplo, la organización BRAC creó 35.000 escuelas para aquellos alumnos que nunca llegaron a cursar el primer año de escolaridad. Los prestatarios del Grameen Bank crean escuelas para sus propios niños cuando es necesario. Es poco probable que este avance hubiera sido posible si los programas de microcréditos no se hubieran arraigado en Bangladesh o si sólo estuviera disponible la microfinanciación.

Por tanto, cabe preguntarse: ¿qué hacer ante las acusaciones que critican que la investigación es floja y no demuestra causalidad alguna? ¿Debemos menospreciar la microfinanciación ya que aún no hemos demostrado que es la causa del impacto, o debemos reconocer la conjunción de sinergias responsables de estos cambios dramáticos? Esto último sería el rumbo más prudente.

¿Y qué hay de la crítica de que las microfinanzas pueden contribuir a suavizar el flujo de efectivo y a impulsar la confianza de las mujeres, pero para poco más? Cuando se le preguntó a Christopher J. Elias, el presidente de una ONG global centrada en el sector de la

El empoderamiento está en el eje mismo del desarrollo humano

salud, y con sede en Seattle, cuál sería la acción más importante que pudiera tomarse para mejorar, de forma significativa, la salud de la población mundial, su respuesta fue “empoderar a las mujeres”.

El informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el gran avance social logrado en Bangladesh cita cuatro factores clave en la transformación del panorama de desarrollo humano: 1) asociaciones activas con la sociedad civil, 2) transferencias con destinatarios predefinidos, 3) programas de salud ampliados, y 4) ciclos virtuosos y promoción de la mujer. Esta última área se define de la siguiente manera: “mejoras en el acceso de las mujeres a la salud y a la educación, junto con mayores oportunidades de empleo y de acceso a microcréditos, han ampliado el espectro de decisión y han empoderado a las mujeres. Si bien, aún existen disparidades, las mujeres se han convertido paulatinamente en poderosas catalizadoras del desarrollo, exigiendo un mayor control sobre la fertilidad y el espacio entre partos, la educación para sus hijas y el acceso a servicios”.

El empoderar o el afianzar la confianza no pueden ser menospreciados como si fueran efectos triviales de la microfinanciación. El empoderamiento está en el eje mismo del desarrollo humano. El Proyecto Hambre distingue entre un desarrollo fallido centrado en la entrega de servicios de arriba a abajo sin empoderamiento y el desarrollo donde se empodera a las personas, especialmente a las mujeres, como base del desarrollo. Cuando se realizan campañas de vacunación sin empoderamiento, es poco probable que los padres vuelvan a traer a sus niños para la segunda o tercera tanda de inmunización, haciendo que la primera resulte inútil. Cuando se ofrece educación sin empoderamiento, los padres se encuentran incapaces de hacer frente a las barreras que surgen: matrículas, uniformes y libros de texto que no pueden permitirse, o profesores que no acuden a las aulas.

La entrega de servicios de arriba a abajo valorados en miles de millones de dólares estadounidenses no logrará cumplir sus objetivos si no se realiza una labor de empoderamiento. Nos encontraremos con esta deficiencia siempre que los esfuerzos en el terreno de las microfinanzas destinados a asegurar “servicios financieros inclusivos” intenten cumplir este objetivo mediante modelos para la entrega de servicios que hagan caso omiso del empoderamiento de los clientes y de las comunidades en las que viven.

Posiblemente, la crítica más perversa es que los préstamos reales deberían encauzarse hacia las pequeñas y medianas empresas con capacidad

para generar empleo, y no hacia los microemprendimientos y las actividades de subsistencia en el sector informal. No hay ninguna duda de que las pequeñas y medianas empresas deberían poder contar con servicios financieros, pero de ahí a afirmar que por consiguiente estos servicios no deberían estar al alcance de los microemprendimientos es sentenciar a los más pobres a una triste vida de esperas: por empleos remunerados y un crecimiento económico que pudiera no llegar jamás, o por el alivio momentáneo, sin dignidad ni empoderamiento, que puede ofrecer la caridad.

Debemos mejorar la microfinanciación en aquellos casos en los que no logra cumplir sus promesas, y no descartarla como una moda fracasada y demasiado publicitada. Lo que también resulta necesario es una visión poderosa respecto de su alcance y su impacto, una visión que se articule claramente con objetivos audaces.

No es realista esperar que un país empobrecido pueda acometer un ataque directo y masivo contra la pobreza dejando que los créditos estén disponibles únicamente a tipos de interés exorbitantes

ROBERT POLLIN

Profesor de Economía y codirector del Political Economy Research Institute en la Universidad de Massachusetts-Amherst

Sam Daley-Harris y yo estamos de acuerdo en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, concordamos en que ofrecer créditos, y otros servicios financieros, accesibles para las poblaciones más empobrecidas puede ayudar a aliviar la pobreza. En segundo lugar, estamos de acuerdo en que, de por sí, las microfinanzas no pueden, de ninguna forma, ser la solución a la pobreza global. En resumen, coincidimos en que la microfinanciación puede desempeñar algún papel en la reducción de la pobreza global. Pero nada de esto nos dice mucho sobre la manera en que las microfinanzas pueden desempeñar este papel, ni tampoco sobre hasta qué punto pueden llegar a ser una fuerza motriz en la lucha contra la pobreza.

Las iniciativas de microfinanciación deben estar integradas dentro de un rango de iniciativas e instituciones que se respalden mutuamente para que puedan tener un impacto significativo sobre la reducción de la pobreza. Para empezar, creo que el acceso de los pobres a los créditos debe ser subvencionado a gran escala, del mismo modo que entre las décadas de 1950 y 1970, especialmente, los bancos de desarrollo promocionaron exitosamente un auge manufacturero y exportador en gran parte del mundo en desarrollo en base

a grandes subvenciones crediticias. Daley-Harris no pone en duda que cobrar tipos de interés de entre 30% y 50% de media a prestatarios pobres sea una política adecuada. De hecho, ni siquiera trata sobre la cuestión de los tipos de interés de los micropréstamos. Sin embargo, cuando nos referimos en general a ofrecer “acceso” al crédito a personas empobrecidas, que estos puedan permitírselos debería ser una preocupación fundamental. No es realista esperar que un país empobrecido pueda acometer un ataque directo y masivo contra la pobreza dejando que los créditos estén disponibles únicamente a tipos de interés exorbitantes. Ofrecer subvenciones a gran escala que puedan rebajar el riesgo para los prestamistas y, por tanto, los tipos de interés sobre préstamos de microfinanciación en hasta un 75%, es algo que se pueden permitir los gobiernos de países empobrecidos. Un ejemplo de ello es Kenia, uno de los países más pobres del mundo.

Indonesia y Tailandia han logrado mayores avances económicos que Bangladesh a pesar de que la microfinanciación ha tenido un papel mucho menos destacado

Daley-Harris subraya que la microfinanciación debe estar respaldada por otras intervenciones en la lucha conjunta contra la pobreza mundial. Sin embargo, se muestra poco explícito en cuanto a la forma que deberían adoptar estas instituciones. Hay que destacar la importancia de la transición desde los diferentes modelos de “estado de desarrollo”, desde principios de la década de 1980, hacia el modelo de política neoliberal que está actualmente en auge en los países en vías de desarrollo. Bajo el modelo neoliberal, las extensiones agrícolas, el respaldo del marketing y otras formas de asistencia gubernamental a pequeños empresarios, se han reducido de forma considerable; la política respecto a los mercados financieros se centra en regulaciones liberalizadoras y en intentar atraer capitales especulativos; la política macroeconómica se basa en luchar contra la inflación mediante medidas de austeridad; y los gobiernos no se esfuerzan por estimular la generación de empleos con sueldos dignos. Todas estas medidas suponen pesados lastres contra todo esfuerzo que puedan tomar las instituciones de microfinanzas para mejorar de forma significativa la vida de los más pobres.

El Grameen Bank lo creó Muhammad Yunus en Bangladesh en 1976. Hoy en día, en palabras de Daley-Harris, Bangladesh es “el mercado mundial más saturado por las microfinanzas”. Daley-Harris presenta datos que demuestran los avances logrados en Bangladesh en la reducción de la pobreza desde que abrió sus puertas el Grameen Bank. No obstante, consideremos algunas sencillas comparaciones. En 1965, la renta *per cápita* media en Bangladesh era de 269 dólares estadounidenses (con referencia a la capacidad adquisitiva en el año 2000). Ese mismo año, la renta *per cápita* en Indonesia era de 195 dólares, un 28% menos que la de Bangladesh. En 2004, la renta *per cápita* de Bangladesh había alcanzado

los 402 dólares, mientras que en Indonesia se situaba en 906 dólares. En resumen, la renta *per cápita* de Bangladesh creció un 150%, mientras que en Indonesia había aumentado en un 460%. Volviendo al tema de la reducción de la pobreza: según las últimas cifras del Banco Mundial, el porcentaje de personas viviendo por debajo del umbral de la pobreza (un dólar diario) era del 36% (en el año 2000), mientras que en Indonesia era de 7,5% (en el 2002).

Indonesia, sin embargo, está lejos de ser uno de los “tigres” de Asia oriental. Si analizamos Tailandia, en 1965 su renta *per cápita* era casi un 50% superior a la de Bangladesh. En el año 2004, se situaba en un 600% por encima de la de Bangladesh. Lo que resulta aún más significativo es que en 2002, Tailandia había logrado rebajar el porcentaje de población que vivía por debajo del umbral de la pobreza, a tan sólo un 2%.

¿A qué se debe que Indonesia y Tailandia hayan logrado mayores avances económicos que Bangladesh en estos últimos cuarenta años? Sin entrar en un dilatado debate en cuanto a las estrategias de desarrollo, podemos apuntar al hecho de que Indonesia y Tailandia han conseguido sus éxitos a pesar de que las instituciones de microfinanciación del estilo del Grameen Bank hayan tenido un papel mucho menos destacado que en Bangladesh en el apoyo a la población más empobrecida. Esto no significa que debemos menospreciar las verdaderas contribuciones del Grameen Bank. Lo que indica es que si estamos comprometidos a acabar con la pobreza global, deberíamos centrarnos en mayor medida en las estrategias de desarrollo en conjunto, en las que operan las instituciones de microfinanciación, y menos en la microfinanciación en sí como herramienta para la reducción de la pobreza.

FELICIA MONTGOMERY

Asociada de desarrollo de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito

El microcrédito es un instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza por varios motivos, incluso dentro del contexto del marco económico neoliberal predominante. Sam Daley-Harris ya ha esbozado algunos de los extraordinarios logros conseguidos por Bangladesh en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La contribución de los microcréditos en la reducción de la pobreza es innegable.

Los microcréditos se han enfocado en Bangladesh en la lucha contra la pobreza, y su caso ha inspirado el movimiento global en favor de estos. El Grameen Bank y otras revolucionarias instituciones de microfinanzas ofrecen mucho más que meros “servicios financieros para los pobres”. Se trata de un enfoque con múltiples facetas en la lucha contra los varios obstáculos que atrapan a los pobres en su condición. Este enfoque incluye la integración de la educación para la salud con los microcréditos, cierto grado de educación financiera, formación técnica y la oportunidad para la autodeterminación.

Los microcréditos pueden ser implementados junto con muchos proyectos de desarrollo ya establecidos y que están siendo reivindicados por un número creciente de nuevos actores por los muchos beneficios que ofrecen. Un ejemplo sería el del Rural Development Institute (RDI), que se está desarrollando junto a un programa de “micropropietarios de tierra” al que se pueden acoger familias pobres, y sin tierras, en la India, y ahora también en Pakistán. El programa pretende ante todo incidir sobre el primero y segundo decil más bajo de los hogares rurales ofreciéndoles la posibilidad de ser propietarios de tierras que incluyen vivienda y jardín, con tamaños de hasta una décima de un acre, y con atención especial a los derechos de las mujeres sobre las tierras. El objetivo a medio plazo del RDI es servir como catalizador para un “programa global de micropropietarios de tierras” basándose en la experiencia y como complemento a los programas de micropréstamos para los pobres, mediante programas de micropropiedad para estos. Las pruebas acumuladas de lo que se puede lograr con tales micropropiedades parecen ser muy robustas en términos de nutrición, ingresos y empoderamiento.

Por otra parte, poner en tela de juicio los tipos de interés exigidos por las organizaciones de microfinanzas no es del todo relevante en este debate. La Campaña de la Cumbre del Microcrédito y aquellos que se adhieren a nuestra escuela de pensamiento no son partidarios de cobrar tipos de interés elevados para atraer a inversores que solo buscan beneficios. Consideramos que las instituciones de microfinanzas deben ser sostenibles, deben mejorar las condiciones de vida de sus clientes y crecer para poder brindar sus servicios a más clientes. Ahora que cada vez más bancos comerciales se están interesando por los microcréditos, nuestra postura ante este interés que muestran es de extrema cautela. Si bien aplaudimos esta decisión, y deseamos comprometerlos en el diálogo en curso sobre los microcréditos, queremos evitar que el fin principal se modifique o se pierda de vista. El objetivo es sacar a personas de la pobreza, y no conseguir grandes beneficios.

Aunque la propuesta respecto a Kenia parece interesante,² ¿qué nos haría creer que los bancos comerciales quisieran prestar a los más pobres? Debemos ser conscientes de que el segmento de la población al que nos dirigimos especialmente es el de aquellos que viven por debajo del umbral de un dólar estadounidense al día. Pudiera ser que se logre convencer a los bancos comerciales de que inviertan en los que son moderadamente pobres. Pero en el caso de los más pobres, no será fácil convencerlos. De hecho, la demanda de microcréditos es elevada. Una organización que se centra en los más pobres y que ha logrado generar impactos sociales positivos en las vidas de sus clientes es Jamii Bora. Con sus programas innovadores enfocados a ladrones, mendigos, las personas con VIH positivo y los habitantes de chabolas, Jamii Bora está atendiendo a los “intocables bancarios”, brindándoles formas para salir de la pobreza.

² Ver el artículo de Robert Pollin, “Microcredit: False Hopes and Real Possibilities”, 21 de junio de 2007 en www.fjif.org

No concuerdo con la idea de que no se puede incidir sobre las vidas de los que viven en situaciones de extrema pobreza con la microfinanciación. Lo que es necesario es estar plenamente comprometido. La actitud proactiva e innovadora de la mayoría de las instituciones de microfinanzas es el motivo por el cual muchas han sido capaces de adentrarse en barrios peligrosos y abrirse camino en extensas comunidades rurales. El concepto de los servicios financieros ha cambiado, adaptándose a las realidades cotidianas de las personas. Aunque el modelo económico neoliberal sea el más dominante en la sociedad actual, es fundamental que comprendamos que volver al viejo sistema bancario no generará necesariamente resultados deseados. Las instituciones de microfinanzas y otras agencias de desarrollo internacional tienen por mandato adaptarse continuamente a los desafíos que plantea la pobreza en la actualidad. No nos podemos permitir desatender las realidades a las que se enfrentan los pobres sólo porque son difícilmente alcanzables.

Entrevista a Abdelkader Taleb Omar

Tirma Pérez Escuredo

179

Entrevista

Entrevista a Abdelkader Taleb Omar: "Si Marruecos anexionara el Sáhara, se fortalecería y se volvería en contra de España"

El pasado mes de agosto concluyó en Manhasset (Nueva York), bajo el auspicio de la ONU, la segunda ronda de negociaciones entre Marruecos y el Frente Polisario sobre la cuestión del Sáhara Occidental. Después de siete años sin establecer contactos, una resolución del Consejo de Seguridad emplazando a ambos a negociar ha servido para desbloquear un conflicto que dura ya más de treinta años. No ha habido grandes avances, pero las dos partes han anunciado que habrá una tercera ronda de negociaciones. Abdelkader Taleb Omar, primer ministro del Frente Polisario y de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), ofrece su visión del conflicto y habla de las esperanzas de su pueblo.

Pregunta: ¿Qué significa para el Frente Polisario la resolución 1754 del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada el 30 de abril de 2007 y que ha impulsado las primeras negociaciones directas con Marruecos después de siete años?

Respuesta: Es positiva para nosotros porque mantiene que el objetivo final de las negociaciones con Marruecos es la aplicación del principio de autodeterminación del pueblo saharauí. Este objetivo es sagrado, y reafirma la cuestión del Sáhara como un conflicto de descolonización cuya resolución pasa obligatoriamente por la aplicación de este principio.

P: El pasado mes de agosto concluyó en Nueva York la segunda ronda de conversaciones, ¿cómo valora el Frente Polisario la marcha del proceso?

R: Consideramos la negociación un método civilizado para solucionar los problemas, mucho mejor que las guerras y el derramamiento de sangre. El pueblo saharauí quiere la estabilidad, la paz y la justicia, y por ello hemos acep-

Tirma Pérez Escuredo es periodista especializada en información internacional y países del sur

tado iniciar las negociaciones con Marruecos bajo mediación de Naciones Unidas, con la esperanza de que se respete la legalidad internacional y el derecho de autodeterminación de nuestro pueblo.

Albergamos algo de pesimismo por la postura estática e intransigente del régimen marroquí y por las declaraciones de algunas potencias mundiales, relativamente alineadas con la propuesta marroquí de autonomía. Pero también nos anima la esperanza de que la comunidad internacional no respaldará jamás lo injusto, y que siempre habrá países, organizaciones y personalidades que defenderán la legalidad y la justicia.

P: ¿Se ha tomado alguna decisión, se ha logrado algún progreso?

R: En la primera y segunda ronda de negociaciones no se llegó a ningún acuerdo de importancia, pero el hecho de que la ONU haya pedido a las partes que entren a negociar con buena intención y con voluntad de alcanzar soluciones, ha generado un espíritu que ha permitido convocar una tercera ronda de contactos en Europa. El lugar y la fecha se determinarán próximamente.

P: ¿En qué consiste la propuesta que el Frente Polisario presentó a la ONU y sobre la que giran las negociaciones?

R: Nosotros pedimos que se respete el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí a través de la organización de un referéndum. Este referéndum tendría previstas tres opciones: la independencia, la anexión y la autonomía. El Frente Polisario acataría escrupulosamente cualquiera de las opciones elegidas. En el caso de que triunfase la opción de la independencia, el Polisario está dispuesto a dar las garantías necesarias a los colonos marroquíes que residen en el Sáhara y también al Estado marroquí en aspectos diplomáticos, económicos... Nuestro deseo es normalizar las relaciones con Marruecos y con todo el Magreb árabe.

P: ¿Por qué rechazan la propuesta marroquí de autonomía?

R: Porque su propuesta es unilateral y carece de toda base jurídica. Marruecos asume un derecho de soberanía sobre el Sáhara que no le corresponde. Para la ONU, el Sáhara no es territorio marroquí, sino un territorio en conflicto. Esa es la contradicción: en el derecho internacional, Sáhara no es Marruecos. Entonces, ¿con qué derecho Marruecos dice "yo voy a proponer una autonomía"? La solución del conflicto pasa por la voluntad de los saharauis, no se puede aceptar que alguien gestione asuntos esenciales de algo que no le pertenece. Esta es la razón por la que no podemos aceptar el plan marroquí.

P: ¿Cuáles son los mayores obstáculos y peligros en este proceso de negociación?

R: Los obstáculos derivan de la posición del régimen marroquí, que llegó a la mesa de negociaciones con una postura unilateral y una política de hechos consumados. Eso no se llama negociar, sino dictar e imponer; además de tergiversar conceptos comunes y respaldados por la comunidad internacional como el principio de autodeterminación. No pudieron enterrarlo y ahora pretenden darle otra interpretación. Estos son parte de los obstáculos que han surgido en el proceso, derivados a su vez de la misma naturaleza de Naciones Unidas, carente de la fuerza coactiva necesaria que obligue a respetar el derecho de autodeterminación reconocido por todos de acuerdo a la resolución 1514 de su Asamblea General.

P: ¿Qué ocurrirá si Marruecos no admite la celebración del referéndum? ¿Hay prevista alguna “tercera vía”?

R: El pueblo saharauí seguirá su lucha hasta que recupere sus derechos. Más de treinta años de conflicto es la demostración clara y vigente de que es capaz de resistir y afrontar los retos. La política represiva que el régimen marroquí ejerce sobre nuestros ciudadanos sólo nos refuerza en la convicción de que la única salvaguarda de nuestra libertad y dignidad pasa por el derecho de autodeterminación. Es la única solución posible.

P: ¿Cuál es el papel que ha jugado el Grupo de Amigos del Sáhara? ¿Por qué el Gobierno español no ha sido invitado a las negociaciones?

R: Los Amigos del Sáhara en el seno del Consejo de Seguridad intentan hacer progresar las negociaciones, y España está entre ellos. Por costumbre, en esta ronda de conversaciones, además de las dos partes –Marruecos y el Frente Polisario–, sólo han participado los países vecinos: Argelia y Mauritania. Tanto los Amigos del Sáhara como los miembros del Consejo de Seguridad han sido informados sobre la evolución de los contactos a través del Secretario General de Naciones Unidas y de su enviado especial.

P: ¿Cómo interpretan el cambio de política del presidente del Gobierno español José Luis Zapatero apoyando la propuesta de autonomía marroquí?

R: La posición española actual tiene que ver con la política francesa en la zona. Como el Gobierno actual no tiene buenas relaciones con EEUU, ha tenido que acercarse a los franceses. Y los marroquíes exigen una política de apoyo en el tema del Sáhara.

P: Entonces, ¿quién presiona a España: Marruecos o Francia?

R: Los dos, juntos, siempre amenazando con lo de Ceuta y Melilla, con la emigración, con la pesca... Son elementos que utilizan los marroquíes para presionar a España. Y todo el mundo se acuerda de cuando los franceses apoyaron a Marruecos con lo del islote de Perejil. Las consecuencias de esto las vivirán los españoles si los marroquíes consiguiesen anexionar el Sáhara. En ese momento el Estado marroquí se fortalecería mucho y se volvería en contra de España. Lo que atrasan hoy, mañana lo tendrán sobre la mesa.

P: ¿Qué opina del anterior Gobierno de José María Aznar?

R: Para nosotros, Aznar ha sido claro en su política de defensa de nuestro derecho de autodeterminación. Hay quien lo critica porque se quedó en la neutralidad pasiva, pero si la política activa es ir a favor de Marruecos y en contra de los saharauis, preferimos la anterior política de neutralidad pasiva de Aznar.

P: ¿Sigue la Intifada en los territorios ocupados?

R: Sí, y cada vez más. En las ciudades universitarias con estudiantes saharauis, los marroquíes utilizan la represión y facilitan la vía de la emigración. Quieren que los saharauis se vayan y vacíen el territorio. Es decir, enviar a los saharauis fuera y traer marroquíes dentro. A pesar de todo, la Intifada sigue.

P: La Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO) está allí y la represión de los saharauis continúa. El conflicto dura más de treinta años y las anteriores resoluciones de la ONU no se han cumplido.

R: La ONU es inactiva e injusta. Si esto sigue así, traerá la propia muerte de la ONU. Efectivamente, tenemos la impresión de que la ONU es inoperante, pero los saharauis no tenemos otra opción que seguir adelante y demostrar al mundo que esa política de doble rasero no es posible. O se respeta el derecho internacional y la ONU recupera su credibilidad, o es un instrumento al servicio de las grandes potencias.

P: ¿En quién o en qué tienen esperanza después de tantos años?

R: Esa confianza, esa esperanza, es gracias a la unión del pueblo saharauí y a la lega-

lidad y justicia de su causa. Todo el mundo reconoce la autodeterminación, todo el mundo considera que es un problema de descolonización...

P: Pero sólo reconocen oficialmente la República Árabe Saharaui Democrática países como Venezuela o Sudáfrica. Ninguno europeo, y muchos de tercera fila.

R: La vía por la que hemos optado es una vía larga, que exige muchos sacrificios. Pero con determinación y paciencia [la independencia] se puede alcanzar, como la han alcanzado muchos pueblos que empezaron su lucha con pocos medios. Por ejemplo, a Sudáfrica le llevó 70 u 80 años; a Eritrea, cerca de 40; a Namibia, otros tantos; en Palestina avanzan lentamente. Sobre Timor Oriental nadie pensaba que podría alcanzar la independencia hasta que surgió un problema interno en Indonesia. Pues los saharauis seguirán su lucha y también alcanzarán su meta.

P: ¿Cuál es la situación actual de la explotación de los recursos naturales de los territorios saharauis (petróleo, pesca, fosfatos)? ¿Quién se está beneficiando de ellos?

R: Los recursos naturales del Sáhara Occidental constituyen el verdadero motivo de la anejiación de nuestro territorio por parte de Marruecos. Desde el primer momento, ni la pesca ni los fosfatos se han salvado de ser saqueados y explotados. En su afán anexionista, son conocidos los intentos marroquíes de involucrar a empresas petrolíferas para obtener el apoyo político de sus países. El 29 de enero de 2002, Hans Corel, el consejero jurídico del Secretario General de Naciones Unidas, se pronunció sobre la ilegalidad de la explotación de estos recursos.

P: ¿Qué supuso para el Frente Polisario la dimisión del enviado especial de la ONU James Baker? ¿Cómo valoran su papel en el Sáhara?

R: No cabe duda de que la dimisión del señor James Baker, una personalidad de rango internacional, constituyó una pérdida importante para la causa saharauí. El plan que propuso como solución al conflicto, el llamado Plan Baker, fue una verdadera oportunidad a pesar de lo peligros que entrañaba para nosotros. El plan establecía una primera etapa de transición para el Sáhara Occidental, una autonomía bajo administración marroquí que, al cabo de cinco años, daría paso a la celebración de un referéndum de autodeterminación. Pero la influencia de otros temas de relevancia internacional, como Oriente Medio y la política de EEUU en el norte de África, fortaleció al poderoso *lobby* sionista y menguaron todos los esfuerzos de Baker. No olvidemos también el papel de Francia bajo la dirección de Jaques Chirac y sus esfuerzos diplomáticos en favor de Marruecos.

P: ¿Cuál es la situación actual del censo electoral saharauí?

R: Hace tiempo que la Comisión de Identificación de Votantes de la MINURSO paró su trabajo. Identificó aproximadamente a 86.000 votantes y se opuso a una lista de 100.000 aspirantes propuesta por Marruecos. A pesar de que el Frente Polisario manifestó su disposición a estudiar la situación de los posibles electores rechazados por la MINURSO, los marroquíes saben que perderían el referéndum y han bloqueado continuamente su organización. Esto vuelve a demostrar que no es cierto que Marruecos busque una solución donde no haya ni vencedores ni vencidos, sino que lo único que quiere es la rendición del pueblo saharauí. La contradicción más grande del régimen marroquí reside en que ahora quieren organizar un referéndum sobre la autonomía, y nosotros nos preguntamos, ¿por qué es posible una consulta sobre la autonomía y no sobre la independencia?

P: Los colonos que envió Marruecos al Sáhara Occidental emigraron con la promesa de que allí recibirían vivienda y trabajo. Pero los territorios ocupados están llenos de bolsas inmensas de pobreza.

R: Sí, esta fue la política que utilizó el régimen. Pero los mismos colonos que llevaron para reivindicar la “marroquinidad” del Sáhara están ahora criticando al régimen. Consideran que han sido utilizados y luego abandonados. El régimen no tiene confianza ni en los saharauis ni en los propios marroquíes. Cuando a los marroquíes se les da a escoger nacionalidad, prefieren la española. Quizá en la cuestión del Sáhara pueda pasar algo similar.

P: ¿A qué se refiere? ¿Cree que hay muchos marroquíes de los territorios ocupados que, en un hipotético referéndum, votarían a favor de la independencia del Sáhara?

R: No se puede afirmar, lo que yo digo es que los marroquíes huyen de su propio país. El Estado marroquí no les beneficia en nada, sino que les saca lo que tienen con impuestos. Por eso huyen en pateras.

P: Hay un partido de izquierdas marroquí que está a favor de la autodeterminación del Sáhara.

R: Efectivamente, se llama La Vía Democrática y se ha declarado públicamente a favor de la autodeterminación del pueblo saharauí. También hay alguna prensa que critica la polí-

tica del régimen con el Sáhara y cierta opinión pública que comienza a entender mejor la cuestión y a pedir que se respete la voluntad de los saharauis.

P: Conocemos el papel determinante que la mujer saharai ha desempeñado durante el exilio. Pero algunas mujeres tienen miedo de que, cuando se proclame un futuro Estado independiente, los hombres las vuelvan a subordinar.

R: Yo creo que lo que se obtuvo en estos años es una conciencia, una convicción a nivel cultural y político. Y eso no es nada fácil de eliminar. Vienen condiciones que favorecen la participación de la mujer y vienen otras para limitarla, pero yo creo que se logró algo interno en la sociedad saharai. Hoy hay muchos hombres que ven que la participación y la presencia de la mujer es una gran ayuda. Además, la tendencia general y la evolución histórica de la Humanidad van en otro sentido. La evolución del pensamiento político y del concepto de libertad e igualdad aumentan día tras día. Ya no puede haber marcha atrás en un tema de derechos como éste.

P: En el IV Congreso de la Unión Nacional de Mujeres Saharais (brazo femenino y feminista del Polisario), celebrado en abril, una de las conclusiones adoptadas fue la necesidad de aumentar la natalidad.

R: Sí, nosotros hemos animado esa política de natalidad. Los marroquíes dijeron que con la guerra iban a aniquilar a los saharauis, y es otra forma de responderles: con la guerra los saharauis no se reducen, sino que se multiplican. Es otro frente de batalla con los marroquíes.

P: ¿Pero esto no es un riesgo para la libertad y los derechos adquiridos por las mujeres?

R: No, porque no se trata de un concepto en el que las mujeres se consideran como un elemento de reproducción, sino que enlaza con la tradición saharai misma: apoyar y respetar a la familia numerosa. No hemos propuesto nada nuevo. Esto se puede hacer violando los derechos de salud de la mujer y de los niños, pero en los campamentos se ha hecho un gran esfuerzo para la construcción de hospitales y escuelas porque es una gran responsabilidad traer a estos niños al mundo y dejarlos con enfermedades e ignorancia. Estamos en un campo de refugiados, pero las condiciones sanitarias y educativas que hemos creado son comparables a las de muchos países africanos

P: ¿Cuáles serían los principios políticos de un futuro Estado saharai y qué papel tendría el islam? ¿Qué ofrecería a la comunidad internacional?

R: La ideología política del Frente Polisario está reflejada en la Constitución de la República Árabe Saharaui Democrática. En un futuro Estado independiente habrá multipartidismo, economía de mercado, respeto a los derechos humanos, garantías de igualdad entre hombres y mujeres, separación de la religión del poder político, respeto de todas las convenciones internacionales, promoción de la paz y cooperación entre pueblos, presencia en la Unión del Magreb Árabe, en la Unión de Estados Africanos, en organizaciones latino-americanas (conservando los lazos que nos unen con ellos)... Este es nuestro ideario, muy diferente al de muchos de nuestros vecinos africanos.

P: Se dice que el apoyo que el Polisario recibe de Argelia es muy interesado.

R: Los marroquíes, para debilitar nuestra credibilidad, han dicho de todo. Que somos marionetas de argelinos, de cubanos... Ahora han sostenido que somos terroristas de Al Qaeda.

Argelia únicamente defiende las resoluciones de la ONU y apoya el derecho de autodeterminación de los saharauis. Y siempre repite que si los saharauis optasen por pertenecer a Marruecos, también lo respetarían.

Argelia no tiene intereses económicos en nosotros, tienen suficientes yacimientos y riquezas, pero sí cree que un Estado saharai puede representar un factor de equilibrio y estabilidad en la zona. Sí ven como un peligro la anexión del Sáhara, pues están convencidos de que el siguiente paso de Marruecos sería reivindicar la parte de Mauritania hasta aspirar al Gran Marruecos. Éste se extendería hasta el norte de Senegal y de Mali y la parte oeste de Argelia. Por eso Argelia defiende el respeto de las fronteras heredadas del colonialismo y nuestro derecho de autodeterminación como una barrera de paz y seguridad frente al expansionismo marroquí.

P: Siempre han declarado que nunca descartan la vuelta a las armas, pero no parece muy factible.

R: Lo hemos repetido muchas veces y quizá venga la sorpresa si nuestra situación continúa así. Nosotros todavía tenemos nuestro ejército, seguimos dando preparación militar... y si se viese que todo está cerrado, que no hay ninguna salida, que la ONU se echa atrás y la MINURSO ya no cumple su papel, en ese momento los saharauis tendrán toda la argumentación del mundo para volver a las armas. Todo, menos echarse atrás.

Vivir (bien) con menos. Sobre suficiencia y sostenibilidad de Manfred Linz, Jorge Riechmann y Joaquim Sempere
Óscar Carpintero

189

Identidad y violencia. La ilusión del destino de Amartya Sen
Santiago Álvarez Cantalapiedra

192

Libros

VIVIR (BIEN) CON MENOS. SOBRE SUFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD

Manfred Linz, Jorge Riechmann y
Joaquim Sempere

Icaria, CIP-FUHEM
Barcelona, 2007

119 páginas

¿Es posible una vida buena, una vida que merezca la pena disfrutarse, reduciendo al mismo tiempo el consumo de bienes y servicios y nuestra utilización de energía y materiales? ¿Cómo se puede hacer compatible esta aspiración por el “menos” en una sociedad que se afana por premiar la mayor producción y consumo y, además, cuanto “más deprisa y más lejos” sea éste, mejor? ¿Podría subsistir un sistema económico en los países ricos orientado hacia la reducción de la producción en vez de hacia el crecimiento material de bienes y servicios? ¿Qué consecuencias tendría este cambio de estrategia? Y, sobre todo, ¿cómo podríamos avanzar hacia ese escenario?

Estas y otras cuestiones similares son planteadas con lucidez y rigor en los capítulos que forman parte de este breve y jugoso libro. Lo componen dos textos de Manfred Linz, uno de Jorge Riechmann y otro de Joaquim Sempere, esto es, de tres investigadores que, a lo largo de los años, han aportado buen juicio y sólidas argumentaciones sobre estos desafíos. Argumentos todos que, en general arrancan, más o menos explícitamente, de la siguiente tesis: la (in)sostenibilidad nos obliga a pensar las relaciones economía-naturaleza como una cuestión de escala o tamaño del sistema económico dentro de la biosfera. Un tamaño que empieza a ser tan grande que ya hemos desbordado los límites rompiendo varias de las costuras, tal y como se encarga de recordarnos el deterioro ecológico y social reinante. Pero, por ello mismo, para vivir dentro de nuestros límites, surge de manera natural el nexo de unión entre

suficiencia y sostenibilidad, entendida la primera como un menor consumo de recursos naturales motivado, a su vez, por una demanda inferior de bienes y servicios materiales.

Tiene razón Manfred Linz cuando diferencia entre la (eco)eficiencia, la coherencia y la suficiencia como los tres caminos para alcanzar la sostenibilidad. Ahora bien, tal y como él mismo reconoce, no todos tienen similar importancia para lograr ese objetivo. Mientras los dos primeros se refieren, sobre todo, al desarrollo tecnológico necesario para cumplir con esa tarea, el tercero de ellos plantea retos de mayor envergadura y calado. Efectivamente, la (eco)eficiencia, es decir, la mayor productividad de los recursos o el mejor aprovechamiento relativo de la energía y los materiales por mercancía o servicio producido (“hacer más con menos”), es una condición necesaria cuando se quiere reducir el impacto ambiental, pero apenas suficiente. Por desgracia, generalmente los ahorros logrados en el uso de recursos para fabricar o consumir una mercancía suelen espolear un mayor consumo absoluto de dichos bienes (tal y como se encarga de recordarnos el llamado “efecto rebote” en ámbitos como el transporte, las comunicaciones, los envases, etc.). Por tanto, el saldo global de una mejora tecnológica está siendo, lamentablemente, un mayor impacto y degradación ambiental.

El caso de la coherencia —o biomímesis, como ha sugerido acertadamente, entre nosotros, Jorge Riechmann— presenta algún matiz diferente, pues se trata de diseñar la “tecnosfera” de manera compatible con lo que sabemos sobre el funcionamiento de los ecosistemas, imitando sus ritmos y enseñanzas. Lo cual quiere decir, sobre todo, avanzar hacia un modelo energético de base renovable y hacia el cierre de los ciclos de materiales. El problema, también aquí, no es solo que producir bienes y servicios “coherente o biomiméticamente” va a generar costes ambientales y sociales —ciertamente muy inferiores— que habrá que evaluar en cualquier caso; sino, tal vez, lo más importante: que ni siquiera con esta forma de producción ecológicamente compatible

será posible seguir manteniendo los actuales niveles de consumo de bienes y servicios en los países ricos. Lo que nos lleva directamente al tercer camino: la suficiencia.

No es fácil plantear socialmente y de manera abierta la cuestión de la *reducción* en el consumo de bienes y servicios. ¿Cómo conseguirlo? Lo primero a tener en cuenta es que las estrategias se pueden —y deben— acometer en dos planos complementarios: el individual y el colectivo. Por ejemplo, Manfred Linz encarrila sus esfuerzos en una triple dirección: a) explorar y mostrar los motivos que pueden mover a la población hacia la suficiencia en su vida cotidiana, mostrando ejemplos y viendo sus posibilidades de generalización; b) analizar las ventajas de la suficiencia para las empresas y la economía en su conjunto, y c) plantear los cambios que habría que promover en la esfera política para favorecer una economía y una vida más austeras. Linz realiza en el capítulo inicial apreciaciones interesantísimas sobre el primero de estos asuntos. Sin embargo, me interesa destacar aquí su análisis sobre el segundo punto pues, seguramente, representa el principal escollo a la generalización de la estrategia de suficiencia, a saber: las posibles consecuencias sobre el funcionamiento de las empresas y las economías de los países ricos. Linz argumenta, en primer lugar, *a contrario*: aporta y recopila datos contundentes que permiten desterrar de una vez la tesis de que, en los países ricos, el actual crecimiento económico resolverá los problemas sociales (desempleo y pobreza) o ambientales. La dinámica de crecimiento exponencial hace que, pasados los años, y superadas las primeras etapas, sea cada vez más difícil mantener tasas elevadas de aumento de la producción, incurriendo en fenómenos de *jobless growth* (crecimiento sin creación de empleo), donde el grueso de las inversiones empresariales buscan una mayor “racionalización” de la producción en vez de crear puestos de trabajo (sin atenuar, además, el deterioro ambiental, tal como la economía ecológica ha demostrado).

Si el crecimiento económico, tal y como lo entendemos hasta ahora, no es la solución, esto obliga a plantear y a explorar los mecanismos de suficiencia, enfatizando la reducción en el sobreconsumo y la sobreproducción para no transgredir más los límites, a la vez que se alienan los mecanismos de reparto y redistribución. Y aquí, en este contexto, me parece necesario no hablar explícitamente de “decrecimiento”. El Producto Interior Bruto (PIB) que es el indicador utilizado para medir el crecimiento o aumento de los bienes y servicios es un cajón de sastre contable donde se agregan actividades con muy desigual impacto sobre el bienestar social y ambiental de una población (desde el gasto militar, al gasto en educación o sanidad,...). Y conviene discriminar. En una sociedad que camine hacia la suficiencia —escribe Linz— podrá “crecer todo aquello que fomente la sostenibilidad y la calidad de vida”, pero al mismo tiempo “tendrá que menguar lo que favorezca el sobreconsumo de recursos: es decir, productos de corta vida, bienes posicionales destinados a resaltar el estatus social de sus poseedores, y todo lo que fomente el despilfarro de materiales y energía”. Parece obvio que en la sociedad a la que aspiramos, los sectores relacionados con las energías renovables, la reutilización y el reciclaje, los servicios de alquiler, los consumos colectivos, la agricultura ecológica, la producción industrial limpia, etc., deberán crecer. Cuál sea finalmente el saldo de esta operación en términos de PIB dependerá, y mucho, de la valoración monetaria que otorguemos a cada una de estas actividades. Un reflejo monetario que, a su vez, dependerá, como sabemos, del marco institucional, los incentivos y las penalizaciones correspondientes.

El crecimiento cuantitativo de estas actividades más saludables social y ecológicamente, unido a la orientación más cualitativa del aparato productivo hacia la durabilidad de los productos, la reparabilidad de los bienes, la incorporación, promoción y reconocimiento social de actividades relacionadas con el “tercer sector”, y una paulatina regionalización de los circuitos de

producción y consumo, llevan a Linz a afirmar que las consecuencias económicas de la estrategia de suficiencia serán globalmente positivas para el bienestar social. O que, en cualquier caso, existen fundadas razones para intentarlo.

Y en ese intento, la tensión entre la necesidad de actuar colectivamente a favor de la suficiencia y la posibilidad de modificar la actual situación a través de la suma de acciones individuales, constituye el objeto de reflexión de Joaquim Sempere. Su texto titulado: “¿Es posible la austeridad voluntaria en un mundo que se hunde en la insostenibilidad ecológica?”, pone sobre el tapete varios e importantes elementos. En primer lugar, recuerda que los esfuerzos por lograr voluntariamente una existencia más austera, menos despilfarradora y sometida a la manipulación —es decir, ejercida moralmente como autodomínio y autocontrol— se han producido históricamente tanto en contextos religiosos como laicos. En todos ellos, la característica común es que la austeridad voluntaria se ejercía colectivamente como única manera de no ser, finalmente, sometido a la presión de un entorno social refractario hacia las prácticas de reducción del consumo. El problema es que, como reconoce el filósofo catalán, los experimentos sociales amplios encaminados a transformar los hábitos de consumo en una perspectiva ecologista no están teniendo el suficiente eco y capacidad de difusión, lo que no quita para que cada vez esté creciendo más la austeridad voluntaria de personas y grupos especialmente concienciados ante la gravedad de la situación. De ahí que Sempere plantee la austeridad impuesta como la única austeridad viable a escala social. Aunque enseguida añade: “no es preciso que la imposición sea externa a la sociedad: ésta puede autoimponerse medidas de austeridad decididas mediante mecanismos democráticos. En este caso tenemos una voluntariedad de segundo grado”. O lo que es lo mismo, se trataría de “una austeridad no voluntaria pero voluntariamente autoimpuesta por la colectividad”. Sempere avanza algunas de las formas que podría tomar ese tipo de austeridad

convergiendo con varias de las propuestas defendidas por Linz o, más tarde, por Riechmann: ecoeficiencia, políticas de gestión de la demanda, durabilidad y reparabilidad, reforzamiento del estado protector, entre otras. Pero también algunos principios generales para orientar la acción: énfasis en la igualdad como medio de reducir la huella ecológica, desarrollo personal, autorregulación colectiva de las necesidades, etc. Todo ello, en definitiva, para pasar también de simples consumidores a ciudadanos responsables a todos los niveles.

Con estos mimbres llegamos al texto de Jorge Riechmann que sirve de cierre. Riechmann es autor, entre otros libros, de la indispensable *Trilogía de la autocontención*, y del reciente *Biomimesis*, lo que revela un esfuerzo exhaustivo de análisis y reflexión filosófica continuada sobre la necesidad de la auto-limitación individual y colectiva en un “mundo ya lleno”, pero también sobre las posibilidades y beneficios de reorientar nuestra tecnología imitando el funcionamiento de los ecosistemas. Este capítulo tiene la virtud de destilar, en forma casi aforística, varias de las principales tesis de Riechmann sobre la crisis ecosocial y los asuntos que la rodean.

En primer lugar, claridad en el diagnóstico y “realismo sobrio”: “No es posible construir una sociedad ecológica sin poner radicalmente en cuestión las estructuras de poder y propiedad. Ni es posible sin introducir radicales medidas de limitación en el consumo de energía y materiales. Estas son verdades que, en las sociedades del Imperio del Norte, casi nadie quiere oír. Pero no por eso vamos a dejar de enunciarlas”. Efectivamente, el movimiento ecologista (científicos preocupados incluidos) lleva razón desde hace décadas en su crítica y sus alternativas, aunque desgraciadamente “el partido de la guerra está ganando este combate”. Por eso, más que nunca, necesitamos “recuperar la idea de situación límite”, para oponer a ella la estrategia de la austeridad y la autocontención, que evite seguir ocupando espacio a costa de la existencia del resto de seres vivos (humanos y no

humanos). Como explica Riechmann, “no solo para no transgredir límites ecológicos básicos, sino para respetar el espacio del otro, para dejar existir al otro. La idea no pertenece solo a la ética ecológica, sino también a la ética social”. Así pues, no aumentar el tamaño para dejar respirar y vivir al resto.

Este cambio también debe imponer otros ritmos, otros tiempos más pausados, que huyan de la aceleración y la velocidad extrema, agentes también del deterioro. Porque la vida buena tendrá que ser más lenta y trabajada casi artesanalmente. En palabras del filósofo madrileño: “La democracia requiere tiempo y trabajo; el desarrollo de las capacidades hasta la excelencia requiere tiempo y trabajo; educar a un niño o a una niña requiere tiempo y trabajo. Casi todo lo realmente valioso en este mundo requiere tiempo y trabajo. En cambio, la infantilizada mentalidad del consumidor que tiende a prevalecer en las sociedades contemporáneas busca satisfacción inmediata, al coste que sea. Y uno de los costes —y no el menos importante— es la devastación de la biosfera”.

No olvidar, en todo caso, que el cambio hacia otra sociedad más austera y suficiente nos va a obligar a hacer muchas cosas de otra manera, y para ello habrá que estar preparados. Pero no nos obsesionemos, también debemos practicar las virtudes del no hacer: “mejorar la calidad de vida —recuerda Riechmann—, avanzar hacia la sostenibilidad requerirá no solamente hacer (cosas, obras, grandes proezas tecnológicas, etc.), sino también no hacer, dejar de hacer”. Todo un reto.

Oscar Carpintero
Profesor de Economía Aplicada
Universidad de Valladolid

IDENTIDAD Y VIOLENCIA.

La ilusión del destino

Amartya Sen

Katz editores

Buenos Aires, 2007

266 páginas

La preocupación acerca del papel que desempeñan las identidades en relación con la violencia en el mundo es un tema recurrente en los debates actuales. El libro de Sen versa precisamente sobre estas ideas. De entrada hay que subrayar la importancia de la identidad social en la vida de una persona. No en vano, se encuentra presente en todas las caracterizaciones que se ofrecen sobre las necesidades humanas. El sentido de la identidad se relaciona con las necesidades de pertenencia a un grupo (y, como cara de la misma moneda, de diferenciación respecto a otros) que experimenta cualquier individuo. Suele ser fuente de orgullo, de alegría, de confianza y fuerza. La preocupación por el llamado “capital social”, popularizado de la mano de Robert Putnam, resalta que la identidad puede ser considerada como un recurso útil para las personas y sus comunidades en la medida en que la pertenencia y las lealtades refuerzan los vínculos sociales sobre bases de reciprocidad y confianza mutua. La propia idea de la cohesión social puede verse resentida si no se considera su presencia. Y, sin embargo (o precisamente debido a ello), “la identidad también puede matar, y matar desenfrenadamente”. Muchos problemas políticos y discordias entre grupos provienen del cultivo y la instigación a la violencia asociada a los conflictos de identidad y a la manipulación del pensamiento identitario.

De ahí que sea indispensable plantear bien una cuestión tan esencial. Pero desgraciadamente el tratamiento de la identidad en las ciencias sociales se ha caracterizado normalmente por dos tipos diferentes de reduccionismos. Uno de ellos tiende a negar cualquier importancia al asunto, el otro tiende a concedérsela en un sentido singular.

El primero, que se podría denominar “indiferencia hacia la identidad”, consiste en ignorar la influencia de cualquier sentido de identidad con los demás respecto a la formación de nuestras preferencias y a cómo nos comportamos. Ha sido asumido básicamente por el *corpus* doctrinal dominante de la teoría económica a través de la aceptación de los supuestos que caracterizan al *homo oeconomicus*. A la crítica de esta visión ha dedicado Amartya Sen buena parte de su obra más conocida, poniendo de manifiesto que las consecuencias de contemplar a un sujeto de estas características –tan orgulloso que no admite la influencia de la sociedad ni su responsabilidad con nada ni con nadie, para quien no tiene importancia la naturaleza ni los afectos de las personas si no tienen traducción en el lenguaje de los precios– da origen a lo que podríamos denominar un “tonto racional”. La sociología crítica, la economía ecológica y la crítica feminista han puesto en claro además la violencia que subyace –para la convivencia, la relación con la naturaleza y las relaciones entre géneros– en la tosquedad de este planteamiento.

Frente a este reduccionismo dominante en la disciplina estrella de las ciencias sociales, se invoca la necesidad de estudiar la conducta de las personas como seres situados socialmente. Sin embargo, una lectura restrictiva puede originar un nuevo reduccionismo: “En contraste con la ‘indiferencia hacia la identidad’ existe otra clase de reduccionismo, que podemos llamar ‘filiación singular’, que adopta la forma de suponer que cualquier persona pertenece especialmente, para todos los propósitos prácticos, a una sola colectividad –ni más, ni menos–”, señala Sen. Con este libro, Sen alerta sobre el desorden conceptual y las consecuencias socio-políticas que pueden provocar determinadas teorizaciones que se construyen sobre la ilusión de una identidad singular. Aceptar –explícita o implícitamente– una identidad única que excluye otras muchas alternativas en las filiaciones de las personas supone no sólo una operación mental sumamente rudimentaria en el análisis de la realidad (expresión, además, de una lógi-

ca fragmentaria), sino también una inestimable contribución de la “alta teoría” a la violencia de la “baja política”.

La fantasía singularista tiene importantes consecuencias respecto al modo de (auto)comprensión de las personas y sobre la manera de contemplar el mundo. Si una persona sólo puede tener una identidad, la elección, por ejemplo, entre lo nacional y lo global, se establece en términos absolutos y excluyentes, se torna en una cuestión de “todo o nada”. El mismo empobrecimiento se hace notar cuando se unifica de forma absoluta la pertenencia a un grupo en torno a identidades, tan frecuentemente invocadas, como son la nacionalidad, la lengua, la etnia o la religión. Los riesgos de tales encasillamientos en compartimentos estancos son la disolución de los elementos comunes, el aliento a la desconfianza y el miedo a lo ajeno, pudiendo propiciar todo ello la violencia.

Amartya Sen, por el contrario, propugna que las identidades en una persona son plurales y que el reconocimiento de la importancia de una de ellas no debe borrar necesariamente la relevancia de las demás. La implicación fundamental de una “visión no singularista” es la responsabilidad de elegir y razonar. Una persona debe decidir cuáles de sus sentidos de pertenencia son significativos para cada contexto particular, sopesando en ese contexto la importancia relativa de esas identidades diferentes. Obviamente, esta tarea exige razonar. La referencia al contexto no es retórica, pues el razonamiento no lo realizamos en el vacío sino tomando en consideración la influencia que aquel ejerce en cada momento al limitar el conjunto de las elecciones posibles o al otorgar un rango de importancia a una identidad en particular. El autor pone un ejemplo ilustrativo: una persona que es vegetariana normalmente puede combinar esa identidad con otra procedente de su condición profesional como lingüista; ahora bien, dependiendo del contexto, establece las prioridades concediendo importancia a una u otra: frente a la mesa resultará más relevante la condición de vegetariano que la de lin-

güista, y en una reunión de expertos en lingüística ocurrirá justamente lo contrario. En consecuencia, el razonamiento de la elección de las identidades relevantes no se puede considerar como un ejercicio intelectual puramente abstracto, sino como una práctica socialmente situada que nos revela que, en cada contexto social, hay un número de identidades potencialmente viables que se pueden evaluar en términos de su aceptabilidad y de su importancia relativa. En este sentido, apunta Sen, “el punto en cuestión no es si es posible elegir *cualquier* identidad (eso sería una afirmación absurda), sino si de hecho podemos elegir entre identidades alternativas o combinaciones de identidades y, lo que quizás es más importante, si tenemos libertad sustancial con respecto a qué *prioridad* darles a las diversas identidades que podemos tener simultáneamente”.

Este planteamiento para comprender la cuestión de la identidad aporta luces interesantes para abordar debates actuales íntimamente vinculados con ella, como son las demandas de multiculturalismo, la polémica tesis del choque de civilizaciones o el surgimiento de un sentimiento de identidad y de ética global en tiempos de un mundo crecientemente globalizado.

Respecto al multiculturalismo, recuerda Sen que existen básicamente dos enfoques diferenciados. Uno de ellos se concentra en la promoción de la diversidad como valor en sí mismo; el otro, hace hincapié en la libertad de razonamiento y de toma de decisiones, y reconoce la diversidad en la medida en que posibilita y amplía esa libertad (diversidad que adquiere un carácter instrumental y, por ende, condicionado y contingente). Este es el punto de vista adoptado por el autor, que trata de articularlo con su enfoque más amplio del progreso social entendido como desarrollo de las libertades o capacidades humanas: “Si nos centramos en la *libertad* (incluso en la libertad cultural), el significado de la diversidad cultural no puede ser incondicional, sino que es contingente y varía según sus conexiones causales con la libertad humana y su función de apoyar a las personas a tomar

sus propias decisiones”. Al mismo tiempo, alerta sobre aquellas defensas del multiculturalismo que, obviando las pluralidades de la identidad humana y acogiendo una concepción de la cultura como atributo homogéneo que permanece invariable en el seno de una comunidad, se convierten en realidad en un pedido de “monoculturalismo plural”, esto es, una experiencia de diversidad de culturas que se cruzan “como barcos en la noche” sin apenas interacción, y que sobre la base del énfasis que ponen en la “conservación cultural” pueden correr el riesgo de descuidar la protección de los derechos y libertades individuales. Nacer en un entorno cultural específico no es un ejercicio de libertad; sí lo será la posibilidad de su cuestionamiento y asimilación/rechazo crítico. Sólo después de valorar otras alternativas, la decisión razonada de mantenerse firmemente *dentro* de una tradición cultural puede considerarse un ejercicio de libertad. Naturalmente para que exista esa posibilidad la tradición cultural debe ser protegida si se encuentra amenazada (conservación cultural), pero también se debe garantizar la opción del individuo a permanecer o alejarse de ella (libertad cultural). Distinguir ambas ideas y ser conscientes de que no siempre actúan en la misma dirección resulta crucial, pues, en caso contrario, podemos estar favoreciendo, sin saberlo, una cosa a costa de la otra.

En relación con la popular tesis del choque de civilizaciones, Sen señala que las dificultades para poder considerarla válida arrancan mucho antes de la discusión sobre la confrontación inevitable. Se sitúan, más bien, en el apartado de los supuestos y en la tosquedad sobre la que se ha construido el planteamiento. Algo que comparte también la versión simétrica del llamado diálogo de civilizaciones. El problema de fondo reside en la categorización singularista de las personas, en la presunción de que considerar a las personas en términos exclusivos de una civilización basada en la religión es una buena manera de comprender a los seres humanos. Lo rudimentario del planteamiento se muestra en el hecho de pasar por alto, además

de las identidades plurales de los individuos, las diversidades internas dentro de las categorías en términos de civilizaciones o las interrelaciones que se establecen entre ellas.

Como consecuencia, han ido arraigando en gran parte de la población de las sociedades occidentales poderosos interrogantes acerca de si el islam es una religión pacífica o combativa. Sin embargo, el reconocimiento de la existencia de esa pluralidad de identidades nos puede iluminar a la hora de tratar de explicar por qué coexisten lecturas antagónicas –pacíficas unas, violentas otras– dentro de una misma tradición religiosa. Un individuo puede ser cristiano o musulmán y, además de eso, violento o pacifista. Esto nos debería prevenir de debates acerca de si el islamismo, en sí mismo, es violento o pacífico, porque el hecho de que en una misma persona convivan diversas filiaciones y establezca prioridades debería ser suficiente para comprender que un terrorista ha primado su identidad política violenta a cualquier otra opción, y que a partir de esa preeminencia ideologiza el resto de sus otras identidades (también su tradición religiosa) presentándolas como irremediablemente violentas.

Los grandes textos religiosos –la Torá, los Evangelios o el Corán– permiten, por la abundancia de parábolas, de imágenes y el carácter mítico del relato que presentan, una multiplicidad de lecturas. A esta flexibilidad interpretativa hay que sumar la exigencia de una valoración de las mediaciones necesarias que hacen posible y relevante la vivencia religiosa en el contexto histórico y social en el que se mueve el creyente. Por ello, se debe pedir prudencia para evitar juicios precipitados e injustos acerca de las tradiciones religiosas, máxime cuando la religión –y el diálogo entre las distintas confesiones– puede que sea más parte de la solución que del problema.

Por último, el marco de análisis que ofrece Sen también permite interesantes consideraciones en torno al surgimiento de un sentimiento de identidad global en un contexto crecientemente mundializado. Resaltaremos sólo una a propósito

del denostado movimiento alterglobalizador. Este autor sostiene con acierto que “el descontento general, que expresan los movimientos de protesta puede considerarse prueba de la existencia de un sentido de identidad global y de cierta preocupación por la ética global (...) Ya que la democracia consiste principalmente en el razonamiento público, los debates generados por estas «dudas globales» pueden considerarse aportes elementales, pero posiblemente importantes, para la práctica de alguna forma (necesariamente primitiva) de democracia global”.

Santiago Álvarez Cantalapiedra
Director del Centro de Investigación
para la Paz (CIP-Ecosocial)



VIVIR (BIEN) CON MENOS

Sobre suficiencia y sostenibilidad

Manfred Linz,
Jorge Riechmann y Joaquim Sempere

Icaria Más Madera, 67
ISBN 978-84-7426-904-8
Págs 120

Un libro editado
con la colaboración
del Centro de
Investigación
para la Paz.

BOLETIN DE PEDIDO

Deseo recibir el libro:
Vivir bien con menos. Sobre suficiencia y sostenibilidad

P.V.P. 9 €. (IVA y gastos de envío incluidos para España)

FORMA DE PAGO

- Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- Giro postal a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- Contra reembolso
- Transferencia bancaria a: Banco Popular. C/ O' Donnell, 22.
28009 Madrid.
Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047

DATOS PERSONALES

Nombre:.....

Apellidos: NIF:.....

Dirección:.....

Localidad:.....

Provincia:.....

CP: Teléfono:.....

Correo electrónico:.....

Los datos que usted nos facilita pasarán un fichero de datos propiedad de FUHEM, y serán tratados como exige la ley de Protección de Datos en vigor. Usted tiene derecho

Igualmente, puede solicitar su pedido e información
sobre nuestras publicaciones a:



06

[cuadernos internacionales]

de tecnología para el desarrollo humano

emergencias

- Búsqueda de calidad en la acción humanitaria
- TIC y emergencias
- Provisión de agua en emergencias
- Papel de la ingeniería en la reducción de riesgo

www.cuadernos.tpdh.org

La migración

un camino entre el desarrollo y la cooperación



Editado por CIP-FUHEM*. Madrid, 2005. ISBN: 84-95801-18-8. 182 páginas.

En el actual contexto de la globalización, las migraciones internacionales son resultado, en gran parte, de las fuertes desigualdades en términos de desarrollo y poder entre los países, lo que las convierte en un fenómeno global. En este libro, el análisis abarca desde las causas que motivan los actuales movimientos de población hasta el impacto de estos en el desarrollo de las sociedades implicadas. La obra explora los puntos de conexión de estos movimientos con las políticas de cooperación dirigidas a los países de origen.

* Cofinanciado por la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid.

La migración

un camino entre el desarrollo y la cooperación

Sumario

- Introducción. Por una visión global de las migraciones. *Nieves Zúñiga*
- Cartografías migratorias: migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur. *Sandra Gil Araújo*
- La crisis del desarrollo y las migraciones. *Jaime Atienza Azcona*
- Entre la inmigración y la cooperación en España: ¿existe espacio para el codesarrollo? *Graciela Malgesini*
- El nexos entre migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas. *Ninna Nyberg Sørensen, Nicholas Van Hear y Poul Engberg-Pedersen*

CASOS DE ESTUDIO

- Remesas, dinámicas familiares y estatus social: la emigración ecuatoriana desde la sociedad de origen. *Gioconda Herrera*
- Migración, género y desarrollo: el caso dominicano. *Ninna Nyberg Sørensen*

BOLETIN DE PEDIDO

Deseo recibir el libro:
La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación

P.V.P. 12 €. (IVA y gastos de envío incluidos para España)

FORMA DE PAGO

- Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- Giro postal a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- Contra reembolso
- Transferencia bancaria a: Banco Popular. C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.
Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047

DATOS PERSONALES

Nombre:.....
Apellidos: NIF:.....
Dirección:.....
Localidad:.....
Provincia:.....
CP: Teléfono:.....
Correo electrónico:.....

Los datos que usted nos facilita pasarán un fichero de datos propiedad de FUHEM, y serán tratados como exige la ley de Protección de Datos en vigor. Usted tiene derecho a acceder a su información, así como cancelarla o rectificarla.

Igualmente, puede solicitar su pedido e información sobre nuestras publicaciones a:



POLITICA SOCIEDAD

Revista cuatrimestral de Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense



Presidente
Francisco Aldecoa Luzárraga

Director
Ramón Ramos Torre

Consejo de Redacción
Víctor Abreu Fernández, Rafael Bañón Martínez, Cecilia Castaño Collado, M.^a Isabel Castaño García, Juan José Castillo Alonso, María Cátedra Tomás, Eduardo Crespo Suárez, Rafael Cruz Martínez, María González Encinar, Jesús Leal Maldonado, Lorenzo Navarrete Moreno, Laureano Pérez Latorre, Fernando Valdés dal Ré

Secretaría
Carmen Pérez Hernando

Metodología Participativa y Complejidad en las Ciencias Sociales Vol. 44 - N.º 1

ARTÍCULOS

Manuel Montañés Serrano

Más allá del debate cuantitativo/cualitativo: la necesidad de aplicar metodologías participativas conversacionales

Miguel Martínez López

Complejidad y participación: la senda de la invención estratégica

Ernesto Ganuza Fernández

La participación en la sociología: elementos para una praxis sociológica

Tomás R. Villasante

Seis saltos que practicamos por los caminos de la complejidad social

Davydd J. Greenwood

Investigación participativa y la transformación de las universidades públicas: dar lugar a la producción de conocimiento en Modo 2 en organizaciones de Modelo II

Fco. Javier Garrido García

Perspectiva y prácticas de educación-investigación participativa

Pedro Martín Gutiérrez y Tomás R. Villasante

Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social

Tomás R. Villasante

Una articulación metodológica: desde textos del socio-análisis, I(A)P, F. Praxis, Evelyn F. Keller, Boaventura S. Santos, etc.

VARIOS

José Luis García García

Del conocimiento antropológico y de su patrimonialización

Miguel Ángel Simón Gómez

El decadentismo en la derecha radical contemporánea

RECENSIONES

Susana Castillo

El ladrón de mitos de Francisco Sánchez Pérez

Antonio Martínez López

Convirtiéndose en Foucault. Sociogénesis de un filósofo de José Luis Moreno Pestaña

SUSCRIPCIONES

ESPAÑA		EUROPA		RESTO DEL MUNDO	
Suscripción individual:	27.00 €	Suscripción individual:	36.00 €	Suscripción individual:	45.00 €
Suscripción institucional:	33.00 €	Suscripción institucional:	39.00 €	Suscripción institucional:	54.00 €
Número suelto:	15.00 €	Número suelto:	18.00 €	Número suelto:	21.00 €

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

BOLETIN DE SUSCRIPCION

(envíe este cupón a la dirección indicada a pie de página)

Nombre:
Dirección:
Población: C.P. Provincia:
País: Teléfono:

PRECIO DE UN EJEMPLAR

España (envío gratuito) 9 €
 Europa 21 €
 Resto del mundo 28 €

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN

España (envío gratuito) 28 €
 Europa 60 €
 Resto del mundo 88 €

FORMA DE PAGO

Contra reembolso
 Giro postal o Talón nominativo a Fundación Hogar del Empleado
 Domiciliación bancaria

CARTA AL BANCO

Sr. Director:
Banco/Caja Suc./Agencia
Dirección
Población C.P. Provincia

Le ruego que cargue a mi Cuenta Corriente/Libreta de Ahorros, y hasta nuevo aviso, los recibos que le sean presentados por la Fundación Hogar del Empleado en concepto de suscripción a la revista Papeles.

Titular D./Dña.
Cuenta/Libreta nº N.I.F.
FIRMA (Titular) Fecha:



