



ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

Volumen 8 - 2006 / nº 3
3º cuatrimestre (septiembre-diciembre)

**SECCIÓN DPTAL. DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
RELACIONES INTERNACIONALES**



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Revista cuatrimestral editada por la Sección Departamental del Dpto. Interfacultativo de
Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM

CONSEJO DE REDACCIÓN

- Dr. ROGELIO ALONSO PASCUAL. Profesor investigador. Universidad Rey Juan Carlos.
Dra. CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM. Dra. DELIA CONTRERAS. Profesora de
Relaciones Internacionales. Universidad San Pablo CEU.
D. ALFREDO CRESPO ALCÁZAR. Profesor del Título de Especialista en Información Internacional y Países del Sur. UCM.
Dra. MERCEDES HERRERO DE LA FUENTE. Profesora de Periodismo Internacional. U. Antonio de Nebrija.
Dr. JOSE LUIS NEILA HERNÁNDEZ. Profesor de Historia. Universidad Autónoma de Madrid.
Dr. JOSE MARÍA PEREDO POMBO. Profesor de la Universidad Europea de Madrid.
Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.

CONSEJO CIENTÍFICO

- Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. PAZ ANDRES SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de Dº Internacional Público. Universidad de Oviedo.
Dra. ESTHER BARBÉ IZUEL. Catedrática de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.
Dr. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE. Presidente de la AMEI. Profesor de la Universidad Nacional de México.
Dr. JOSÉ ESTEVES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.
Dra. JEANNETTE IRIGOIN-BARRENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
Dr. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS. Catedrático de Dº Internacional Público. Universidad de Alcalá de Henares.
Dr. FELIPE MARAÑA MARCOS. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. MARÍA FUENCISLA MARÍN CASTÁN. Profesora Titular de Relaciones Internacionales.
Directora de la Sección Departamental. UCM.
Dr. JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES. Catedrático de Historia Contemporánea. UCM.
Dr. MODESTO SEARA VÁZQUEZ. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México
Dr. JORGE JOSÉ TORRES. Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT).
Universidad Nacional de Tucumán.

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE es una revista que está incluida en el Catálogo Latindex y en el Catálogo de la Biblioteca Nacional de España.

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE es una revista cuatrimestral que publica tres números al año, abril, agosto y diciembre. La revista no se hace responsable de las opiniones de los autores vertidas en los Estudios. ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE tiene como objetivos científicos ampliar los conocimientos sobre temas internacionales, conjugando las aportaciones de diversas áreas científicas: Relaciones Internacionales, Economía, Derecho, Historia y Ciencias de la Información, además de facilitar la utilización de los métodos y técnicas de análisis e información internacionales.

Sección Dptal. de Dº Inter. Público y RR.II
Facultad de CC. de la Información. Planta 2º Despacho 225-2
Avda. de la Complutense s/nº. 28040 Madrid
Teléfono: 91-394 20 68. Telf./Fax: 91- 394 21 91
Web: <http://www.ucm.es/info/sdrelint>

Recepción de estudios: María José Pérez del Pozo, mjperezp@ccinf.ucm.es
Maquetación y diseño: Roberto Carlos Álvarez Delgado

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en *ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE* deberán cumplir las normas que se enumeran a continuación:

Los estudios deberán ser originales e inéditos y no debe estar comprometida su publicación en otro medio. La publicación de Estudios está abierta a especialistas nacionales y extranjeros.

Los estudios tendrán un mínimo de quince y un máximo de veinticinco páginas, incluyendo gráficos, cuadros, notas a pie y bibliografía, escritas en DIN A 4, con letra tipo Times New Roman de cuerpo 12, con interlineado sencillo y los siguientes márgenes: 2,5 cm. (superior e inferior), 2,5 cm. (el interior) y 2 cm. (el exterior). Las ilustraciones que se presenten no podrán suponer más de un 10% del estudio.

En la primera página se indicará: título del Estudio, nombre y apellidos del autor o autores, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve curriculum vitae.

Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido en español y en inglés o francés, que no excederá de 15 líneas. Además, deberá señalar las palabras clave con las que clasificar el Estudio.

Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.

Las notas irán siempre a pie de página, escritas en letra tipo Times New Roman de cuerpo 9. Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

* LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): Título del libro (en cursiva), editorial, ciudad, año y páginas. Ejemplo: CALDUCH CERVERA, Rafael: *La Dinámica de la Sociedad Internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, p. 221.

* ARTICULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "Título del artículo" (entre comillas), Nombre de la revista (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: ANGUITA OLMEDO, Concepción: "Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El último pacto anglo-español", *Revista Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 2, 2000, nº 1, pp. 29-51.

* Cuando la referencia proceda de Internet deberá citarse la página Web completa, incluyendo la fecha de la última consulta realizada por el autor.

Los Estudios se entregarán en Word, CD Rom o disquete, en la sede de la revista, o vía e-mail a la siguiente dirección: mjperez@ccinf.ucm.es

Las reseñas tendrán un mínimo de página y media y un máximo de tres páginas, escritas de acuerdo con las normas especificadas anteriormente.

Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

Recepción y aceptación de originales: Los originales cuya publicación vaya destinada al número 1, primer cuatrimestre, deberán entregarse antes del 1 de abril. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 2, segundo cuatrimestre, deberán entregarse antes del 1 de agosto. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 3, tercer cuatrimestre, deberán entregarse antes del 1 de diciembre. La selección y evaluación de los estudios correrá a cargo del Comité Científico, revisión de pares, en función de los objetivos establecidos y siguiendo los criterios de interés y calidad científica. En el caso de los trabajos aceptados, queda entendido que sus autores ceden a la Sección Departamental de D.I.P.y RR.II los derechos de publicación y reproducción parcial o total de sus aportaciones. Los estudios que no se ajusten a las exigencias de calidad determinadas por el Consejo serán desestimados.

La revista no se compromete a la devolución de los originales no solicitados expresamente.

Los libros y revistas científicas enviados a la Sección Departamental cuyo contenido se adecue a los objetivos de *Estudios Internacionales de la Complutense* serán incluidos en la sección de Libros Recibidos.

I. ESTUDIOS

Hacia una caracterización de la política mundial contemporánea. Una perspectiva conceptual Miguel Ángel Latouche	9
La estructura económica internacional del siglo XIX Dr. Rafael Calduch Cervera	35
Desafíos a la seguridad en Latinoamérica: Análisis de los principales conflictos armados no convencionales en la región John E. Griffiths Spielman	83
Globalización, gobernabilidad y brechas ideológicas en América Latina Mariano César Bartolomé	107
El futuro de los países de la Carta Adriática en la OTAN Dra. Patricia González Aldea	127
La CIA en los ciclos de la política exterior estadounidense (Parte segunda) Dra. Soledad Segoviano Monterrubio	161

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina. Guillermo Mastrini y Martín Becerra (Directores)	183
II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS	187

Hacia una caracterización de la política mundial contemporánea. Una perspectiva conceptual

Miguel Ángel Latouche

Profesor de Política Internacional adscrito a la Escuela de Comunicación Social de la Facultad de Humanidades y Educación y Postgrado de Relaciones Internacionales de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

GOBERNABILIDAD, ORDEN GLOBAL, EQUILIBRIO, MULTICENTRISMO

Resumen

Comprender el mundo en el que vivimos implica redefinir el contenido de las herramientas conceptuales a partir de las cuales intentamos darle sentido a la realidad circundante. El Sistema Mundial ha sufrido, en los últimos años, un importante proceso de transformación de su estructura, de manera que las reglas a partir de las cuales se definían las interacciones entre los actores han perdido su capacidad de regulación. De igual modo, las teorías que utilizamos para comprender el alcance y las características del Orden Global emergente han perdido su poder explicativo. En ese sentido, se propone que los paradigmas tradicionales de la Teoría de las Relaciones Internacionales son insuficientes para comprender un mundo complejo, dinámico y cambiante. Estudiar Política Mundial en el tiempo en que vivimos implica reconocer que nos encontramos ante la necesidad de una discusión ontológica profunda que nos lleva a cuestionar las características de nuestro objeto de estudio tanto como la manera como nos aproximamos a éste.

GOVERNANCE, GLOBAL ORDER, BALANCE, POLY-CENTRYC

Abstract

Understanding the World we live in implies the redefinition of the

‘conceptual tools’ that we use to make sense of our reality. The Global System has developed during the last few years along a process of deep transformations in its structure, so that the rules that use to define the interactions among actors have lost its regulative capacity. Likewise the theories that we use to understand the characteristics of the New Global Order has lost its explicative capacities. In this sense we propose that the traditional paradigms of the International Relations Theory are insufficient to understand the complexities and dynamics of global interactions. To study Global Politics, in our days, implies to recognize that we need to advance a deep ontological discussion.

Sumario

I.Introducción.-II.La hegemonía como forma de orden.-III.Hacia la mundialización de la política.-IV.Una perspectiva conceptual.-V.A modo de conclusión.-VI.Bibliografía

“There are concrete, empirical dynamics at work that can properly be regarded as processes and structures of globalization. But all the dynamics are extraordinarily complex and require considerable nuance to comprehend their deeper implications and widespread consequences.”

James Rosenau.

“To put the point as succinctly as possible: if it is true that contemporary political life is increasingly characterized by processes of contemporary acceleration, then we should expect to experience increasingly disconcerting incongruities between new articulations of power and accounts of political life predicated on the early- modern fiction that temporality can be fixed and tamed within the spatial coordinates of territorial jurisdiction.”

R.B.J. Walker.

I. Introducción

Partimos de la presunción de que la teoría nos ayuda a darle sentido al mundo en el cual vivimos y a nuestro lugar en él. Al mismo tiempo, con-

sideramos que las explicaciones que una teoría en particular pueda darnos acerca de un fenómeno determinado no siempre serán las más precisas. Basar nuestras explicaciones acerca de la realidad concreta en una construcción conceptual determinada no es necesariamente garantía de que podamos explicar con consistencia aquello que vemos o que creemos ver. En ese contexto, al hablar acerca de la política mundial contemporánea nos encontramos frente a frente con la dificultad de aproximar una mirada coherente a un momento histórico en la evolución de las interacciones entre los actores de la comunidad mundial que nos luce tan complicado, que parece haber llegado al punto de socavar las capacidades explicativas de nuestras herramientas teóricas.

El actual debate por el que transita la Teoría de las Relaciones Internacionales en realidad nos ha dejado pocas respuestas a una serie creciente de interrogantes acerca de la situación del mundo contemporáneo. A pesar de la discusión permanente y de la controversia académica que ha caracterizado a la disciplina durante los últimos años, la verdad es que todo parece indicar que no hemos sido capaces de definir, desde una perspectiva clara, las características y dinámicas de las interacciones globales. La incertidumbre y la borrosidad se han convertido en elementos definitorios del sistema. De alguna manera, las transformaciones globales han restringido el alcance de nuestras viejas certidumbres, situándonos ante la necesidad de desarrollar nuevas estrategias e instrumentos intelectuales que nos permitan entender el alcance, impacto y consecuencias de los cambios profundos que se han sucedido dentro de la estructura de un ámbito sistémico que tiende a globalizarse.

Si bien entendemos que cuando hablamos de la estructura del sistema mundial, nos estamos refiriendo a la manera como el poder se distribuye entre los diferentes actores que lo constituyen y a los sistemas normativos que definen y regulan sus interacciones, necesitamos, al mismo tiempo, reconocer que las fuerzas sísmicas de los cambios paramétricos han afectado la lógica jerárquica de la política de poder. Aun el observador más ingenuo es capaz de reconocer la presencia de una dinámica de transformación, no sólo en el reacomodo de los espacios geográficos y de las diferentes áreas de influencia a todo lo largo del globo sino también, y principalmente, en el desarrollo de fenómenos y procesos que no son fácilmente identificables desde la perspectiva de las categorías conceptuales tradicionales. El fin de la guerra fría

y la desintegración de la Unión Soviética literalmente barrieron los arreglos normativos e institucionales que regulaban las interacciones de los actores durante la confrontación bipolar.

La proliferación de nuevos actores, la aparición de nuevos temas en la agenda global, la aceleración de los procesos, el libre flujo de la información a lo largo de las fronteras artificiales del Estado nacional y la redefinición del concepto de soberanía, no son más que algunas de las características de un orden global emergente, cuyas particularidades y potencialidades para el conflicto y/o la cooperación nos son aún desconocidos. Actuar dentro de este contexto, supone la necesidad de comprender las implicaciones y las dinámicas de un mundo que muta de manera permanente. Estamos confrontados con un mundo complejo en el cual múltiples procesos se hacen presentes durante lapsos temporales variables y se cruzan y entrecruzan de manera acelerada hasta definir un tupido y complicado tejido de interacciones.

En este trabajo pretendemos aproximarnos a una comprensión conceptual acerca del orden mundial contemporáneo, para lo cual estudiaremos los conceptos de transformación y complejidad como categorías analíticas fundamentales. Lo anterior nos sitúa sobre la hipótesis metodológica de que necesitamos redefinir y reelaborar nuestros presupuestos teóricos a los efectos de poder combinar las elusivas piezas del rompecabezas global.

II. La hegemonía como forma de orden

El mito de origen del sistema internacional se encuentra, en general, asociado con la suscripción de la Paz de Westfalia en 1648. Los tratados de Munster y Osnabrück pusieron fin a una guerra que durante 30 años devastó al continente europeo en los momentos de mayor intensidad de la confrontación religiosa entre los reformistas protestantes y los protectores de la fe católica representados principalmente por el Sacro Imperio Romano y el Papado. La paz fue alcanzada bajo el principio *cuius regis eius religio*, el cual admitía la facultad de los príncipes para determinar la religión de los territorios sobre los cuales ejercían la dominación, con lo cual se limitó la capacidad que el Papado pudiese tener en la determinación de la fe religiosa de los territorios que habían adquirido autonomía. De hecho, las pretensiones de universalidad y homogeneidad que eran característicos del Imperio de los Habsburgo fueron puestos en

cuestionamiento por las dinámicas de una independencia territorial que posibilitaba que cada cual determinase los principios sobre los cuales sería establecido el gobierno doméstico¹, lo que permitió establecer los elementos de diferenciación entre actores soberanos.

Este proceso inició la construcción de lo que Hoffman identificó, en la década de los ochenta, como un sistema de soberanía plana. El Sistema Westfaliano se caracteriza por la existencia de actores autónomos bien diferenciados que poseen la capacidad de imponer las reglas del gobierno sobre una población localizada en un territorio determinado². Estas unidades nacionales, que evolucionaron hasta constituirse en los Estados nacionales modernos, se constituyeron en los actores fundamentales de la Política Internacional. Vale decir que esta supremacía del Estado nacional se estableció, precisamente, como resultado del ejercicio de la soberanía.

¹ “But the crucial question for sovereignty is not whether princes signed agreements regarding their internal affairs; modern states, after all, frequently agree to regulate prices or pollution within their borders without compromising their sovereignty. Rather, the issue is whether any institution outside the state was vested with the constitutional authority to execute, judge, or legislate about these agreements about religion. Here, the text of the treaties calls for arbitration of religious disputes, but through compromise, not majority decision, thus leaving the sovereign right of assent virtually intact. But given the outlooks of contemporary states persons and diplomats and considering subsequent practice, these procedures would mean little. Historians of the period commonly agree that even in the late stages of the Thirty Years’ War, political leaders had lost their religious zeal and ceased to contest religion as a political affair. There is also little record of any religious matter being adjudicated through imperial institutions. Finally, for over a century and a half after Westphalia, unlike after Augsburg, neither princes nor the emperor intervened to contest religion within another prince’s territory. Even though future European treaties compromised sovereignty on behalf of religious minorities, never again would intervention for religion play anywhere near the role that it did between 1517 and 1648. Although religion was occasionally a partial contributor to war between states, in general, religion ceased to be a *causis belli*”, en PHILPOTT, Daniel: “The Religious Roots of Modern International Relations”, en *World Politics*, vol. 52, n° 2, enero, 2000, p. 206.

² “The universal ideas that gave cohesion to the medieval world—a cohesion no less important because it contradicted great diversity—gave way to separate states and nations, each capable of defining its own goals and cultural mission. The idea of sovereignty took root, though not immediately, and provided the ideological justification for ultimate control within a specific territory at the same time that it provided a basis for recognition from other states. Sovereigns made treaties with other sovereigns, forged policies to rule inside a territory, attempted to exclude other authorities from interfering in “domestic politics,” developed stronger controls over their own borders, and actively participated in the construction of citizenship and nationalism”, en CAPORASO, James: “Changes in the Westfalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty”, en *International Studies Review*, vol. 2, n° 2, 2000, p. 2.

Por una parte, era necesario mantener el control político interno, no sólo en lo que respecta al proceso de construcción de lo político, sino también en lo que tiene que ver con la constitución de un orden doméstico coherente. Por otra parte, los Estados nacionales se encontraron con que era necesario desarrollar ciertas capacidades que les permitieran defenderse de las amenazas externas³.

De ese modo, los Estados nacionales eran considerados como unidades equivalentes, cuya preocupación fundamental era la de garantizar la propia supervivencia en un ambiente que, en general, era considerado hostil. En efecto, la agenda de la política internacional durante la época westfaliana, era tremendamente sencilla; después de todo, se encontraba circunscrita a atender el tema del mantenimiento de la seguridad nacional. El Estado nacional territorial era considerado como una unidad independiente que se definía a partir de su capacidad para defenderse con éxito en contra de las amenazas a su soberanía. Ante la ausencia de una instancia gubernamental supra-estatal con capacidad para imponer un orden y regular las actuaciones que los diferentes actores pudieran adelantar en la satisfacción de sus necesidades, se entendía que cada Estado tenía la potestad para utilizar cualquier medio que considerase necesario para garantizar su propia supervivencia dentro de la lógica de la razón de Estado⁴.

De acuerdo con Waltz, el elemento más característico del sistema internacional es su condición de anarquía. La ausencia de un gobierno centralizado coloca la responsabilidad de garantizar la propia seguridad en manos de cada uno de los actores actuando individualmente. Después de todo, los recursos son limitados y se encuentran distribuidos de forma desigual entre los miembros del sistema, de manera que los elementos que algún actor pudiese necesitar para garantizar su desarrollo pudieran estar ubicados en el territorio de algún otro, lo que crea incentivos para el uso de la fuerza y la influencia. De alguna modo, la guerra era una situación permanente, lo que suponía que los Estados debían desarrollar una serie de potencialidades que les permitieran defenderse de las agresiones externas

³ KRASNER, Stephen: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

⁴ El tema de la Razón de Estado ha sido trabajado intensamente por Pedro Guevara en GUEVARA, Pedro: "La elitización de la democracia representativa", en *Politeia*, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas, n° 15, pp. 305-330.

y al mismo tiempo incrementar sus propias áreas de influencia⁵. En el Sistema Westfaliano la ‘autoayuda’ (self-help) se instituyó como la estrategia preponderante dentro del juego competitivo de la política internacional⁶.

La ausencia de un gobierno centralizado sin embargo, no implica la inexistencia de reglas que regulasen la gobernabilidad del sistema. El Sistema Internacional Westfaliano se encontraba lejos de ser el equivalente al Estado de naturaleza hobbesiano, en el cual la confrontación es permanente y no existen garantías para la vida y los bienes de los sujetos. En realidad, los momentos históricos que asemejan escenarios de total ausencia de reglas e instituciones no son frecuentes. Estos estarían circunscritos a situaciones de confrontación abierta, tales como, por ejemplo, la segunda guerra mundial, durante la cual el desarrollo de armas de destrucción masiva, la movilización de recursos y las dimensiones del conflicto fueron tan extraordinarias que no existían límites al uso de la fuerza o restricciones a las estrategias que podían ser utilizadas durante los enfrentamientos (guerra total).

Así, esta situación es poco común. En general nos encontramos con que el conflicto se asocia a la idea de que la *guerra es la continuación de la política por otros medios*⁷. La guerra tiene un objetivo político, de manera que el uso de la fuerza tiende a estar limitado en función de los logros que los actores pretenden alcanzar mediante su utilización. El ataque japonés a Pearl Harbor, por ejemplo, estaba dirigido a garantizar el control del Océano Pacífico por el imperio japonés y la reducción de la influencia de Estados Unidos en Asia. El objetivo político asociado al uso de la fuerza había sido claramente definido por los que tomaban las decisiones en Japón. La utilización de la fuerza estaba limitada en función de las po-

⁵ “The state among states it is often said, conducts its affairs in the brooding shadow of violence. Because some state may at any time use force, all state must be prepared to do so – or live at the mercy of their military more vigorous neighbors. Among states, the state of nature is a state of war, this is meant not in the sense that war constantly occurs but in the sense that, with each state deciding for itself whether or not to use force, war may break out at any time”, en WALTZ, Kenneth: “Reductionist and systemic theories”, en ROBERT KEOHANE (editor): *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 98.

⁶ “In a self- help system each of the units spends a portion of its efforts, not in forwarding its own good, but in providing the means of protecting itself against others”, en *Ibidem*, p. 101.

⁷ CLAUSEWITZ, Carl von: *Arte y ciencia de la guerra*, México, Grijalbo, 1972.

sibilidades que existían para alcanzar esos objetivos⁸. De manera que aún siendo la guerra una posibilidad permanente, ni la confrontación efectiva ni la inestabilidad adquieren ese carácter.

El Sistema Westfaliano está conformado por Estados nacionales territoriales que poseen un status legal equivalente, los cuales definen su interés nacional en términos de poder y que utilizan sus potencialidades para garantizar su seguridad territorial y reducir la influencia externa. El Sistema Westfaliano tiene un carácter Estado-céntrico dentro del cual actores con intereses contrapuestos interactúan bajo condiciones de anarquía⁹. Ahora bien, las interacciones son posibles en la medida en que se desarrolla un sistema institucional de regulaciones que determina los contenidos de las reglas del juego¹⁰.

En este sentido, hablar acerca de un Orden Westfaliano necesariamente nos coloca frente al dilema de determinar quién y cómo se definen las normas que regulan los contenidos, la extensión y la intensidad de las interacciones que se producen dentro del sistema. Las claves a estos interrogantes vienen dadas por lo que entendemos son los elementos definitorios del Sistema Westfaliano. Hacemos alusión a que si el principal problema dentro del contexto que estamos refiriendo está asociado a las dinámicas tradicionales del poder -el poder como avasallamiento de la voluntad ajena- resulta lógico pensar que, en consecuencia, las reglas del juego westfaliano fueran definidas y garantizadas por los actores con mayores potencialidades de poder relativo.

⁸ “In a Clausewitzian war, the enemy has a set of political objectives which he tries to achieve through the use of organized force, including act of terror”, en HARRY, Lee: *Civilizations and its enemies. The next stage of history*, New York, Free Press, 2004, p. 16.

⁹ “In a sense the ‘anarchic field’ describes a nonstructure, or an institutionally free context, in which individual actors will interact with one another in the absence of a preexisting relationship, or of specific obligations, between them. They are thus free to use all strategies within their capability, and they are constrained only by physical limitations and by the countermoves of other actors”, en SCHARPF, Fritz: *Games Real Actors Play. Actor centered institutionalism in policy research*, Oxford, Westview Press, 1997, p. 98.

¹⁰ The actors themselves depend on socially constructed rules to orient their actions in otherwise chaotic social environments and because, if they in fact perform this function, these rules must be “common knowledge” among the actors and hence relatively accessible to researchers as well. Institutions have explanatory value because sanctioned rules will reduce the range of potential behavior by specifying required, prohibited, or permitted actions”, en *Ibidem*: p.39.

Los actores más poderosos utilizarían sus capacidades para crear y mantener áreas de influencia sobre las cuales desplegar su poder con la finalidad de establecer y mantener un orden que les permitiese satisfacer más que proporcionalmente sus propios intereses. Después de todo, los sistemas normativos generan predictibilidad en la medida en que reducen la incertidumbre. Allí donde existen regulaciones los actores desarrollan una idea bastante clara acerca de cuales serían los comportamientos aceptables y cuales no dentro de circunstancias específicas, lo que permite que los actores desarrollen estrategias que les garanticen un posicionamiento competitivo dentro del sistema sin afectar su equilibrio.

Queda, entonces, suficientemente claro que durante la época westfaliana las potencias asumirían los costes asociados con la provisión de las regulaciones a cambio de la definición de un margen de utilidad que les garantizase la obtención de beneficios sustantivos en términos de incrementos adicionales de sus potencialidades de poder. Lo anterior finalmente se traduciría no sólo en términos de una mayor dominación territorial sino además en términos de una mayor influencia ideológica y cultural, mayor acceso a recursos, incremento del prestigio y una reducción sustantiva de los riesgos a la seguridad.

Durante la guerra fría tanto Estados Unidos como la Unión Soviética definieron unas áreas de influencia sobre las cuales impusieron tanto sus valores, sus modelos de organización social y política como sus potencialidades de poder. Cada superpotencia definía una estrategia de dominación que se estructuraba de manera vertical mediante el establecimiento de regulaciones que permitían el establecimiento de concepciones particulares acerca del orden internacional¹¹. Parece problemático, sin embargo, observar que la construcción del orden mundial tuviese un carácter jerárquico. Los superpoderes definían las dimensiones de las acciones coordinadas que se producían dentro de sus áreas de influencia de manera unilateral, usando su poder para determinar una influencia directa sobre la toma de decisiones y sobre las acciones de los demás actores o para controlar las actuaciones de las organizaciones multilaterales. El Orden Westfaliano se estableció en función del interés y las potencialidades de las grandes potencias, las cuales imponían importantes costes sobre sus asociados¹².

¹¹ "Great tasks can be accomplished only by agents of great capability. That is why states, and specially the major ones, are called on to do what is necessary for the world's survival", en WALTZ, Kenneth: *Theory of International Politics*, MA. Addison-Wesley, 1979, p. 107.

¹² "During the heights of the Cold War... repeated demands by the superpowers that their allies

El Orden Westfaliano estaba fundamentado en la estabilidad hegemónica. Los actores hegemónicos controlaban los comportamientos que se adoptaban y las interacciones que se establecían dentro de sus áreas de influencia, dictando los estándares para el comportamiento aceptable, en tanto que estructuraban una estrategia de cohabitación que garantizaba el equilibrio de la balanza estratégica, la cual en el caso de la guerra fría, fue establecida en función del principio de la contención y de las posibilidades de destrucción mutua¹³.

Desde el punto de vista metodológico el estudio del Orden Westfaliano se fundamenta en la simplicidad. Las aproximaciones teóricas a la comprensión del sistema internacional se basan en presunciones ontológicas y epistemológicas intuitivas y reduccionistas. Desde esta perspectiva se traza una clara línea divisoria entre el ámbito de lo doméstico y el internacional. Después de todo Waltz había sido suficientemente claro al establecer una diferenciación entre los niveles de análisis, adoptando para el Neorealismo una perspectiva sistémica que limitaría la investigación acerca de los fenómenos mundiales a los flujos y a los procesos que resultaran de las interacciones de los Estados nacionales actuando en un contexto anárquico. En tal sentido, el Orden Westfaliano se fundamentaría en el presupuesto de la territorialidad. Los Estados nacionales eran considerados como cajas negras que reaccionaban de manera similar ante el impacto de las fuerzas sistémicas, en tanto que se consideraba que los que tomaban las decisiones definían sus cursos de acción en función de una comprensión objetiva acerca del mundo en el cual debían actuar¹⁴. Bajo esta presunción era fácil establecer una clara diferenciación entre lo que se situaba dentro del ámbito doméstico del Estado nacional y lo que se encontraba fuera. Las fronteras del Estado nacional determinaban la separación entre amigos y enemigos, entre identidades ideológicas y culturales, entre un sentido de comunidad basado en la igualdad de valores y aquello que se consideraba diferente y ajeno¹⁵.

support their policies became part and parcel of the existing order”, en ROSENAU, James: “Governance, Order and Change in World Politics”, en ROSENAU, James y CZEMPIEL Ernst-Otto: *Governance without government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 15.

¹³ KISSINGER, Henry: *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 919.

¹⁴ MORGENTHAU, Hans J: *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

¹⁵ “Difference itself is elevated to a permanent ontological principle”, en WALKER, Robert:

Este programa de investigación presume una dimensión lineal del tiempo y del progreso a lo largo de la cual se justifican las acciones políticas basadas en el uso del poder y la influencia para el mantenimiento del status quo. De hecho, se podría decir que, conceptualizado de esta manera, el orden internacional tendería hacia la inmutabilidad. Si bien las polaridades y las hegemonías podían cambiar en un momento dado, la estructura anárquica del sistema imponía una agenda política que debía atender los retos de la autonomía, la existencia de intereses contrapuestos y la diferencia. El análisis estructural desarrolló la capacidad para resolver los problemas de la confrontación bipolar mediante la explicación científica de las relaciones de poder y la prescripción de políticas específicas¹⁶.

Este paradigma, sin embargo, tiene importantes dificultades para aproximarse al estudio de la etapa de transformación por la que transita el sistema actualmente¹⁷ (Zacher, 1992). Después de todo, según Kuhn (2001) la ciencia normal tiende a hacerse conservadora cuando sus presupuestos son aceptados sin cuestionamientos y de manera general por la comunidad científica¹⁸. Estos paradigmas tratan de evitar la confrontación con lo

Inside/ Outside International Relations, As a political theory, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 118.

¹⁶ “Problem Solving Theory (...), takes the world as it finds it, with the prevailing social and power relationship and the institutions into which they are organized, as a given framework for action. The general aim of problem- solving is to make these relationships and institutions work smoothly by dealing effectively with particular sources of trouble”, en COX, Robert: “Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory”, en KEOHANE, Robert (editor): *Neorealism...*, *op.cit.*, p. 208.

¹⁷ “Neorealism cannot explain structural change. To be sure, Neorealism acknowledge the possibility of structural change in another sense - namely transition from one distribution of power to another. But the kind of structural change the critics have in mind is less material than *social*: the transition from feudalism to sovereign states, the end of the Cold War, the emergence of peace among democratic states and so on. Neorealists do not consider such changes ‘structural’ because they do not change the distribution of power or transcend anarchy. as a result, while no doubt conceding the importance of something like the end of the Cold War for foreign policy, their emphasis in thinking about such change returns always to the macro- level logic of ‘plus ça change...’. The logic of anarchy is constant”, en WENDT, Alexander: *Social Theory of International Politics*, Cambridge, University Press, 1999, p. 16.

¹⁸ “International relations scholars are one of the most conservative groups of social scientists in the sense that we are very skeptical, if not cynical, about the possibility of fundamental change in the parameters of our area of study. In fact, we generally believe that illusions concerning the possibility of major change can wreak greater havoc in the world than a realistic acceptance of the rather nasty nature of international politics. The basic reality that we feel we must accept

nuevos retos impuestos por los cambios sustanciales en el entorno, lo que termina introduciendo anomalías dentro de la coherencia interna de la teoría, reduciéndose así su capacidad explicativa. La tarea que tienen por delante los estudiosos de la política mundial, supone el cuestionamiento de la conceptualización tradicional de la realidad, la deconstrucción de las categorías de análisis y el reconocimiento de los cambios que caracterizan al orden mundial emergente.

III. Hacia la mundialización de la política

La teoría nos ayuda a darle sentido al mundo en el que vivimos. La realidad está mucho más allá de nuestra capacidad para comprender totalmente sus implicaciones y sus significados¹⁹. Es por esto que tendemos a desarrollar categorías conceptuales a partir de las cuales intentamos aproximar una lectura más o menos consistente acerca del mundo que nos rodea y en el cual se desarrollan nuestras vidas, a veces con la finalidad de simplemente entender qué es lo que sucede a nuestro alrededor mientras que otras tantas con la intención de intervenir sobre la realidad para resolver algún asunto en particular o para cambiar su curso. La manera como observamos la realidad y cómo la entendemos, está determinada por los lentes conceptuales que usamos para aproximar una mirada a sus procesos, fenómenos y flujos. Estas consideraciones son de particular importancia para el estudio contemporáneo de la política mundial. Después de todo, la teoría no tiene un carácter autoreferencial, en el sentido de que no se limita a la mera interpretación sino que, por el contrario, nos proporciona una justificación conceptual para la acción política.

Resulta muy complicado derivar una comprensión relevante acerca de la política mundial si situamos el proceso de construcción de categorías

is a system of states that are subject to minimal international governance and that go to war regularly to realize various goals. In the present era our long- held and justifiable cynicism concerning the possibility for change in the traditional interstate system could blind us to a significant transformation in global politics”, en ZACHER, Mark: “The decaying pillars of the Westfalian temple: Implications for international order and governance”, en ROSENAU, James y CZEMPIEL, Ernst-Otto: *Governance...*, *op.cit.*, p. 58.

¹⁹ “People act not on the basis of objective reality but on the basis of *perceived reality* and of assumed cause- and- effect relationship operating in the world they perceive”, en SCHARPF, Fritz: *Games Real Actors Play...*, *op.cit.*, p. 19.

de análisis exclusivamente en el ámbito de la experiencia empírica²⁰. La realidad por sí misma no nos cuenta toda la historia. La interpretación que de ésta hagamos va a estar influida por la perspectiva teórica con la que estemos trabajando²¹. La tarea principal que deben acometer los estudiosos de la política mundial se refiere al desarrollo de herramientas teóricas que guíen nuestra comprensión de las implicaciones efectivas de los cambios sistémicos así como de los alcances de las interacciones que se producen entre los diferentes actores. Necesitamos recordar que en el proceso de comprender la política mundial contemporánea, debemos determinar con exactitud qué es lo que estamos estudiando²². Es decir, debemos determinar las rutas ontológicas y epistemológicas que debemos seguir en el proceso de desarrollar una teoría relevante²³.

Una vez que hemos aceptado que la teoría nos ayuda a entender la realidad que nos circunda, es necesario que reconozcamos que nuestros arreglos políticos y sociales tienden a cambiar de manera frecuente. Lo que nos parece real hoy puede no necesariamente serlo mañana de manera que las categorías que utilizamos para analizar un fenómeno particular en un momento determinado pudieran no ser pertinentes para analizar el mismo fenómeno en otro periodo de tiempo. Cuando asumimos el ejercicio de teorizar, debemos reconocer la dirección y el impacto de las transformaciones que pudiera sufrir el contexto donde se producen

²⁰ “In the long run empirical work may help us to decide which conceptualization is best, but the ‘observation’ of unobservables is always theory laden, involving an inherent gap between theory and reality (the ‘undetermination of theory by data’). Under these conditions empirical questions will be tightly bound up with ontological and epistemological ones; how we answer ‘what is what?’ will depend in important part on how we first answer ‘what is there?’ and ‘how should we study it?’ ...”, en WENDT, Alexander: *Social Theory...*, *op.cit.*, p. 5.

²¹ “(...), it is difficult to separate what we ‘see’ in international life from our conceptual lenses”, en *Ibidem*, p. 22.

²² “Since the whole story of any set of circumstances can never be told and explained (there is too much detail), there can be no observation without selecting out some circumstances as important and diminishing others as trivial on the basis of ontological and value preferences” en ROSENAU, James: *Distant Proximities. Dynamics Beyond Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2003, p. 206.

²³ “Theoretical construction needs to recognize the three objectives of a fully developed social science discipline: reliable DESCRIPTION; persuasive EXPLANATION; and high probability PREDICTION of the multiple strands that compose world politics”, en BRECHER, Michael: “International Studies in the Twentieth Century and Beyond: Flawed Dichotomies, Synthesis, Cumulation”, en *Internacional Studies Quarterly*, vol. 43, n° 2, 1999, p. 217.

los fenómenos bajo estudio. Sólo de esta manera es posible incrementar la capacidad analítica de las categorías conceptuales utilizadas en el estudio de la realidad concreta²⁴. En la medida en que se incrementan las capacidades explicativas de nuestras herramientas teóricas se reduce la separación que pudiera existir entre la teoría y la práctica, lo que debería incrementar nuestra comprensión acerca de los procesos políticos y nuestra capacidad para interpretar la realidad y prescribir cursos de acción consistentes con los retos que ésta pudiera imponer.

Aún cuando parece evidente que estamos transitando por un período de profundas transformaciones y reajustes en el ámbito de la política mundial, parece mucho más difícil señalar la dirección que siguen esas transformaciones y sus dimensiones verdaderas. Vivimos en medio de una turbulencia global²⁵ que desafía nuestra capacidad para comprender las implicaciones de los procesos políticos, los intercambios y las interacciones de carácter global. Al punto que, en nuestro criterio, nuestras certezas teóricas se han venido diluyendo ante el incremento de la complejidad, con lo cual la incertidumbre y la vaguedad se han convertido en elementos definitorios del desarrollo de la política mundial²⁶, todo lo cual tiende a fracturar la lógica de funcionamiento del sistema westfaliano.

Vivimos en una época de transformaciones globales. Hablar acerca de la política mundial en nuestros días implica reconocer el impacto de la globalización sobre la estructura del sistema y los cambios acelerados que estos producen sobre las interacciones y los procesos que involucran

²⁴ “A priori task of theory is to become clearly aware of these problems, to enable the mind to come to grips with the reality it confronts. Thus, as reality changes, old concepts have to be adjusted or rejected and new concepts forged in an initial dialogue between the theorist and the particular world he tries to comprehend.” COX, Robert: “Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory”, en KEOHANE, Robert (editor): *Neorealism...*, op.cit., p. 208.

²⁵ “Global turbulence can be defined as a worldwide state of affairs in which the interconnections that sustain the primary parameters of world politics are marked by extensive complexity and variability”, en ROSENAU, James: *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p.78.

²⁶ “(...) uncertainty is a prime characteristic of turbulent politics. While the fluctuations of variables usually adhere to recognizable patterns, regularities disappear when turbulence sets in. At such times, the structures and processes of world politics enter a realm without prior rules or boundaries. Anything may happen, or so it seems, as demands are intensified, tensions exacerbated, relationships transformed, policymakers paralyzed, or outcomes otherwise rendered less certain and the future more obscure”, en *Ibidem*, p. 8.

a los actores políticos así como sobre los sistemas de reglas que buscan regularlos²⁷. El fin de la guerra fría produjo un reacomodo en la distribución del poder y un cambio profundo en las polaridades a todo lo largo del sistema mundial, transformaciones de tal importancia que, literalmente, abrieron una brecha que permitió no sólo la aparición de nuevos actores, que esta vez no se encuentran sujetos a la lógica de la soberanía, sino que además facilitó la ampliación del número de asuntos que serían incorporados dentro de la agenda de la política mundial. En un sentido, el sistema había perdido su homogeneidad.

Tal y como ya hemos indicado, el Estado nacional es el principal referente del mundo westfaliano, mientras que el interés nacional, la seguridad y la soberanía constituían los temas más importantes de la agenda. Obviamente cuando nos encontramos al borde de una confrontación militar de grandes dimensiones, como fue el caso de la época de la bipolaridad, resulta lógico que todos los esfuerzos estén orientados hacia la preparación para la guerra. De manera que asuntos tan diversos como el avance en la producción de armamentos no convencionales, el desarrollo de internet, la investigación espacial, la invención de la computadora, etc. estuvieron, de una manera u otra, insertos dentro de las dinámicas de la confrontación estratégica entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En tanto que los asuntos que estaban relacionados con otros aspectos de las interacciones humanas, tales como el desarrollo económico, el mejoramiento de las condiciones de vida, el desarrollo de valores culturales, la construcción de la democracia, etc. fueron relegados dentro de la lógica de la seguridad nacional.

El fin de la confrontación bipolar le abrió las puertas a la sociedad. El interés nacional no podía seguir siendo determinado sobre la base de una conceptualización abstracta acerca de lo que se consideraba que significaba ser poderoso. Se hizo evidente que poseer los ejércitos mejor armados y con mayor capacidad de despliegue no era suficiente para garantizar que los individuos alcanzaran la felicidad. Era necesario considerar el bienestar de la gente. Los individuos, después de todo, desarrollaron la capacidad para manifestar sus intereses, organizarse, participar e influir en el juego

²⁷ “Globalization is a driven force behind the rapid social, political and economic changes rechaping modern societies”, en HELD, David: *Democracy and the Global Order. From modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 7.

de la política mundial. De alguna manera, el Estado nacional ha dejado de ser el referente fundamental del proceso político. Esto no significa que el Estado esté desapareciendo o que vaya a hacerlo en el futuro inmediato²⁸, significa que éste se ha visto en la necesidad de compartir el tablero de juego con los nuevos actores de la política mundial. En este contexto nos encontramos con que no existen líneas de separación entre lo doméstico y lo global. La transnacionalización de las interacciones por vía del incremento del intercambio comercial, el aumento de los flujos financieros, el desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones, la reducción de los costes del transporte, entre otros, han facilitado la creación de *networks* de intereses que tienen un carácter global y que terminan incrementando la permeabilidad de las fronteras nacionales haciéndolas borrosas²⁹.

Consideremos la siguiente situación: digamos que nos encontramos conectados mediante el MSN intercambiando mensajes con otros individuos ubicados geográficamente en sitios diversos y distantes (Japón, Venezuela, Estados Unidos, Chile, etc.). En la medida en que logramos mantener el flujo de comunicación de manera constante estaremos traspasando las fronteras de los respectivos Estados nacional, reduciendo las distancias que nos separan, mientras conversamos en tiempo real. Es evidente que la masificación de estos mecanismos dificulta la posibilidad de controlar los intercambios que allí se producen, mientras que, y quizás mucho más importante, se redefine la relación espacio-temporal en la cual se produce el intercambio comunicacional. Si estamos ubicados en usos horarios diferentes, ¿a qué hora se produce la conversación?; y si nuestra ubicación es distinta, ¿dónde se establece el espacio virtual en el cual confluyimos? La tecnología está facilitando el acceso a la información, una mayor movilidad

²⁸ “(...) it is difficult to ignore the present capacity of states to control the instruments of coercive force and the publics needed to support their use. The range of issues on which these instruments can be used effectively has narrowed considerable in recent decades, but no yet to the point where it is reasonable to presume that states and their world are dissolving into a multicentric environment. Instead, states must be regarded as still capable of maintaining the norms and practices of their own international system...”, en ROSENAU, James: *Turbulence...*, *op.cit.*, p. 247.

²⁹ “(...) if it is true that contemporary political life is increasingly characterized by processes of temporal acceleration, then we should expect to experience increasingly disconcerting incongruities between new articulations of power and accounts of political life predicated on the early- modern fiction that temporality can be fixed and tamed within the spatial coordinated of territorial jurisdiction”, en WALKER, Robert: *Inside/ Outside International Relations...*, *op.cit.*, p. 14.

de las personas y los bienes y la redefinición de las identidades culturales. Al mismo tiempo pone en cuestionamiento la determinación de los intereses individuales por vía de la imposición estatal así como la definición de la legitimidad, la ciudadanía y los sentimientos de pertenencia basados en lo territorial.

Como podemos ver, los cambios en la política mundial están asociados a la reducción de las distancias geográficas, la redefinición de los marcos temporales por vía de la aceleración de las comunicaciones y de los intercambios, y el incremento de los niveles de complejidad de un sistema de múltiples polaridades a interacciones múltiples y multidireccionales. De alguna manera, la globalización y el incremento de la interdependencia han hecho que lo distante se haga próximo³⁰. Vivimos en un mundo complejo donde las interacciones y los procesos se cruzan y entrecruzan múltiples veces en una variedad de puntos, tejiendo una red muy densa de flujos globales.

IV. Una perspectiva conceptual

Bien que estemos o no presentes para oírlo, un árbol que cae en el medio de un bosque producirá ruido, del mismo modo la realidad existe independientemente de nuestra capacidad para percibirla o para documentarla. Somos componentes de la realidad en la cual vivimos, pero nos distinguimos por nuestra capacidad para interpretar sus señales y, algunas veces, cambiar su curso. Hace largo tiempo desarrollamos habilidades para intervenir sobre las fuerzas de la naturaleza y utilizar los recursos disponibles para satisfacer nuestras necesidades de refugio, comida y organización social. Esto no fue el resultado de la intervención divina ni la consecuencia de la ruta natural de la evolución humana, por el contrario, fue el producto del desarrollo de nuestra capacidad para usar herramientas, lo que fue posible a través de la construcción de una comprensión más o menos consistente acerca del mundo circundante, sus retos y sus posibilidades.

Profundizar en la comprensión de nuestro mundo requiere el desarrollo de un conocimiento teórico relevante. La teoría debe ayudarnos a

³⁰ “(...) globalization means the shrinkage of distance on a world scale through the emergence and thickening of networks of connections”, en KEOHANE, Robert: *Global Governance and Democratic Accountability*, Duke University (mimeografiado), 2002, p. 1.

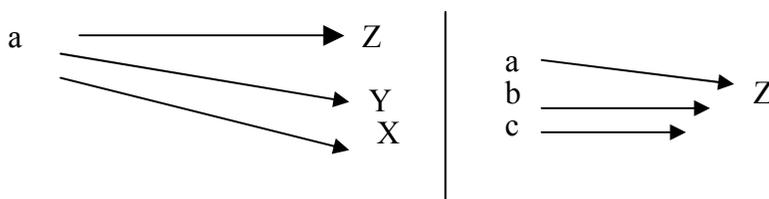
descifrar las claves que la realidad produce. El grado de relevancia del saber teórico depende del grado de comprensión que a partir de ésta podamos construir acerca de nuestra realidad. En el proceso de búsqueda de una buena teoría, debemos estar conscientes de que las respuestas que vamos encontrando no necesariamente poseen una condición de permanencia. Una perspectiva teórica en particular puede y debe ser sustituida cuando pierde su pertinencia y logramos desarrollar otra con mayor poder explicativo³¹. Después de todo, algunas veces, necesitamos cuestionar las cosas que sabemos a los efectos de hacernos conscientes de las cosas que conocemos y de aquellas que nos faltan por conocer. El proceso de construcción de una teoría relevante consiste en la permanente construcción, deconstrucción y reconstrucción de categorías conceptuales. Una búsqueda permanente por adecuación y pertinencia.

Los fundamentos de la teoría relevante deben estar cimentados en unas presunciones meta- teóricas bien estructuradas. En ese sentido, la pregunta fundamental que debemos realizar al asumir el proceso de construcción de categorías conceptuales es ¿qué es lo que vamos a estudiar y cómo? Aproximarnos a la comprensión de la política mundial contemporánea requiere que reconozcamos la intensidad de los cambios globales y el impacto que estos tienen sobre los procesos, los flujos y las interacciones que se producen en ese ámbito de relaciones. Necesitamos una teoría compleja para comprender un mundo complejo. Los presupuestos metaconceptuales sobre los cuales se construye esta teoría deben estar orientados en esa dirección. Al mismo tiempo, debemos estar conscientes que no existe una relación causal entre las causas de los fenómenos y sus efectos, de manera que no nos es posible decir que como consecuencia de una causa ‘A’ tenemos un resultado ‘Z’, en una relación de linealidad, tal que:



³¹ “Theories are abandoned when new theories take their place... While various criteria are cited by different authors ... the stalwarts are: consistency, coherence, simplicity and explanatory power.”, en CHERNOFF, Fred: “Scientific Realism as a Meta-Theory of International Politics”, en *Internacional Studies Quarterly*, vol.46, n°3, 2002, p. 201.

Lo que en nuestro criterio encontramos en el sistema mundial contemporáneo son situaciones en las cuales una causa puede dar origen a varios resultados o en las cuales un resultado se produce como consecuencia de múltiples variables.



Esta multicausalidad de los procesos aumenta la complejidad del análisis de la política mundial. Para entender el mundo en el que vivimos debemos dar cuenta de esta relación multidireccional entre las causas que producen los procesos y las dinámicas que se generan a partir de estos, en lo que, opinamos, deriva en un complejo proceso de redefinición conceptual. La complejidad implica que nos movemos a tientas en medio de una situación brumosa, como si temiéramos tropezarnos a cada paso o golpearnos con obstáculos que no aparecen en nuestros mapas de navegación. En este contexto la teoría se nos presenta como una señal que nos indica hacia donde dirigir nuestros esfuerzos de elaboración conceptual, en el proceso de determinar las características de aquello que se desea conocer³².

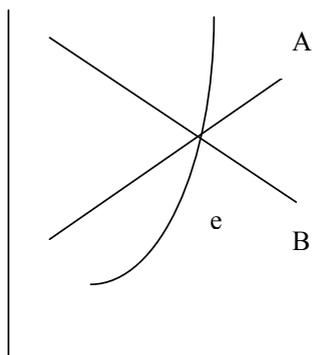
Comprender, entonces, desde el punto de vista teórico, las características del sistema mundial contemporáneo, requiere que construyamos una serie de presunciones conceptuales a partir de las cuales sea posible elaborar un hilo argumentativo coherente. En primera instancia necesitamos reconocer que vivimos en un mundo complejo, que se transforma, que

³² “It is a sheer myth to believe that we need merely observe the circumstances of a situation in order to understand them ... facts do not speak for themselves; observers give them voice by sorting out those that are relevant from those that are irrelevant, and in so doing, they bring a theoretical perspective to bear. Theory provides guidelines; it sensitized observers to alternative possibilities, it highlights where levers might be pulled and influence wielded; it links ends to means and strategies to resources; and perhaps most of all, it infuses context and pattern into a welter of seemingly disarrayed and unrelated phenomena”, en ROSENAU, James: *Distant Proximities...*, op.cit., Princenton, Princenton University Press, 2003, p. 220.

está sometido a múltiples polaridades y que posee múltiples equilibrios. La idea del equilibrio del poder entre las grandes potencias es insuficiente para explicar una idea de orden mundial que tiende hacia la mutabilidad permanente y el reacomodo constante del juego y las interacciones de poder entre los diferentes actores.

Orden Westfaliano

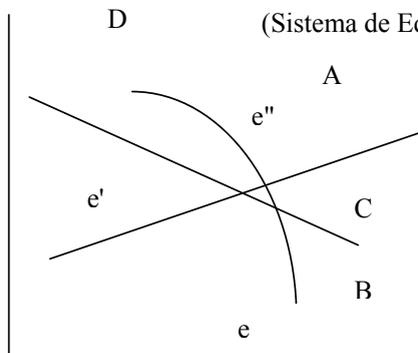
(Equilibrio Hegemónico)



De acuerdo con el planteamiento del equilibrio hegemónico, el orden estaba garantizado por el juego de pesos y contrapesos que se establecía entre las potencialidades de poder y de los actores con mayor poder relativo. Estos estaban en capacidad para imponer su voluntad y garantizar la satisfacción de sus intereses por vía del despliegue de su capacidad militar y el establecimiento de sanciones a la disidencia dentro del área de influencia respectiva.

Orden Global

(Sistema de Equilibrios Múltiples)

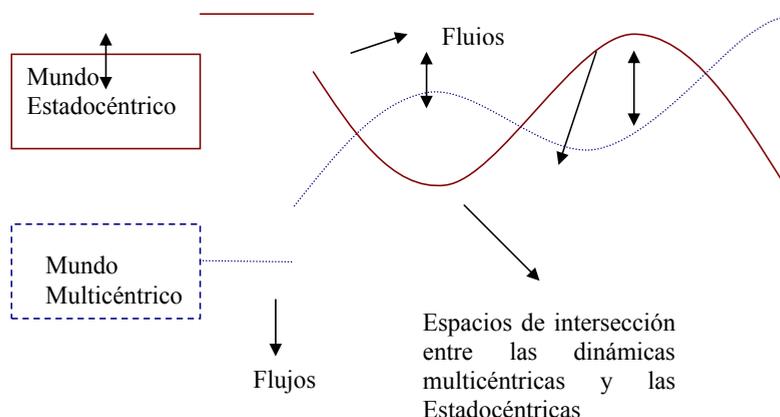


Existen diversos equilibrios que se determinan en función del número de actores que participan y tienen capacidad para influir sobre el resultado final de la interacción. Los equilibrios se establecen sobre asuntos específicos y tienden a ampliarse o reducirse en función de las dinámicas propias de las interacciones que los actores logren establecer.

Entonces nos encontramos con que el sistema mundial tiende a bifurcarse en una lógica estatocéntrica en la cual se estructuran las dinámicas referidas a las interacciones entre los Estados nacionales y dentro de la que privan los temas de la seguridad y la soberanía; y una lógica multicéntrica en la

que juegan los actores no-sujetos de soberanía³³ y se hacen presentes temas de agenda que en lugar de estar asociados a las dinámicas tradicionales del ‘poder como avasallamiento están referidos a la sociedad y al bienestar de los sujetos³⁴. Pero más aún, nos encontramos con que estos mundos de la política mundial, no tienen una vida independiente, es decir no existen en ausencia del otro sino que, por el contrario, se definen en función de las relaciones de interdependencia que se producen entre estos dos ámbitos del juego político mundial.

Intersecciones entre las dinámicas de los dos Mundos de la Política Mundial³⁵



En el esquema se plantea que los flujos de interacciones e intercambios que se producen en el ámbito de la sociedad y los que se producen en el ámbito del Estado tienden a entrecruzarse y hacerse interdependientes. Como vemos, hay espacios dentro de los cuales estos flujos funcionan con independencia uno del otro (las partes más alejadas de las líneas pertenecientes a cada ámbito particular), pero, en general, se trata de demostrar que la tendencia es que los espacios de interacción entre estas esferas son cada vez más amplios e inclusivos.

En este contexto, en nuestro criterio, el sistema luce como un entramado de flujos e interacciones que se entrecruzan de manera permanente

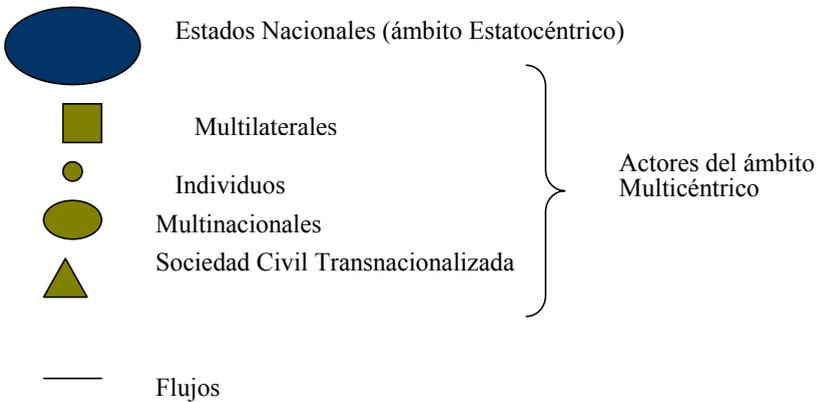
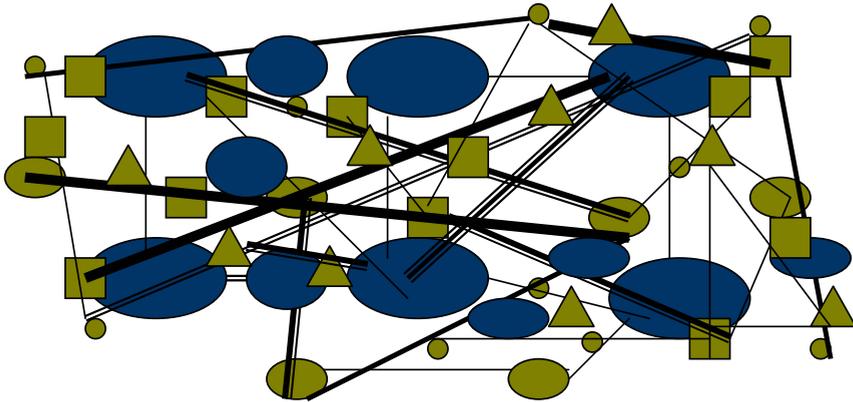
³³ Individuos, sociedad civil organizada, multilaterales, multinacionales.

³⁴ LATOUCHE, Miguel Ángel: “Elementos para la Revisión de la Agenda Internacional Geoeconómica”, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IX, n.º 2, julio- diciembre, 2003, pp. 11-26.

³⁵ Este esquema está basado en el planteamiento teórico y epistemológico de Rosenau.

aumentando los niveles de interconexión política, económica y cultural entre los diferentes actores y a todo lo largo y ancho del mundo.

Dinámica de los Flujos Globales en la Estructura Bifurcada del Sistema Mundial



El esquema pretende dar la idea de que las interacciones dentro del mundo bifurcado son tremendamente complejas, como vemos los flujos (representados por las líneas negras) son multidimensionales y se entrecruzan entre los diversos actores, la diferencia de grosor entre estas líneas implican la diferente densidad que estos flujos adquieren en función de los actores y los intereses involucrados. Así, mientras existen dinámicas que son exclusivas de los Estados Nacionales y otras exclusivas de los actores ‘no sujetos de soberanía’, hay una tendencia creciente a que las líneas se entrecruzen aumentando la complejidad del Sistema.

V. A modo de conclusión

La política mundial ha estado sometida durante los últimos años a una serie de situaciones complejas. Hemos sido testigos de una serie de fenómenos que hasta hace poco eran inesperados, aún por los más acuciosos observadores de la política y de las interacciones globales. Vivimos en un mundo que está cambiando de manera acelerada, que se hace cada vez más dinámico y complejo, que de alguna manera transita lo que James Rosenau ha llamado una situación de turbulencia y cambio dentro del ámbito de la política mundial. Esto genera un impacto directo y profundo dentro del pensamiento teórico y conceptual de las Relaciones Internacionales³⁶.

En realidad la situación que vivimos se ha hecho tan compleja que supera los modelos teóricos con los cuales tradicionalmente intentábamos aproximarnos a la realidad internacional, y al mismo tiempo provoca una demanda para la creación de nuevos métodos y modelos de posicionamiento conceptual que den cuenta de las dinámicas de transformación del sistema mundial. En este sentido, es imprescindible como plantea Rosenau romper nuestras jaulas conceptuales a los efectos de aproximarnos con nuevos ojos a las nuevas dinámicas de la política mundial desde visiones teóricas que asuman la existencia de fenómenos y procesos de transformación que adquieren un carácter global.

Tanto los analistas de las Relaciones Internacionales como los políticos prácticos se enfrentan con la necesidad de revisar los alcances e implicaciones de los cambios que se han producido en la redistribución del poder a nivel global y del impacto que esto genera a nivel de la estructura misma del sistema en término del desarrollo de procesos e interacciones, así como en lo que tiene que ver con los espacios de interacción dentro de los cuales los diferentes actores intentan sus estrategias de posicionamiento. Vivimos en un mundo en el que lo doméstico y lo global se confunden, y más aún, vivimos en un mundo en el cual los fenómenos globales tienden a generar impactos locales, al tiempo que los fenómenos locales están en

³⁶ “The task of sorting out and clarifying the nature of global turbulence ... is compelling because it has thrown the world’s images of political institutions and its conceptions of political processes into flux. Redefinitions of political life are developing and, along with them, specifications of the norms, habits, and practices that constitute global politics are evolving” en ROSENAU, James: *Turbulence...*, *op.cit.*, p. 26.

capacidad de generar un impacto global. Todo esto hace necesario que el estudio de la política mundial empiece a tomar en consideración una serie de fenómenos e interacciones que en el pasado no eran considerados de importancia para las dinámicas geopolíticas que definían las interacciones entre los miembros de la comunidad mundial y que están asociadas con el funcionamiento de una sociedad transnacionalizada.

Se trata de reconocer, desde el punto de vista teórico-metodológico, la existencia de aspectos que abarcan lo que las visiones tradicionales llamaron temas de la baja política y que se han hecho fundamentales en las dinámicas y procesos que son característicos de la política mundial de la posguerra fría. O, tal y como lo coloca Walker, de lo que se trata es de redefinir las dinámicas espacio-temporales a las cuales tradicionalmente ha estado sujeta la teoría de las Relaciones Internacionales a los efectos de incorporar analítica y conceptualmente las implicaciones de las nuevas dinámicas globales³⁷.

Creemos que una de las tareas fundamentales a asumir en el contexto del actual debate teórico por el cual transita nuestra disciplina es la de redefinir conceptos, deconstruir las categorías contenidas en nuestra caja de herramientas conceptuales e ir relaborando nuestra manera de comprender teóricamente las implicaciones de las transformaciones globales que están implícitas en el actual desarrollo del Sistema Mundial. Por ahora esa tarea está inconclusa.

VI. Bibliografía

BENCIVENGA, Ermanno: “Knowledge Vs. Believe”, en *The Philosophical Forum*, vol. 30, n° 1, 1999, pp. 3-11.

BRECHER, Michael: “International Studies in the Twentieth Century and Beyond: Flawed Dichotomies, Syntesis, Cumulation”, en *Internacional Studies Quarterl*, vol. 43, 1999, pp. 213-264.

CAPORASO, James: “Changes in the Westfalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty”, en *International Studies Review*, vol. 2, n° 2, 2000, pp. 1-28.

³⁷ “(...) if it is true that contemporary political life is increasingly characterized by processes of temporal acceleration, then we should expect to experience increasingly disconcerting incongruities between new articulations of power and accounts of political life predicated on the early- modern fiction that temporality can be fixed and tamed within the spatial coordinated of territorial jurisdiction”. WALKER, Robert: *Inside/ Outside International Relations...*, *op.cit.*, p. 14.

- CHERNOFF, Fred: "Scientific Realism as a Meta- Theory of International Politics, en *Internacional Studies Quarterly*, vol. 46, 2002, pp. 189-207.
- CLAUSEWITZ, Carl von: *Arte y ciencia de la guerra*, México, Editorial Grijalbo, 1972.
- COX, Robert: "Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory", en KEOHANE Robert (editor): *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press, 1986.
- ELSTER, John: *Tuercas y tornillos. Una Introducción a los conceptos de las Ciencias Sociales*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1989.
- FERGUSON, Yaleh y Richard W. MANSBACH: "Between celebration and despair: Constructive Suggestion for future Internacional Theory", en *Internacional Studies Quarterly*, nº 35, Internacional Studies Association, 1991.
- GEORGE, Jim: "Realist Ethics, International Relations and Post- Modernism: Thinking Beyond the egoism- anarchy Thematic", en *Millennium Journal of International Studies*, vol. 24, nº 2, 1995, pp. 195-223.
- GUEVARA, Pedro: "La elitización de la democracia representativa", en *Politeia*, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas, nº 15, pp. 305-330.
- GUNTHER, Hellman: "Are dialogue and Synthesis possible in International Relations", en *International Studies Review*, vol. 5, 2003, pp. 123-153.
- HALL, John: "Ideas and Social Sciences", en GOLDSTEIN y KEOHANE (editores): *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993, pp. 31-56.
- HARRY, Lee: *Civilizations and its enemies. The next stage of history*, New York, Free Press, 2004.
- HELD, David: *Democracy and the Global Order. From modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- HELD David, Anthony MCGREW, David GOLDBLATT y Jonathan PERRATON: *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Oxford, Polity Press, 2000.
- HOLLIS, Martín y Steven SMITH: *Explaining and understanding international relations*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- KEOHANE, Robert: *Global Governance and Democratic Accountability*, Duke University, 2002.
- : "Governance in a Partially Globalized World", en *American Political Science Review*, vol. 95, march. 2001, pp. 1-13.
- KEOHANE Robert y NYE Joseph: "Power and Interdependence in the Information Age", en *Foreign Affairs*, vol.77, nº 5, 1998.
- KRASNER, Stephen: *Sovereignty. Organizad Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
- KUHN, Thomas: *La estructura de las revoluciones científicas*, México,

Fondo de Cultura Económica, 2001.

LAMBORG, Alan: "Theory and the Politics of World Politics", en *International Studies Quarterly*, vol. 47, 1997, pp. 187-214.

LATOUCHE, Miguel Ángel: "Elementos para la Revisión de la Agenda Internacional Geoeconómica", en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IX, n° 2, julio- diciembre, 2003, pp. 11-26.

MCCABE, David: "The idea of National Interest", en *The Philosophical Forum*, vol. XXX, n° 2, 1999, pp. 91-114.

MORAVCSICK, Andrew: "Integrating international and domestic theories of international bargaining", en *Double Edge Diplomacy*, Berkeley, University of California Press, 1993.

MORGENTHAU, Hans J: *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

MORIN, Edgar: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1990.

NAVON, Emmanuel: "The 'Third Debate' Revisited". *Review of International Studies*, vol. 27, 2001, pp. 611-625.

PATOMAKI, Heiki y WIGHY, Colin: "After Postpositivism? The promises of Critical Realism", en *Internacional Studies Quarterly*, vol. 44, 2001, pp. 213-237.

PHILPOTT, Daniel: "The Religious Roots of Modern International Relations. World Politics", *World Politics*, vol. 52, n° 2, enero, 2000, pp. 206-245.

ROSENAU, James: *Distant Proximities. Dynamics Beyond Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

----: "Governance, Order and Change in World Politics", en ROSENAU y CZEMPIEL (editores): *Governance without government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SCHARPF, Fritz: *Games Real Actors Play. Actor centered institutionalism in policy research*, Oxford, Westview Press, 1997.

----: *Turbulence in World Politics. Princeton*, Princeton University Press, 1990.

WALKER, Robert: *Inside/ Outside International Relations, As a political theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

WALTZ, Kenneth: "Reductionist and systemic theories" en KEOHANE Robert (editor): *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press, 1986, pp.47-69.

----: *Theory of International Politics*, MA, Addison-Wesley, 1999.

WENDT, Alexander: *Social Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

ZACHER, Mark: "The decaying pillars of the Westfalian temple: Implications for international order and governance", en ROSENAU y CZEMPIEL (editores): *Governance without government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

La estructura económica internacional del siglo XIX

Dr. Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Relaciones Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

HISTORIA, RELACIONES INTERNACIONALES, ECONOMÍA INTERNACIONAL

Resumen

Este es el segundo de una trilogía de artículos sobre la configuración y dinámica de la sociedad internacional del siglo XIX. En cada una de las tres partes se analizan, respectivamente, las relaciones políticas y económicas, así como la evolución experimentada por los medios de comunicación de masas, como uno de los aspectos más característicos de las relaciones culturales en la época contemporánea. No se puede comprender la configuración y evolución de la realidad internacional sólo desde la perspectiva política, como sostienen los realistas, ni tampoco en su interacción con las relaciones económicas, como defienden marxistas y neorealistas. Una completa visión internacional exige incorporar también las relaciones culturales. Cuando se estudian estas tres estructuras internacionales en su permanente interacción, la conclusión es clara: los principales actores, la configuración básica y las relaciones dominantes de la sociedad internacional de nuestros días, se gestó y consolidó durante el último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX, sin que se pueda establecer una ruptura estructural con la sociedad internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, como sostienen la mayoría de los autores de Relaciones Internacionales.

HISTORY, INTERNATIONAL RELATIONS, INTERNATIONAL ECONOMY

Abstract

This is the second of a trilogy about the configuration and dynamic of the international society on the XIX century. In each part is analyzed, respectively, the political and economic relations, as well as the evolution suffered by the mass media, how one of the most characteristic aspects of the cultural relationships in the contemporary time. One could not understand the configuration and evolution of the international reality only from the political perspective, how the realists support, not even on their interaction with the economic relationships, like the Marxists and neorealists defend. A complete international vision demands also incorporate the cultural relations. When these three international structures in their permanent interaction are studied, the conclusion is clear: the main actors, the basic configuration and the dominants relations of the international society in our days, it was created and consolidated during the last quarter of the XVIII th century and the first half of the XIX th century, without could be established a structural rupture with the international society after the Second World War, how they sustain most of the authors of International Relations.

Sumario

PARTE PRIMERA: Política, economía y comunicación en la sociedad internacional del siglo XIX.- I. Objeto, hipótesis y metodología de la investigación.- II. Formación y desarrollo de la estructura política internacional decimonónica.- II.1. La articulación del concierto europeo de grandes potencias: elementos, funciones y evolución.- II.2. La descolonización y la incorporación de la periferia extraeuropea a la Sociedad Internacional.- II.3. La reordenación de la estructura política internacional.

PARTE SEGUNDA: La estructura económica internacional del siglo XIX.- I. La revolución industrial: consideraciones generales y fases de evolución.- II. La revolución industrial y las grandes potencias decimonónicas.- II.1. La etapa de industrialización básica y reforma agrícola (1770 -1840).- II.2.

La etapa de transición industrial e internacionalización comercial (1840-1880).- II.3. La etapa de consolidación industrial, multinacionalismo empresarial y financiero y proteccionismo comercial (1880-1930).- III. La dimensión económica del imperialismo y sus efectos sobre la periferia extraeuropea.

PARTE TERCERA: La progresiva instauración de una estructura mundial de la comunicación.- I. Fundamentos conceptuales.- I.1. Cultura y civilización.- I.2. El factor cultural y las relaciones internacionales culturales.- II. La comunicación; la información y la propaganda internacionales.- II.1. La opinión pública internacional.- III. Los medios de comunicación en el siglo XIX: características generales y etapas de desarrollo de la prensa.- III.1. **Etapa de creación de la prensa de elite y difusión de la propaganda política (174/17799-1848/1850).**- III.2. **Etapa de difusión de la prensa de elite, aparición de la prensa popular y creación de las agencias internacionales de noticias (1848/1850-1894/1896).**- III.3. **Etapa de difusión de la prensa popular, desarrollo de las agencias internacionales de noticias y aparición de nuevos medios de comunicación social (1894/1896-1936/1940).**- IV. **Las agencias telegráficas de noticias y el desarrollo de la información internacional.**- V. Las interacciones entre las tres estructuras de la Sociedad Internacional decimonónica.- VI. Conclusiones.

I. La Revolución Industrial: consideraciones generales y fases de evolución

Si nos trasladamos ahora del terreno político al ámbito económico, durante el último cuarto del siglo XVIII, vemos emerger en Inglaterra una serie de innovaciones científico-tecnológicas y de cambios económicos, cuyo desarrollo y difusión internacional durante el siglo XIX trastocó la estructura de relaciones del capitalismo mercantil imperante en los dos siglos precedentes. Semejantes mutaciones han sido denominadas con el término de Revolución Industrial o también de capitalismo industrial.

Cuando se aborda el estudio de la Revolución Industrial³⁸, resulta imprescindible aclarar algunos errores generados por la propia literatura científica y que, afortunadamente, están siendo corregidos.

³⁸ Este término fue empleado por primera vez por Blanqui en 1837 y difundido a partir de 1845 por Marx y Engels.

El primero de ellos tiene que ver con la propia naturaleza de los fenómenos que incluimos bajo esta denominación. Originariamente la Revolución Industrial se identificó con los fenómenos de naturaleza tecnológica y económica, es decir con la industrialización, que estaban provocando cambios decisivos en el sector productivo de carácter artesanal y en las relaciones de distribución comercial. Esta visión economicista fue propiciada por el desarrollo paralelo de la ciencia económica, a partir de la obra de Adam Smith: *Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* (1776), y establecía una relación causal automática entre la industrialización, el crecimiento de la riqueza y el desarrollo de los países, que ha perdurado bajo diversas formulaciones hasta las teorías *desarrollistas* de la década de los 50 en el siglo XX.

Desde luego, la Revolución Industrial requiere como uno de sus fundamentos los cambios tecnológicos y económicos que caracterizan a la industrialización. Sin embargo, exige también la concurrencia de unos fenómenos de naturaleza estrictamente sociológica, como el crecimiento demográfico acelerado; otros de carácter socio-económico, como las migraciones internas del campo a las industrias de las grandes ciudades; también de índole política, como el creciente protagonismo político de la burguesía y del proletariado, y, finalmente, de fenómenos estrictamente culturales, como la progresiva universalización de la alfabetización, enseñanza primaria o el desarrollo de nuevas disciplinas científicas.

Es la conjunción articulada de esta amplia y diversa gama de fenómenos la que constituye la compleja realidad de la Revolución Industrial. Es su naturaleza heterogénea la que nos explica la amplitud fenomenológica e histórica de este término, sobre cuyos límites temporales y científicos siguen discrepando los autores³⁹.

Resulta lógico pensar que la amplitud y complejidad de la Revolución Industrial no podría desarrollarse en un breve período de tiempo y, mucho menos, difundirse internacionalmente de forma simultánea aunque sólo

³⁹ Se ha hablado de una primera y una segunda revolución industrial, para diferenciar la que se produce durante el último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX respecto de la que se desarrolla en la segunda mitad del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX. También resulta interesante comprobar que la referencia a la revolución industrial resulta imprescindible en las diversas ciencias sociales: Economía, Sociología, Ciencia Política, Historia y, por supuesto, Relaciones Internacionales, precisamente por la diversidad fenomenológica que le caracteriza.

fuese al reducido grupo de potencias más avanzadas. Sin embargo, y en gran medida inducido por la primera confusión apuntada, este error se cometió por los especialistas. Como señala Clough:

Hubo un tiempo en que este gran movimiento se consideró como una súbita transición, dentro del proceso productivo, de los métodos de artesanía a los mecánicos. Creyose que este cambio fue resultado del invento de unos cuantos artificios, especialmente máquinas textiles y la máquina de vapor; y que estos inventos salieron hechos y derechos de la mente de diversos genios, todos ingleses. Este concepto primitivo daba también la impresión de que Inglaterra se había cubierto rápidamente de fábricas, que esta fábricas eran lugares inhumanos en los cuales las mujeres y niños trabajaban hasta la extenuación, que Inglaterra se convirtió muy pronto en una isla de mano de obra industrial no menos que de tenderos, y que la 'Revolución' terminó a comienzos del siglo XIX.

Andando el tiempo esta concepción de la Revolución Industrial, basada en una marcada tendencia a intensificar los elementos dramáticos de un período de rápida transformación, fue suavizándose por una apreciación más ecuánime de los hechos, un mayor conocimiento de los sucesos y una comprensión más completa de la evolución tecnológica (...).

Finalmente, los modernos tratadistas de la Revolución Industrial subrayan el hecho de que otros países, además de Inglaterra, adoptaron la mayoría de las condiciones necesarias para la mecanización de la producción industrial, que dichos países pidieron muy pronto a la patria de dicha industrialización los ingredientes de que carecían, y que desde muy temprano estos mismos países contribuyeron considerablemente a los avances técnicos industriales. De hecho, la difusión de la industrialización desde su punto de origen, junto con el proceso de su adaptación a regiones poco desarrolladas, constituye uno de los aspectos más importantes de todo el tema. Evidentemente son más las gentes que han recibido de otros la industrialización que las que han contribuido directamente a ella⁴⁰. (Véanse las tablas estadísticas 2 y 3)

⁴⁰ CLOUGH, Sh. B: *The Economic Development of Western Civilization*, New York, McGraw-Hill Book Cº, traducción al castellano de Francisco Payarols: *La evolución económica de la civilización occidental*, Barcelona, Ediciones Omega, 2ª ed, 1970, pp. 261-262.

Como podemos apreciar en esta larga cita, la aclaración de esta segunda confusión implica concebir la Revolución Industrial como un dilatado proceso histórico, en cuyo desarrollo puede apreciarse una sucesión de distintas fases con características bien definidas. El modo y momento en que cada país se insertó en este proceso histórico, constituyó un factor decisivo a la hora de apreciar los efectos que la Revolución Industrial provocó en su sociedad. Análogamente, estudiar cómo y cuando se van desarrollando y difundiendo internacionalmente las distintas etapas de la Revolución Industrial, resulta imprescindible para comprender el alcance y consecuencias diferenciadas que produjo tanto en el conjunto de la sociedad internacional como en sus diversas regiones.

Desde una perspectiva internacionalista, podemos destacar varias fases de la Revolución Industrial, aunque en esta investigación nos ceñamos al período que media entre finales del siglo XVIII y la Gran Guerra Europea (1914-1918).

1ª.-La etapa de industrialización básica y reforma agrícola (1770-1840).

2ª.-La etapa de transición industrial y expansión comercial (1840-1880).

3ª.-La etapa de consolidación industrial, multinacionalismo empresarial y financiero y proteccionismo comercial (1880-1930).

4ª.-La etapa de industrialización avanzada, multinacionalismo productivo y mundialismo comercial y financiero (1930-1990).

Cada una de estas etapas se corresponde, en términos generales, con un ciclo económico largo, también conocidos como ondas largas, y que fueron ampliamente estudiados durante los años treinta por Kondratiev, Schumpeter, Simiand y Dupriez y más recientemente por Mandel, Rostow o Arrighi. Sin embargo, nuestra periodificación difiere en algunos aspectos de las realizadas por estos autores, aunque incluye básicamente sus formulaciones, ya que el objeto de esta investigación, a diferencia de las llevadas a cabo por los autores citados, no es sólo considerar la evolución de la economía internacional sino que también, y sobre todo, nos interesa estudiar la evolución de las interacciones e influencias mutuas entre las tres estructuras de la sociedad internacional: la política, la económica y la cultural⁴¹.

⁴¹ Desde el punto de vista estadístico, los ciclos u ondas largas de la economía están sólidamente estudiados desde mediados del siglo XIX para la economía mundial y se poseen estudios sobre países concretos como Gran Bretaña o Francia. Estos ciclos largos se corresponderían con períodos alrededor de 50 años, 25 años

Concentrándonos ahora en los principales fenómenos económicos que incidieron en la Revolución Industrial durante el siglo XIX, conviene realizar algunas consideraciones adicionales sobre los requisitos esenciales que permitieron su aparición y, por tanto, condicionaron su evolución.

Por lo que respecta a la industrialización, como parte intrínseca de la Revolución Industrial, su desarrollo está directa y necesariamente vinculado a la mecanización de las tareas artesanales o manufactureras, lo que exige disponibilidad de nuevas formas de energía, distintas de la humana o animal; avances en las técnicas de producción; incremento de las materias primas disponibles; concentración geográfica de la mano de obra; mejoras en los medios de transporte y ampliación de los mercados⁴².

Estos cuatro últimos requisitos afectan directamente a la dimensión comercial del proceso, es decir a la distribución de las mercancías para hacerlas llegar a los centros fabriles y desde estos a los consumidores.

de expansión y 25 años de recesión, aunque los autores discrepan sobre las causas fundamentales que los provocarían. (Véase la tabla estadística nº 10). Una de las principales limitaciones que apreciamos en los estudios realizados exclusivamente desde la perspectiva económica es su excesiva concentración en los indicadores de producción, comercio, precios y finanzas, cuando a nuestro juicio se trataría de investigar estos ciclos largos desde la perspectiva de indicadores agregados que incluyesen también variables políticas y culturales básicas, cuya incidencia en los ciclos económicos, intensificándolos, prologándolos o internacionalizándolos, nos parece evidente. Por ejemplo, el impacto de la gran depresión iniciada a finales de 1929 resulta incomprensible con referencia exclusiva a las variables económicas que omitan el impacto de la Primera Guerra Mundial y los efectos económicos de las condiciones políticas impuestas por Francia e Inglaterra a Alemania en el Tratado de Paz de Versalles.

⁴² Clough señala como los factores necesarios y suficientes para la mecanización de la industria los siguientes: 1) *el deseo de mejora material*; 2) *unos conocimientos considerables de mecánica, hidráulica y metalurgia*; 3) *capitales disponibles para su inversión*; 4) *demanda de mayor cantidad de mercancías*; 5) *materias primas en cantidad y grado de concentración suficientes para su elaboración a gran escala*; 6) *sistemas de transporte capaces de hacer posible la acumulación de existencias y el envío de los productos elaborados al mercado*, y 7) *la presencia de mano de obra dispuesta a trabajar por un salario y capaz de adaptarse a las nuevas formas de hacer las cosas*. Aunque en términos generales coincidimos con los factores señalados por este autor, sin embargo consideramos que algunos de tales factores, aunque son necesarios no son característicos ni exclusivos de la industrialización. Entre ellos merecen destacarse el deseo de mejora material, los capitales disponibles para su inversión y la demanda de mayor cantidad de mercancías, pues estos tres factores estaban ya presentes, y de hecho fueron decisivos, para el desarrollo del capitalismo mercantil cuya base productiva era exclusivamente agrícola y artesanal, es decir pre-industrial, tal y como el propio autor refleja en su obra. En CLOUGH; Sh. B: *La evolución... op. cit.*, pp. 204-257.

Sin embargo, por su propia naturaleza, la expansión comercial requiere también un paralelo desarrollo de otros dos instrumentos: medios de pago e información.

En efecto, la función económica (y social) del comerciante consiste en actuar de intermediario entre el productor y el consumidor, por lo que su beneficio está directamente ligado al número y volumen de transacciones que realice, mientras que la ganancia del industrial o agricultor está directamente asociada al número de unidades producidas. La disponibilidad de medios de pago⁴³ permite el incremento de las transacciones comerciales, en número y/o volumen, al desvincular los requerimientos económicos del productor de los del consumidor y a ambos del momento (variable temporal) en que se realizan las transacciones comerciales.

Pero la creciente disponibilidad de medios de pago, aunque es necesaria, no basta por sí sola para estimular la expansión comercial, ya que para que el comerciante pueda desempeñar su función económica de un modo satisfactorio debe conocer qué mercancías producidas, dónde, por quién, cómo y cuándo se necesitan. Disponer de la información necesaria para responder correctamente a estas preguntas le resulta vital para desempeñar su función de intermediación o distribución económica, de ahí que, como tendremos ocasión de señalar más adelante, la internacionalización comercial, que se desarrolló como parte de la Revolución Industrial, impuso una paralela internacionalización informativa que sólo podía realizarse mediante la creación de las Agencias internacionales de noticias.

También conviene subrayar que la Revolución Industrial dependió de e incidió en la agricultura. Es esta una dimensión poco resaltada por quienes asocian el proceso general exclusivamente con la industrialización y/o el comercio. Sin embargo, los historiadores económicos son unánimes en reconocer la importancia de la transformación agrícola, como parte de la Revolución Industrial. Ello es así porque sin una mejora sustancial de la producción agrícola no se habrían podido sustentar las necesidades

⁴³ Bajo la expresión “medios de pago” incluimos no sólo la moneda de curso legal, sino también todos aquellos títulos creadores de derechos y obligaciones económicas de acuerdo con una legislación específica, nacional o internacional, como por ej. letras de cambio, líneas de crédito, etc.

alimenticias y de vestido de una población en constante crecimiento, gracias al mantenimiento de las tasas de natalidad y la reducción de las tasas de mortalidad, sobre todo infantil, como tampoco se habría facilitado el éxodo a las ciudades de la mano de obra excedente en el campo.

Pero sin duda, los avances en la industrialización acentuaron la dimensión de esas transformaciones permitiendo la mecanización de las tareas agrícolas, aumentando la demanda de productos agrícolas y ganaderos y, lo que es tan importante como lo anterior, facilitando su transformación en productos semiperecederos, susceptibles de ser almacenados y transportados a grandes distancias, lo que facilitó su comercialización, redundando en una reducción de sus precios y un consumo masivo de tales productos. Por esta razón, cada etapa de la Revolución Industrial está asociada a significativas reformas agrícolas, ya sea en las condiciones de propiedad de la tierra, en las formas de producción, en el desarrollo de nuevos productos o en una combinación de todas ellas.

Finalmente, estos tres fenómenos económicos, industrialización, expansión e internacionalización comercial y reformas agrícolas, se singularizan respecto de períodos anteriores precisamente porque son fruto de una nueva mentalidad que nace con toda su fuerza durante el siglo XVIII y que se ha desarrollado hasta nuestros días: el racionalismo⁴⁴. Es este un cambio originariamente cultural que ha terminado incorporándose al fundamento civilizatorio universal y que impregnó desde sus orígenes todas las dimensiones de la actividad humana, orientándolas hacia la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades inmanentes a la propia vida humana, desde el supuesto filosófico de que el hombre y la naturaleza que le rodea pueden ser comprendidos y explicados según las leyes que dicta la lógica de la razón, ello le permite al ser humano gobernar su conducta de acuerdo a su propia voluntad para alcanzar los objetivos que desea. En otras palabras: el racionalismo impulsó el desarrollo del conocimiento y el método científicos, incluidas sus

⁴⁴ Con la expresión “nueva mentalidad” nos referimos a un cambio de valores, ideas, conocimientos y formas de comunicación de alcance colectivo. Aunque inicialmente este cambio sólo se produce en un limitado grupo social, puede terminar alcanzando al conjunto de la sociedad o, incluso, trascender sus fronteras para difundirse a escala internacional. No siempre la nueva mentalidad es progresista, pero siempre implica un cambio, particular o general, de los supuestos existenciales que presidían, previamente, la vida de los miembros de la colectividad que experimenta el cambio. Un ejemplo histórico de nueva mentalidad es la que se produjo durante el Renacimiento.

aplicaciones técnicas; facilitó la planificación individual y colectiva; promovió nuevas formas de organización social, política, económica y cultural, al tiempo que liberaba al hombre y a la sociedad del dictado de los dioses, aunque le esclavizaba al dictado de la razón⁴⁵.

II. La Revolución Industrial y las grandes potencias decimonónicas

De conformidad con las etapas señaladas, debemos ahora descender al análisis del momento y las condiciones en que históricamente se incorporaron las grandes potencias decimonónicas a cada una de ellas, para comprender mejor cómo la Revolución Industrial les influyó en su acción exterior y en su posición hegemónica internacional, así como también las consecuencias que tuvo en el desarrollo de los medios de comunicación, como instrumentos culturales, en cada una de ellas y entre sí.

II.1. La etapa de industrialización básica y reforma agrícola (1770-1840)

La industrialización tiene un lugar y una fecha de nacimiento: la Inglaterra del último cuarto del siglo XVIII. Existen muchas razones que explican porqué se produjo en este país y en esta época. Desde luego, la política de los cercamientos (*Enclosure Movement*), iniciada en el siglo XVI pero ampliamente generalizada en Inglaterra desde 1760, favoreció la privatización de las tierras comunales y su concentración en manos de los terratenientes. Ello permitió una explotación más eficaz y barata al permitir las economías de escala y, con el tiempo, la mecanización de los trabajos agrícolas, lo que produjo un aumento sustancial de la producción de cereales, carne, algodón y lana, capaz de satisfacer la demanda creciente de una población que no dejaba de crecer⁴⁶. Pero las mejoras agrícolas también provocaron un excedente de mano de obra campesina que terminó emigrando a las grandes ciudades o a las colonias, especialmente al continente americano tras la independencia de los Estados Unidos.

También fue decisivo el desarrollo de una nueva fuente de energía: el vapor

⁴⁵ TOURAINE, A: *Critique de la modernité*, París, Librairie Arthème Fayard, 1992, traducción al castellano de Mauro Armijo: *Crítica de la modernidad*, Madrid, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

⁴⁶ Se estima que entre 1700 y 1800 la productividad agrícola inglesa aumentó en torno a un 90 %. Entre 1710 y 1795 el peso medio del ganado en el mercado de Smithfield pasó de 370 a 800 libras para los bueyes y de 38 a 80 libras para los carneros. En SIMON SEGURA, F: *Manual de Historia Económica Mundial y de España*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992, pp. 259.

y las innovaciones técnicas que permitieron un mejor aprovechamiento de otras fuentes de energía que ya venían explotándose como la energía hidráulica y el carbón, tanto vegetal como mineral (huya).

El vapor como fuente energética mecánica se generalizó a partir de las mejoras introducidas en 1769 por Watt (1736-1819) en la máquina de Newcomen (1663-1729), junto con el corredor de torno, una de las primeras máquinas-herramienta, diseñada por Mansley en 1794. No obstante, la aplicación de la máquina de vapor para la mecanización de la industria, la agricultura y los transportes, no se realizó de forma generalizada hasta bien entrado el siglo XIX, ya que su plena eficacia productiva dependió de importantes mejoras técnicas que se lograron tras décadas de innovación tecnológica. Por ejemplo, la aplicación a la navegación se experimentó por primera vez por Robert Fulton en el río Hudson en 1807, mientras que la primera locomotora eficaz se logró en 1814 gracias a las mejoras introducidas por Robert Stephenson. Junto a estas dificultades tecnológicas existieron otras de naturaleza estrictamente económica⁴⁷.

En efecto, durante el siglo XVIII y principios del XIX se generalizó el empleo de la energía hidráulica, tanto para la producción como para el transporte, pues esta energía poseía las ventajas de ser fácilmente utilizable, inagotable y barata. Desde las prensas y molinos hidráulicos⁴⁸ hasta la navegación interior por ríos y canales, la energía hidráulica fue ampliamente utilizada por todos aquellos países que gozaban de ríos navegables o, simplemente, con un caudal regular, como Inglaterra, Francia, Austria, Países Nórdicos, Estados Unidos, etc.⁴⁹.

⁴⁷ Se estima que en 1850 mientras en toda la Europa continental las máquinas de vapor fijas, es decir excluyendo las locomotoras, suponían una potencia equivalente a 500.000 caballos de vapor, Inglaterra poseía por esas fechas una potencia de 720.000 caballos de vapor. Esta diferencia, lejos de disminuir aumentó en las tres décadas siguientes y en 1888, las respectivas potencias instaladas eran de 2.200.000 caballos de vapor para la Europa continental y 6.350.000 para Inglaterra. Datos recogidos por NERÉ, J. : *Précis d'Histoire Contemporaine*, París, Presses Universitaires de France, 1986, traducción de Berta Juliá Brugués: *Historia Contemporánea. El siglo XIX.*, vol. V, Barcelona, Labor, 1986, p. 216.

⁴⁸ La invención de la turbina de agua por el francés Fourneyron (1832) permitió el aprovechamiento de los ríos con un curso de agua lento pero una importante masa de agua, mientras que la rueda de Pelton se empleaba en los ríos de curso rápido y escaso caudal. Ambas técnicas de aprovechamiento de la energía hidráulica facilitaron su empleo en la explotación de la madera a través de la *sierra circular* (1777) y, más tarde, de la sierra de cinta y con el tiempo permitieron el desarrollo de la energía eléctrica.

⁴⁹ Es precisamente en el contexto de la importancia económica que se concedía a la energía hidráulica para el comercio internacional, donde debemos situar la decisión del Congreso de Viena de establecer una regulación internacional para los ríos navegables (Rhin, Neckar, Maine, Mosela, Mosa y Escalda), en

La tercera fuente de energía, la explotación del carbón, fue decisiva para el empleo de la mecanización a vapor y el desarrollo de la industria sidero-metalúrgica, imprescindibles para la construcción de viviendas, la producción de máquinas-herramienta y el tendido del ferrocarril. Inicialmente el carbón vegetal fue el empleado de forma masiva para la mecanización a vapor así como para el desarrollo de las industrias siderúrgica y metalúrgica, pero esta situación fue cambiando rápidamente a partir del auge de los ferrocarriles.

Pero como señalábamos, la plena explotación de estas nuevas formas de energía exigió significativos avances tecnológicos que no se alcanzaron de forma inmediata. En efecto, junto a los señalados para las máquinas de vapor, debemos mencionar la máquina de hilar (spinning Jenny) inventada por James Hargreaves en 1770 o el telar mecánico construido por Edmund Cartwright en 1785, que dieron un impulso decisivo a la industria textil del algodón, irradiada desde Manchester al resto del mundo. El perfeccionamiento de las técnicas de producción de hierro con coque, como por ejemplo con el sistema de pudelaje desarrollado simultáneamente por Peter Onions y Henry Cort (1784), o la mecanización de la metalurgia con el martillo de vapor de Watt (1780) o el laminador de Henry Cort, facilitaron la disponibilidad de hierro colado que fue profusamente empleado tanto en la fabricación de máquinas de vapor y herramientas mecánicas, como en la producción de armamento, especialmente de cañones de largo alcance con ánima rayada ⁵⁰.

Estos tres sectores productivos -la industria textil, la industria siderúrgica y la industria metalúrgica- constituyeron el núcleo inicial del desarrollo industrial británico. Sin embargo, su expansión hubiese sido imposible sin un paralelo crecimiento de las materias primas disponibles como el algodón, el mineral de hierro y la hulla. Gran Bretaña disponía de abundantes minas de hierro y, sobre todo, de carbón mineral, mientras que el algodón lo obtenía de sus colonias o lo importaba de Estados

los arts. CVIII y ss. Ver también PEREIRA, J.C.; MARTINEZ LILLO, P.A.: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales*, Madrid, Complutense, 1995, p.16.

⁵⁰ CLOUGH, Sh. B.: *La evolución... op. cit.*, p. 287-305. Los datos sobre el número de patentes registradas en Inglaterra durante la primera mitad del siglo XIX resultan suficientemente elocuentes sobre la importancia de la innovación tecnológica de estas décadas para el desarrollo de la Revolución Industrial. En efecto, el número de patentes registradas entre 1820 y 1828 fue de 1.462, ascendió a 2.452 en la década siguiente, alcanzando las 4.581 durante la década de los años 40. Ver también NERÉ, J.: *Historia... op. cit.*, p. 141.

Unidos. Por ejemplo, en 1800 la extracción de carbón mineral alcanzó los 12 millones de Tms, esta cifra ascendió a 22 millones en 1830 y a 50 millones en 1850. En medio siglo, la producción carbonífera británica se había cuadruplicado. Análogamente, la producción textil pasó de un índice 100 en 1800 a un 288 en 1827 y a un 360 en 1832. En otras palabras, en el primer tercio del siglo XIX se había más que triplicado. Por esas fechas, es decir en 1850, la producción británica de hierro colado ascendía a más de 2 millones de Tms.

Las diversas tendencias por las que discurría la reforma agrícola y la industrialización británicas abocaba siempre a la misma consecuencia: la inevitable transformación de los medios de transporte para facilitar la expansión comercial y la constante ampliación de los mercados. Sólo de ese modo las transformaciones introducidas en la producción agrícola podrían satisfacer adecuadamente la demanda de productos alimenticios de una expansiva y cada vez más urbanizada población y el progreso industrial podría consolidarse a medio y largo plazo.

Por lo que se refiere a la transformación de los medios de transporte, ésta se realizó para los tres medios tradicionales existentes con anterioridad a la industrialización, es decir el transporte por carretera, la navegación fluvial y la navegación marítima, a los que vino a sumarse un nuevo medio de transporte, el ferrocarril. En los primeros, los cambios consistieron principalmente en un avance tecnológico de los propios medios de transporte, que en el caso de la navegación se alcanzó mediante la introducción del vapor, y a una importante mejora y ampliación de las infraestructuras en carreteras, canales y puertos.

Sin embargo, el verdadero cambio revolucionario en los transportes lo ocasionó el rápido auge de los ferrocarriles. Las primeras líneas férreas que se establecieron, tanto en Inglaterra como en Francia, se dedicaron al transporte minero (hierro y hulla). Así en 1825 se tendieron las líneas férreas mineras de Stockton y Darlington, ampliándose en 1829 con la línea entre Liverpool y Manchester, destinada al transporte de algodón. En Francia, la primera línea férrea fue establecida entre Andrézieux y Saint-Etienne por una concesión de 1823, ampliándose en 1832 al tendido entre Saint-Etienne y Lyon, y en 1837 con la línea París-Saint-Germain⁵¹.

⁵¹ En España la primera línea férrea unió Mataró y Barcelona en 1848, con 28 Kms., a la que seguiría en

Gracias a ellas, el transporte de mercancías y viajeros aumentó al mismo tiempo que se reducían los tiempos y se abarataban los costes, llegando a producir reducciones en los precios superiores al 50 %.

La expansión del ferrocarril fue tan fulgurante que en una década (1840) el tendido ferroviario mundial alcanzó los 4.772 kms., de los que casi 3.000 kms. se habían tendido en América del Norte y 1.818 kms. en Europa. Siete años más tarde, sólo Francia poseía ya un tendido de 1.900 kms. (Véase tabla estadística nº 7)

El impacto de esta revolución en los transportes se dejó sentir de forma inmediata en el comercio, tanto nacional como internacional, al facilitar el acceso a nuevos mercados del creciente número de manufacturas generadas por las industrias, pero también a la explotación de los recursos agrícolas y mineros de regiones cada vez más alejadas de los centros industriales de producción y de las grandes urbes donde se concentraba la población. La navegación oceánica o intercontinental experimentó un renovado impulso que favoreció el incremento del intercambio comercial entre las metrópolis europeas y sus colonias, y también la penetración económica, y en ocasiones la ocupación territorial, de nuevas áreas hasta entonces no penetradas por las nacientes potencias industriales⁵².

Por supuesto la industrialización y la revolución de los transportes impusieron una reorganización del sistema financiero, pues las grandes obras de infraestructura que exigían sólo podían abordarse con la aportación de inmensos capitales, reunidos gracias a una transformación radical del sistema de ahorro y de crédito que existía con anterioridad. En otras palabras, la expansión industrial y comercial sólo fue posible

1851 la línea Madrid-Aranjuez.

⁵² Una de las áreas que fue objeto de la penetración comercial británica fue precisamente Sudamérica. Entre 1818 y 1824, las exportaciones de Gran Bretaña a las regiones del Río de la Plata, pasaron de 730.908 libras esterlinas a 1.104.500 libras. En Perú en ese mismo período, las exportaciones británicas pasaron de suponer la modesta cuantía de 4.149 libras a la nada despreciable cifra de 430.950 libras. Finalmente en México las exportaciones se multiplicaron por 10 en tan sólo seis años. Estos datos demuestran claramente que la política británica, contraria a una intervención de la Santa Alianza en apoyo de la monarquía hispana por evitar la descolonización, poseyó también unos intereses económicos innegables. Ver RENOUVIN, P.: *Histoire des Relations Internationales*, París, Librairie Hachette, 1955, traducción al castellano de Justo Fernández Buján e Isabel Gil de Ramales: *Historia de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Aguilar, 1ª ed., 1ª reimp., 1969, tomo II, vol. I, pág. 71.

merced a una paralela expansión financiera. La emisión del papel-moneda reforzó la acción económica de los bancos emisores, como los del Banco de Inglaterra o el Banco de Francia, y agilizó las operaciones comerciales.

El sistema de emisión de cada uno de estos dos bancos estaba basado en un sistema financiero diferente. El Banco de Inglaterra podía emitir billetes por una cuantía máxima de 14 millones de libras, utilizando como cobertura valores de primera clase. Cualquier cuantía de emisión superior a la citada cantidad sólo podía realizarse contra una cuantía similar en reservas metálicas (oro o plata). Este sistema, denominado principio de moneda legal, convertía al Banco de Inglaterra en el banco de bancos ya que le permitía controlar la liquidez en papel moneda de estos últimos, al tiempo que los bancos privados podían aumentar la disponibilidad financiera entre los agentes económicos mediante la difusión del cheque, sin tener que incrementar significativamente la masa monetaria de billetes.

El Banco de Francia, creado en 1800 por Napoleón, descansaba en un sistema de emisión distinto. Los billetes se emitieron siguiendo el principio bancario, es decir que el banco emitía papel moneda contra sus reservas en efectos mercantiles sin un límite máximo. Los bancos privados y los principales agentes industriales y comerciales podían descontar sus efectos mercantiles en el Banco de Francia recibiendo a cambio billetes de curso legal. Con este sistema el Banco de Francia podía regular el crédito comercial y la masa monetaria modificando los tipos de descuento y aceptando o rechazando los efectos mercantiles que se le presentaban a través de sus filiales por todo el país. Por ejemplo, en 1816 había emitido billetes por un valor de 69 millones de francos (en valor corriente), suma que ascendió a 251 millones en 1847 y a 2.300 millones en 1880⁵³.

Para las transacciones financieras internacionales se operó, durante la

⁵³ Gilpin ha denominado a la etapa de difusión del papel-moneda como la época del dinero político ya que según este autor: *Por primera vez en la historia, los gobiernos adquirieron un control extensivo sobre la oferta de dinero; al menos, en teoría, podían influir en el nivel de la actividad económica por medio de la creación del dinero.* En GILPIN, R.: *The Political Economy of International Relations*, Princenton, Princenton University Press, 1987, traducción al castellano de Cristina Piña: *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 137.

mayor parte del siglo XIX, con un patrón bimetálico, es decir basado en el empleo de la plata y el oro. Este sistema venía heredado de la etapa del capitalismo mercantil de los siglos XVI y XVII período en el que, según Arrighi, terminó imponiéndose el dominio económico internacional de los comerciantes y banqueros holandeses⁵⁴. Habría que esperar hasta la década de 1890 para que se impusiera definitivamente el patrón oro, como único sistema de pago internacional.

Las transformaciones financieras alcanzaron, como no podía ser de otro modo, a la propia organización empresarial. Por una parte aparecieron nuevas formas de sociedad mercantil, como las sociedades en comandita, instauradas por el Código Napoleónico en 1802, y que permitían la participación de socios cuya aportación no era exclusivamente de capital. También se revitalizaron las sociedades por acciones, surgidas en el siglo XVII para la creación de las Compañías de Indias, y que habían quedado abolidas durante el siglo XVIII a causa de las quiebras ocasionadas por la creciente especulación. En 1825 Inglaterra derogaba la legislación que prohibía las sociedades por acciones, potenciándolas con la incorporación de la responsabilidad limitada y las acciones preferentes.

El desarrollo de las sociedades anónimas impulsó a su vez las bolsas de valores para facilitar los intercambios de las acciones y las obligaciones, permitiendo así que los ahorradores pudiesen invertir sus capitales a través de los corredores de bolsa que operaban como intermediarios financieros. Junto a ellas adquirieron también un creciente protagonismo las transacciones de mercancías, generalmente de productos importados de las colonias, con sus respectivos agentes comerciales. En Londres se constituyó en 1773 el Stock Exchange Coffee House (Café de la Bolsa) que en 1802 se convirtió en el Stock Exchange (Bolsa) con 500 agentes de bolsa. Análogamente, la primera Bolsa se constituyó en Francia en 1724, pero en 1816 sufriría una profunda reorganización para adecuarla a las nacientes relaciones comerciales y financieras.

Gracias a estas nuevas instituciones financieras y empresariales, se

⁵⁴ ARRIGHI, G.: *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Times*, 1994, traducción al castellano de Carlos Prieto del Campo: *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*, Madrid, Akal, 1999, p. 155-191.

lograron canalizar de forma creciente, rápida y segura, los capitales que demandaba la expansión industrial y comercial desde los ahorradores hacia los inversores y empresarios. Este nuevo sistema financiero y comercial demandó, no obstante, el desarrollo de una información especializada, prioritaria pero no exclusivamente económica, que debía internacionalizarse al mismo tiempo que lo hacían la industria, el comercio y las finanzas. Fue esta una de las principales causas que impulsaron la creación de unos medios de comunicación e información capaces de satisfacer esa demanda: las agencias internacionales de noticias.

Naturalmente, la ventaja inicial adquirida por Gran Bretaña en la Revolución Industrial, le concedió una posición preeminente en la estructura económica internacional durante todo el siglo XIX. Kennedy ha subrayado la tesis de que la potencia británica, al igual que ocurrió a comienzos del siglo XX con los Estados Unidos, no empleó esta ventaja económica y tecnológica en desarrollar una paralela potencialidad militar, al menos durante la primera mitad del siglo XIX. Como señala el propio autor:

Así, pues, el volumen de la economía británica en el mundo, como, digamos, la de los Estados Unidos a principios de la década de 1920, no se refleja en el poder de lucha del país; ni podían ser capaces las estructuras institucionales de laissez-faire, con una burocracia minúscula cada vez más divorciada del comercio y de la industria, de movilizar los recursos británicos para una guerra importante sin grandes conmociones. Como veremos más adelante, incluso la limitada Guerra de Crimea sacudió gravemente el sistema, aunque la preocupación que suscitó aquel peligro se desvaneció muy pronto. Los victorianos no sólo mostraron cada vez menos entusiasmo por las intervenciones militares en Europa, que siempre serían caras y tal vez inmorales, sino que concluyeron que el equilibrio entre las grandes potencias continentales que prevaleció generalmente durante los seis decenios siguientes a 1815 hacía innecesario cualquier compromiso en gran escala por parte de Gran Bretaña. Esta si bien se esforzaba, a través de la diplomacia y las maniobras navales, en influir en los acontecimientos políticos en la vital periferia de Europa (Portugal, Bélgica, los Dardanelos), tendía a abstenerse de toda intervención en otras partes (...).

Pero con esto sólo queremos decir que Gran Bretaña era una clase de gran potencia diferente a principios y mediados del siglo XIX y que su influencia no podía medirse según el criterio tradicional de la hegemonía militar. En cambio, era fuerte en otros sectores, cada uno de los cuales era considerado por los ingleses como mucho más valioso que un numeroso y costoso ejército⁵⁵.

En opinión de este autor, la hegemonía mundial británica se basó en tres pilares fundamentales: su abrumadora superioridad naval; su expansivo imperio colonial y sus finanzas, es decir la creciente inversión de capitales tanto en sus colonias como en otras áreas del mundo. Ello explicaría, abunda Kennedy, las reticencias británicas a verse involucrada en las contiendas continentales o cuando tuvo que intervenir militarmente, como en la Guerra de Crimea, su preocupación por la brevedad de las campañas y su limitada participación en ellas⁵⁶.

Desde luego la tesis de Kennedy sobre el espléndido aislamiento británico, parece ajustarse a los hechos durante el último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX, si exceptuamos las guerras napoleónicas. En lo relativo al escaso interés británico por fundamentar su liderazgo mundial en una poderosa maquinaria bélica, parece mucho más cuestionable para la segunda mitad del siglo XIX, al menos en dos ámbitos cruciales de la política exterior inglesa: el control del Mediterráneo y su expansión económica, y a veces territorial, por África y el Extremo Oriente. Su participación en numerosos conflictos bélicos o las constantes demostraciones de fuerza para imponer tratados desiguales a turcos, chinos o japoneses, no se corresponden con esta parte de la tesis de Kennedy.

Parece más rigurosa la explicación que aporta Renouvin, según la cual: *su política tenía, pues, a la vez, un horizonte extraeuropeo y otro continental.*

⁵⁵ Esta tesis, sostenida por otros muchos autores, entre ellos Hobson, Kissinger o Renouvin, no se formula, sin embargo, en términos tan contundentes como lo hace Kennedy. En HOBSON, J.A.: *Imperialism. A Study*, Londres, George Allen & Unwin, 1ª ed. 1902, traducción al castellano de Jesús Fomperosa: *Estudio del imperialismo*, Madrid, Alianza, 1981, pp. 131-148. En KISSINGER, H.: *Diplomacy*, 1994, traducción al castellano de Mónica Utrilla: *Diplomacia*, Barcelona, BSA, pp. 95-99. En RENOUVIN, P.: *Historia... op.cit.*, pp. 31-34.

⁵⁶ KENNEDY, P.: *The Rise and Fallo f the Great Power*, Londres, Unwin Hyman, 1988, traducción al castellano de J. Ferrer Aleu: *Auge y Caída de las grandes potencias*, Espulgues de Llobregat, Plaza&Janés, 1989, p. 198, pp. 203-210.

En sus relaciones con los otros continentes no reconocía rival, pues era la única potencia europea poseedora de un gran imperio colonial, por sus puntos de apoyo en el mundo entero y por su indiscutible supremacía naval. Pero, en sus relaciones con el continente europeo, se sentía menos firme, debido a la carencia de medios militares (...).

En conjunto, la política internacional se orientaba al mantenimiento del statu quo territorial, y, por ello, el gobierno inglés no prestaba oídos a las reivindicaciones de las nacionalidades. Era pacífica tanto más cuanto que aquel clima de paz internacional tendía a favorecer el desarrollo de una actividad económica beneficiosa para los exportadores ingleses, dispuestos siempre a suministrar equipo industrial a los países continentales.

No obstante, aquellas mismas preocupaciones económicas podían conducir, fuera del continente europeo, a resultados muy diferentes ⁵⁷.

Como podemos apreciar, la tesis de Renouvin distingue claramente las dos dimensiones prioritarias de la política exterior británica: la continental y la extraeuropea. Si en aquella primaba la diplomacia y las intervenciones militares eran puntuales y limitadas, en ésta última, por el contrario, se imponía con la superioridad naval y militar como principal instrumento de su acción exterior. Mientras en Europa buscaba el equilibrio de poder, fuera del continente impuso su dominio hasta finales de siglo. En ambos casos, los grupos económicos, tanto industriales como, más tarde, financieros, sustentaron por igual las dos tendencias básicas de la política exterior británica a la par que se beneficiaron directamente de ésta. Conviene recordar que esta tesis ya fue defendida por Hobson en 1902 en su estudio sobre el imperialismo y retomada con fuerza por numerosos autores marxistas.

II.2. La etapa de transición industrial y expansión comercial (1840-1880)

Durante la última década del siglo XVIII y las primeras décadas del siglo XIX, el continente europeo estuvo económicamente diezmado por las pérdidas ocasionadas durante las guerras contra la Francia revolucionaria, primero, y el imperio napoleónico más tarde. La Revolución Industrial

⁵⁷ RENOUVIN, P.: *Historia... op.cit.*, pp. 31-32.

quedó postergada por la Revolución Burguesa, concentrada en los aspectos políticos e ideológicos antes que en los económicos. No resulta extraño, por tanto, que la difusión continental de los avances agrícolas, industriales y comerciales que se desarrollaban en Inglaterra, se realizase de modo fragmentario y lento durante este período.

Ciertamente las condiciones de partida en las principales potencias continentales eran notablemente distintas de las existentes en Gran Bretaña. En Francia la tierra estaba muy repartida en pequeñas propiedades, situación especialmente favorecida por la abolición de los derechos señoriales durante la etapa revolucionaria, lo que dificultó sensiblemente la realización de una verdadera reforma agrícola en la que las mejoras productivas (empleo de abonos y nuevas técnicas de cultivo) pudiesen combinarse con la mecanización de las tareas de explotación de las cosechas⁵⁸.

En Rusia, por el contrario, la persistencia del sistema feudal en la agricultura, que se mantuvo hasta la abolición de la esclavitud en 1861, se combinó con la instauración de un sistema de propiedad semicolectiva, basado en la propiedad de la comunidad rural (mir) que la cedía para su explotación familiar mediante parcelas (nadiel), y el mantenimiento de las extensas propiedades de los terratenientes. Además, la constante expansión territorial por el Cáucaso, el Turquestán y Siberia retrasaron la necesidad de racionalizar los sistemas de producción agrícola, manteniendo un sistema de explotación extensiva en el que la mano de obra barata y las abundantes tierras eximían de introducir mejoras. Hasta el último cuarto del siglo XIX no se abordó una auténtica reforma en la agricultura rusa, dificultando así el suministro de alimentos de la población obrera que se concentraba en los grandes núcleos urbanos.

En Alemania, al igual que en Italia, la dificultad inicial para la difusión de las reformas agrícolas procedió de la fragmentación política. Aunque la zollverein constituyó un instrumento de moderación del impacto comercial de esta fragmentación en el caso alemán, el carácter eminentemente rural de ambas regiones (véase la tabla estadística nº 6) unido al importante peso de los grandes terratenientes constituyó una importante traba al

⁵⁸ NERÉ, J.: *Historia... op. cit.*, pp. 128-133. Ver también SIMON SEGURA, F.: *Manual... op. cit.*, pp. 276-277.

desarrollo de la reforma agraria.

En efecto, en Alemania, la abolición del régimen feudal de la tierra se inició en Prusia en 1816 y perduró hasta 1821. Los campesinos pudieron liberarse y convertirse en propietarios de las tierras que cultivaban a costa de pagar importantes sumas a los nobles y terratenientes o de cederles entre un tercio y la mitad de dichas tierras. Ello propició la constitución de un importante grupo de grandes propietarios burgueses cuyas rentas dependieron de sus explotaciones agrícolas (junkers) y que trataron de vincularse con la nobleza para legitimar su ascenso político y social. Junto a ellos se conformó una amplia masa de pequeños campesinos propietarios de tierras, cuya explotación resultaba insuficiente para el mantenimiento familiar y que se vieron obligados a compartir su actividad agrícola con las de carácter artesanal y de servicios como mano de obra de los grandes propietarios o, simplemente, engrosaron las filas de los proletarios en las grandes ciudades⁵⁹.

Los procesos de unificación política alemán e italiano, alentados por las respectivas burguesías y apoyados por el pequeño campesinado, constituyeron el punto de partida para una mejora de las condiciones de producción agrícola al facilitar la industrialización y con ella la ocupación de una parte del excedente de mano de obra rural, mientras que el resto optó por la emigración. En tan sólo 30 años emigraron 750.000 alemanes, la mayor parte de ellos con destino al continente americano.

En resumen, la reforma agrícola siguió pautas muy diferenciadas en las distintas potencias continentales. Aunque en todos los casos se experimentó un crecimiento de la producción de bienes alimenticios, principalmente cereales y carne, así como de ciertas materias primas susceptible de garantizar la demanda generada por el crecimiento demográfico, la lentitud en la introducción de las nuevas técnicas de producción terminó por provocar importantes crisis sociales cuando la producción agraria europea tuvo que competir con las importaciones masivas y a precios mucho más bajos procedentes de Estados Unidos o de las colonias. En este terreno, la revolución de los transportes terrestres

⁵⁹ DROZ, J.: *Histoire de l'Allemagne. 1 La formation de l'unité allemande 1789-1871*, Paris, Hatier, 1970, traducción al castellano de Miguel Llop Remdios: *Historia de Alemania. 1 La formación de la unidad alemana 1789-1871*, Barcelona, Vicens Vives, 1973, pp. 133-136.

y marítimos terminó perjudicando el comercio interior en beneficio del comercio internacional.

Si la reforma agrícola fue lenta y desigual, otro tanto ocurrió con la industrialización. Sin duda, las dos fuerzas motrices de la industrialización continental fueron la industria textil y el desarrollo de los ferrocarriles. El principal obstáculo para una rápida y generalizada industrialización fue la notable desigualdad en la dotación de las materias primas esenciales para el desarrollo de ambos sectores, especialmente el carbón mineral y el mineral de hierro, esenciales para las industrias metalúrgica y siderúrgica. Por ejemplo, Bélgica se vio favorecida por sus minas de carbón y la facilidad para la importación del mineral de hierro, mientras que los yacimientos del norte de Francia sólo pudieron aprovecharse plenamente a partir del desarrollo de los procedimientos Bessemer (1856) y Siemens-Martin (1866) para obtener hierro forjado y acero con mineral de baja calidad.

Una segunda rémora para la industrialización fue la importancia social y política del sector artesanal. Tanto en Francia, como en Alemania o Austria, este sector constituía un grupo social muy importante con un peso económico y, sobre todo, político nada despreciable. En un período en el que la democracia era de carácter censitario, es decir en función de ciertos niveles de renta, el mediano artesano resistió la competencia de las fábricas y con ellas la mecanización para la producción en serie, mediante la instrumentalización del poder político. Esta oposición traducía también una falta de espíritu empresarial imprescindible para estimular la innovación tecnológica y propagar sus logros.

En tercer lugar, el sistema financiero propició durante mucho tiempo la orientación de los ahorros hacia fórmulas de préstamo a corto plazo con alta rentabilidad, lo que era claramente contrario a las masivas inversiones que requería la industrialización y que suponían la inmovilización del capital financiero durante varios años. En otras palabras la adecuación del sistema financiero a las condiciones requeridas por las inversiones industriales se impuso a un ritmo lento y asimétrico en los diferentes países.

Pero si la difusión de la industria fue lenta en el continente, ello limitó el

alcance de los conflictos sociales y políticos que, inevitablemente, tenía que producir y, además, facilitó la realización de las grandes obras de infraestructura que requería. En efecto, a diferencia de Gran Bretaña, en el continente la industrialización corrió pareja con la construcción de carreteras, líneas férreas y puertos, que facilitaron el transporte terrestre y marítimo de las materias primas a las fábricas, abaratando sus costes de producción, y de los bienes de consumo a las grandes ciudades. Por ej., en 1850, Francia contaba con 35.000 Kms. de carreteras en buenas condiciones. (Véanse tablas estadísticas nº 7 y 8)

Como demuestran inequívocamente las numerosas estadísticas que existen (véanse las tablas estadísticas nº 3, 4, 5 y 6) durante este período no sólo aumentó significativa, aunque asimétricamente, la riqueza de todas las grandes potencias europeas debido, en buena medida, a que las tasas de la producción industrial superaban a las del sector agrícola, sino que también hubo una importante redistribución de la riqueza. Es esta, por tanto, la etapa en la que la difusión industrial por el continente permite a sus principales potencias adquirir una posición económicamente ventajosa respecto de sus colonias y otras extensas áreas de la periferia extraeuropea, si exceptuamos los Estados Unidos.

Se creó así un círculo virtuoso entre la expansión comercial, nacional e internacionalmente, y la producción industrial cuyo nudo gordiano era, precisamente, la revolución de los transportes por ferrocarril o por vía marítima y fluvial.

En la mayoría de los casos, la construcción de las líneas férreas se realizó por compañías privadas, aunque contaron con el concurso del Estado, lográndose una rápida expansión de este medio de transporte. En Francia la línea férrea pasó de los 1.880 Kms. de 1847 a los 18.000 Kms. de 1870, mientras el número de viajeros ascendió de los 18 millones /km. de 1848 a los 111 millones/km. de 1869. Las principales compañías constructoras del tendido ferroviario se constituyeron en la década de los años 50, como la Compañía del Norte (1852), la del Este (1854), la del Oeste (1855) y la de Orléans y París-Lyon- Mediterráneo (1857). A todas estas compañías privadas el Estado francés les garantizaba un dividendo mínimo del 4 % anual en la explotación de las líneas.

En Alemania, el trazado del ferrocarril contribuyó directamente a potenciar el intercambio comercial entre los miembros de la zollverein. Su principal promotor, el economista Friedrich List, diseñó una red destinada a compensar las deficiencias de la navegación fluvial. De este modo el ferrocarril se extendió desde los 2.800 Kms. de 1848 hasta los 18.000 kms. de 1865. El proceso de unificación política consolidó definitivamente esta expansión de los transportes.

En Rusia, la extensión del ferrocarril se realizó a cargo de compañías y de capital extranjero, principalmente británico, francés y alemán, y en términos generales fue mucho más tardía que en el resto de Europa Occidental.

La importancia del transporte ferroviario no quedó limitada al ámbito continental, sino que afectó también a la periferia extraeuropea. Sin duda el caso más significativo fue el de los Estados Unidos, donde el ferrocarril alcanzó un auge superior al de Europa en determinados períodos. Esta rápida extensión del ferrocarril fue estimulada por el Estado a través de la concesión a las compañías de extensos territorios a ambos lados del tendido. Aunque esta política de concesiones tenía como finalidad facilitar el transporte ferroviario como instrumento colonización y asentamiento de la población inmigrante en las tierras del Centro y Oeste del país, muy pronto se convirtió en objeto de especulación por parte de las grandes compañías ferroviarias. En 1869 se concluyó la primera línea férrea transcontinental y en esa fecha la extensión total del ferrocarril norteamericano alcanzaba ya más de 30.000 millas. (Véase tabla estadística nº 7)

La navegación marítima, aunque basada durante todo este período en la navegación a vela, se desarrolló al compás de los flujos comerciales entre los propios países europeos y de estos con las colonias. Los avances realizados en la construcción de nuevos tipos de buques, con casco de hierro o acero y gran tonelaje, provocaron una rápida reducción de las tarifas de fletes interoceánicos, a la par que los grandes movimientos migratorios de Europa al continente americano y las colonias, generalizaban el transporte de pasajeros por las rutas marítimas. Como estaba ocurriendo con los ferrocarriles, el transporte marítimo promovió la creación de grandes compañías navieras como la Cunard Company

(1839), la Compagnie des Messageries Maritimes (1851) o la American Collins Line. (Véase tabla estadística nº 8)

La extensión del ferrocarril y la navegación marítima impusieron la realización de grandes obras de infraestructura: túneles como el Mont-Cenis, entre Francia e Italia; grandes puentes de acero, como el de Brooklyn de 486 m. de longitud (1883); dársenas y muelles, como los de Marsella, Saint-Nazaire y Le Havre en Francia, o canales de navegación, entre los que destacan el Canal de Suez (1869), construido por una compañía internacional, la Compañía del Canal de Suez, de la que Gran Bretaña adquirió el 50 % de las acciones, o el Canal de Kiel, construido a través de la península danesa para facilitar la navegación entre el Mar del Norte y el Báltico. Más tarde se construyeron el Canal de Corinto (Grecia) y el Canal de Panamá. Todas estas construcciones contribuyeron al impulso de las industrias metalúrgica; siderúrgica y de la construcción (industria maderera; etc.), expandiendo así las inversiones, la innovación tecnológica y el intercambio comercial a gran escala.

En efecto, en Francia la producción de acero por el procedimiento Bessemer pasó de 14.968 Tms. en 1851 a 110.968 Tms. en 1869; en los países de la Zollverein, durante esas mismas fechas, la producción de hierro pasó de 545.000 a 1.300.000 Tms. anuales. Surgieron los grandes complejos siderometalúrgicos, como Le Creusot y Wendel en Francia, con 10.000 y 5.000 obreros respectivamente, y Krupp; Phoenix o Buena Esperanza en Alemania, que traducían el rápido proceso de concentración industrial que se estaba realizando.

El proceso de industrialización provocó la concentración de grandes masas obreras que trabajaban en las grandes industrias y que, a pesar de las dramáticas condiciones de vida que tuvieron que soportar, especialmente en las primeras décadas del proceso, mejoraron sus rentas y su capacidad adquisitiva a medio plazo y, lo que resulta tanto o más importante, estas mejoras se produjeron más rápidamente que en el medio rural del que procedían.

Por otra parte, la mano de obra excedente pudo emigrar al continente americano, aunque no siempre encontraron allí condiciones de vida mejores que en Europa. Se estima que en 1873 emigraron 50.000 personas, cantidad que llegaría al millón anual entre 1890 y 1917. Hasta 1886 el 80 % de la

inmigración norteamericana procedió de Inglaterra y Alemania. A partir de esa fecha sería paulatinamente sustituida por austriacos, checos, rusos, polacos e italianos, junto con un importante flujo migratorio procedente de Extremo Oriente.

Este proceso de concentración obrera estimuló poderosamente el comercio a escala nacional, facilitando la creación de grandes almacenes comerciales, como ocurrió en Francia con Le Bon Marché o el Louvre (1855), Le Printemps (1865) y La Samaritaine (1869), centros comerciales en los que se agrupaba la venta de todos los bienes de consumo que demandaba una burguesía en aumento. Se producía así un proceso de concentración comercial similar al que hemos señalado para la industria.

El crecimiento de la demanda interna se conjugó con la expansión comercial internacional que llevaron a cabo algunas potencias europeas. En efecto, durante este período, Gran Bretaña, Francia, Rusia y Estados Unidos forzaron su penetración económica en China y Japón. Los franceses y británicos iniciaron su extensión colonial por los dominios del Imperio Turco en el Norte de África y crearon sus zonas de influencia entre los diversos reinos de Indochina. Rusia se extendió por el Turquestán y Siberia, mientras Gran Bretaña afianzaba su dominio de la India y Estados Unidos potenciaba la colonización de los territorios del centro y oeste.

Como ya hemos apuntado, esta internacionalización comercial habría sido imposible sin la revolución de los transportes terrestres y marítimos que estaban realizando esas mismas potencias y ambos acontecimientos constituyeron un poderoso impulso para el desarrollo industrial. En tales condiciones, el comercio internacional experimentó algunos cambios significativos que conviene destacar.

El primero de ellos fue la instauración de un régimen de librecambio⁶⁰. En efecto, durante las décadas anteriores Gran Bretaña había propugnado la liberalización del comercio internacional ya que dicha política le beneficiaba habida cuenta de su superioridad naval y económica respecto

⁶⁰ El liberalismo económico fue defendido por algunos de los principales economistas clásicos como Adam Smith, Thomas Malthus (1766-1812), David Ricardo (11772-1823), John Stuart Mill (1803-1873) o Alfred Marshall (1842-1924). Esta corriente de la teoría económica tenía su correspondencia en la ideología liberal que desde la Revolución francesa atacaba la legitimidad de los regímenes absolutistas y que desencadenó las revoluciones de 1830 y 1848.

de las potencias continentales. Naturalmente, Francia, Prusia, Austria y Rusia mantuvieron una política proteccionista destinada a salvaguardar su, todavía, incipiente industrialización⁶¹.

A partir de la década de los 50, Napoleón III comenzó a considerar seriamente las ventajas de la incorporación francesa al régimen de liberalización del comercio internacional que mantenía el gobierno de Londres, precisamente para afianzar su desarrollo económico a través del intercambio comercial con los mercados exteriores. De este modo, concluyó con Inglaterra el Tratado Cobden-Chevalier en 1860 gracias al cual, aunque inicialmente la naciente industria francesa tuvo que realizar una gran reestructuración para poder competir con los productos textiles y metalúrgicos de Gran Bretaña, a medio plazo le permitió competir, nacional e internacionalmente, con la industria de dicha potencia. En este Tratado se introdujo la cláusula de nación más favorecida, gracias a la cual se implantaba un automatismo en la extensión a terceros países de las reducciones arancelarias concluidas en cada acuerdo comercial. El efecto sobre el comercio exterior francés fue apreciable y rápido. Las importaciones pasaron de los 765 millones de francos en 1851 a los 3.153 millones de francos en 1869, mientras que las exportaciones aumentarían desde los 1.158 millones de francos de 1861 a los 3.075 millones de francos de 1869.

El modelo de tratado comercial librecambista entre franceses y británicos, muy pronto se extendió al comercio con otras potencias. De este modo Prusia concluyó un Tratado con Francia en 1862, mientras que Estados Unidos procedía a una constante reducción arancelaria desde 1833 que sólo se detuvo durante la guerra de secesión, como consecuencia del bloqueo marítimo que la flota de la Unión impuso a los puertos de la Confederación.

El otro cambio significativo experimentado por el comercio internacional

⁶¹ La Francia revolucionaria prohibió la importación de todos los productos ingleses tras la declaración de guerra de 1793 y, lo que resultó todavía más perjudicial para la economía inglesa, de todos aquellos productos que no fuesen transportados en buques franceses o del país de procedencia. Esta *Navigation Act* o leyes de navegación se hicieron mucho más restrictivas e incidieron de una forma mucho más importante durante el Imperio napoleónico, configurando el denominado *sistema continental* que sería sustituido a partir de 1816 por diversos instrumentos fiscales (*droit de pavillon*; *droit de tonnage* y *droit d'entrepôt*). CLOUGH, Sh. B.: *La evolución... op. cit.*, pp. 362-365.

fue su progresiva multilateralización frente a la preponderancia del bilateralismo que había presidido los acuerdos comerciales hasta este período. En este sentido, la creación de la zollverein había demostrado ya las ventajas de la integración aduanera, pero el principal factor que impulsó el multilateralismo comercial fue la creciente interdependencia económica que imponía el desarrollo industrial.

La importación de materias primas, bienes alimenticios y productos semielaborados, necesarios para alimentar la expansión de las industrias y la demanda de una población creciente, se correspondía con la necesidad de exportar los productos finales y la maquinaria a nuevos y cada vez más amplios mercados. Esta dinámica, aunque ciertamente incrementó la competencia comercial entre las principales potencias económicas, también les impuso una creciente especialización productiva y, por tanto, la necesidad de completar la satisfacción de sus demandas internas para los bienes en los que disponían de menores ventajas comparativas, con las exportaciones de aquellos productos en los que sus bajos costes de elaboración les concedían oportunidades en los mercados exteriores.

En efecto, mientras los Estados sureños de Estados Unidos abastecían de algodón las industrias textiles británicas, los Estados del Norte desarrollaban una importante industria sidero-metalúrgica que competía con la de franceses y británicos. La flota británica transportaba una parte significativa del comercio que se realizaba por las empresas francesas y alemanas, al tiempo que los ferrocarriles de estos países trasladaban las mercancías inglesas hacia el corazón del continente europeo. Se fue tejiendo así una red comercial multilateral cuya proyección no quedó limitada al área euroatlántica sino que muy pronto se extendió por el Mediterráneo y Extremo Oriente.

Por último y tal como ya había ocurrido en la fase anterior de la Revolución Industrial, las decisivas transformaciones en la agricultura, la industria y el comercio, exigieron cambios de similar alcance en la economía financiera. La creciente necesidad de capitales para financiar las grandes inversiones en la industria y los transportes propició la creación de nuevas fórmulas en las instituciones crediticias junto a un mayor protagonismo de los Estados como agentes financieros, cuyas subvenciones y préstamos se conjugaban con el capital procedente de las grandes fortunas familiares

(los Rotschild, los Baring, los Hopes de Amsterdam, los Bleichröders de Berlín, los Morgan de Nueva York, etc.).

Las instituciones de crédito se especializaron en la financiación de los diversos tipos de operaciones económicas. Junto a la banca de inversión, como la Banque de Paris et des Pays-Bas (1872), que financiaba las grandes inversiones industriales o ferroviarias, habitualmente adquiriendo una parte mayoritaria de la propiedad de las empresas, existía también una banca comercial que financiaba operaciones económicas a corto plazo tomando como garantía efectos mercantiles (letras de cambio, cheques, pagarés, etc.), a esta categoría pertenecían el Comptoir d'Escompte (1853), la Société Générale (1859) y el Crédit Lyonnais (1863) en Francia; la banca Lloyds (1889) en Inglaterra o el Diskontogesellschaft (1851); el Darmstadt Bank (1870), y el Deutsche Bank (1870) o el Dresdner Bank (1872) en Alemania. Finalmente se desarrolló una banca hipotecaria cuyas operaciones crediticias se garantizaban por la hipoteca de bienes inmuebles, un ejemplo típico de esta categoría fue el Crédit Foncier (1852) en Francia.

Al mismo tiempo y como estaba ocurriendo en la industria y el comercio, se produjo un importante proceso de concentración de las entidades financieras, resultado del constante incremento del volumen de los créditos demandados por unas empresas cada vez mayores y que resultaban inasequibles para los pequeños bancos familiares o de depósito. Entre 1824 y 1865 el número de bancos ingleses descendió desde los 600 iniciales a los 250 y aún se reduciría este número hasta los 55 de 1914.

Por último, el sistema financiero internacional, basado en el patrón bimetálico (oro y plata) experimentó un espectacular incremento de la masa monetaria en circulación como consecuencia de los yacimientos de oro descubiertos entre 1848 y 1849 en California y Australia. La producción mundial media por año pasó de los 15.740.000 dólares entre 1801 y 1850 a los 121.210.000 dólares entre 1851 y 1885. Esto tuvo dos consecuencias directas. Por una parte facilitó la expansión del comercio internacional pues el aumento de los medios de pago internacionales suprimió una de las principales restricciones que existían al incremento de las transacciones económicas entre los países. Pero también tuvo un efecto inflacionista a largo plazo que alcanzó desde 1857 hasta la

depresión iniciada en 1873, fecha a partir de la cual se inició un cambio de tendencia en la economía internacional. Se estima que entre 1850 y 1866 el precio medio de las mercancías subió un 25 %

Por otra parte, existía una excesiva diversidad de monedas y billetes de circulación legal que constituían un obstáculo a la expansión industrial y comercial, pues creaba inseguridad y confusión en las transacciones financieras. Lógicamente, la concentración bancaria y la constitución de los bancos centrales de emisión de moneda y billetes (Banco de Inglaterra, Banco de Francia, Banco de España, el Reichsbank en Alemania o el First Bank en Estados Unidos) propició la progresiva unificación monetaria nacional⁶² y el establecimiento de patrones monetarios internacionales mediante la creación de Uniones Monetarias, como la Unión Monetaria Latina (1865), constituida por Francia, Bélgica, Italia y Suiza, a la que se sumarían en 1868 Grecia, España, Rumania, Finlandia y diversos países centro y suramericanos; o la Unión Monetaria Escandinava (1873), creada por Dinamarca y Suecia y a la que se incorporó Noruega en 1875.

La utilización del patrón bimetálico terminó cediendo paso al patrón oro como sistema monetario internacional, seguido mayoritariamente tal y como quedó constatado en las Conferencias Monetarias Internacionales de Colonia (1881) y Bruselas (1893).

II.3. La etapa de consolidación industrial, multinacionalismo empresarial y financiero y proteccionismo comercial (1880-1930)

El período comprendido entre 1856 y 1873 estuvo dominado por un ciclo expansivo de la economía internacional, no obstante a partir de esa fecha se inició una fase depresiva que llegaría hasta 1896, caracterizada por una caída constante de los precios, y a partir de esa fecha una lenta recuperación económica que, salvando el período de la Primera Guerra Mundial, llegaría hasta la crisis de 1929. Este es también el período del imperialismo capitalista, tal y como fue definido por autores de la época como Hobson, Rosa Luxemburgo, Rudolf Hilferding y el propio Vladimir Ilich Lenin⁶³.

⁶² Durante este período Suiza redujo doce monedas nacionales diferentes a una sola, en Italia la unificación política condujo a la unificación monetaria (1860), mientras que en Alemania, nueve monedas desaparecieron con la adopción del marco bimetálico en 1875. En *Ibidem.*, pp. 385.

⁶³ No pretendemos abordar aquí el extenso, y no siempre científicamente riguroso, debate sobre las causas y la evolución del imperialismo, término que empleamos en esta misma investigación como sinónimo de expansión imperial y que, obviamente, con esta acepción no podría circunscribirse al período que media

Uno de los aspectos más llamativos de la dimensión económica de la Revolución Industrial es el decisivo peso que la producción agrícola siguió desempeñando a pesar del radical incremento de la industria, el comercio y los transportes en el desarrollo económico nacional e internacional. En efecto, la mayor parte de las crisis económicas acaecidas durante el siglo XIX estuvieron directamente inducidas por las malas cosechas y la repercusión que tuvieron en los precios de los bienes alimenticios y en los movimientos migratorios.

Ello sólo es comprensible si tomamos en consideración que, incluso cuando la industrialización y el comercio estaban en plena expansión, el peso del sector primario sobre el conjunto de la economía de los países más avanzados, aunque se redujo, siguió representando productiva y socialmente un porcentaje muy importante de su realidad. Los datos de la tabla estadística nº 6 hablan por sí solos.

Precisamente por esta importancia económica y social, los avances experimentados en la agricultura durante esta etapa, se tradujeron en mejoras de la producción de bienes alimenticios y materias primas que alcanzaron no sólo a las avanzadas economías europeas sino también a todas aquellas áreas en las que éstas lograron implantarse colonialmente o penetrar comercialmente.

La generalización de los fertilizantes químicos, como los superfosfatos que pasaron de cifras irrisorias en 1850 a 16.251.213 Tms. en 1913 o el 1.348.000 Tms. de la producción de potasa; la amplia mecanización de las tareas de cosechado y recolección -por ej. sólo en Alemania el número de máquinas segadoras en granjas de 100 Ha. o más pasó de las 1.493 de 1882 a las 137.624 de 1907-; los avances en el tratamiento de las enfermedades del ganado y las plantas (como la filoxera que destruyó la mayoría de los cultivos de vid en Europa), o las mejoras en los sistemas de almacenamiento y transporte de las mercancías agrícolas y ganaderas fueron todos ellos factores decisivos para el auge agrícola.

El aumento del consumo de productos alimenticios fue espectacular, a

entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del XX. Por esta razón hemos optado por designar cada período con las principales características del sistema económico internacional que, a nuestro juicio, lo describen mejor.

pesar del significativo incremento demográfico, debido en buena medida a los avances alcanzados en la producción agrícola y a la paralela reducción de los precios. En este sentido, algunas cifras ilustrarán la importancia de este fenómeno: en Estados Unidos el gasto medio en alimentos fue 2,5 veces mayor en la etapa de 1904 a 1913 que el que se realizó entre 1869 y 1878, a precios constantes de 1929 y en Francia el consumo medio de trigo aumentó un 25 %, mientras que el de vino casi se duplicaba y se triplicaba el de azúcar⁶⁴.

No obstante la revolución agrícola se realizó según dos modelos claramente diferentes. El primero se basó en un empleo intensivo de la tierra y de la mano de obra habida cuenta de la escasez de la primera y de la creciente reducción de la segunda como consecuencia de la emigración masiva del campo a la industria. Este modelo, en el que predomina el minifundismo, caracterizó a los países y regiones industrializadas de Europa Occidental y Central, así como algunas zonas de la costa oriental de Estados Unidos. En el otro extremo se encuentran aquellas economías agrarias en las que existen amplias extensiones de tierra susceptibles de roturación o explotación ganadera, pero que poseen una significativa escasez de mano de obra. En estas condiciones, la expansión agrícola se realiza a costa de abundantes inversiones en maquinaria, fertilizantes, infraestructuras rurales; etc. Se trata, en definitiva, de un modelo de desarrollo agrícola basado en el empleo extensivo de la tierra y del capital, que prosperó en áreas como la parte oriental de Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina o Rusia.

Aunque ambos modelos generaron avances cuantitativos y cualitativos de la producción agrícola, sin embargo a largo plazo la producción del modelo extensivo creció más rápidamente y con costes más bajos que la del modelo intensivo. En buena medida la competencia internacional entre las economías agrarias de los países dominados por uno u otro sistema se evitó mediante la especialización en aquellos productos en los que se disponía de unas ventajas más claras por razones climáticas, orográficas, hidrográficas, etc. Por ejemplo, el hundimiento de la producción de cereales en las regiones del norte de Francia, Bélgica, Dinamarca, etc., como resultado de la dificultad para competir con la importación del grano procedente de Rusia, Canadá o Estados Unidos,

⁶⁴ CLOUGH, Sh. B.: *La evolución op. cit.*, pp. 426.

facilitó la reconversión de las granjas a la producción ganadera vacuna de alto rendimiento en leche y carne.

No obstante, existía una competencia que difícilmente se podía eludir o mitigar mediante la especialización. Se trataba de la competencia que realizaban las producciones agrícolas de las colonias o países no industrializados, con mano de obra sin especializar pero muy abundante y barata, o la competencia entre aquellas otras potencias industriales cuya producción agraria se había concentrado en los mismos productos - este fue el caso del algodón, los cereales y la carne procedente de Estados Unidos- respecto de los que se producían en Europa. Ello nos explica las dos tendencias, aparentemente contradictorias, que presidieron el desarrollo de los intercambios agrícolas internacionales durante este período: la progresiva instauración de políticas comerciales proteccionistas, especialmente entre las potencias europeas⁶⁵ y el constante desarrollo de los intercambios de materias primas y productos agrícolas a escala mundial⁶⁶.

En cuanto a la industrialización, la fase que estamos considerando constituyó, sin ningún género de dudas, la etapa de su definitiva consolidación. A ello contribuyeron varios factores fundamentales: el empleo de nuevas fuentes de energía, el desarrollo tecnológico, la intensiva mecanización del proceso productivo y la penetración en nuevos mercados.

Sin embargo, tal y como había ocurrido en las fases anteriores, la industrialización se llevó a cabo de forma desigual entre las grandes potencias provocándose de este modo alteraciones en las relaciones de competencia- influencia económicas que terminarían por afectar a las relaciones políticas. La creciente rivalidad económica anglo-alemana

⁶⁵ Un ejemplo característico de estas políticas proteccionistas fue el caso alemán que entre 1879 y 1887 aumentó las tasas aduaneras para el trigo desde los 10 marcos por Tm. hasta los 50 marcos, mientras que las de la cebada se situaban en 22'5 marcos por Tm. En DROZ, J.: *Historia... op. cit.*, pp. 30-31.

⁶⁶ Una idea bastante precisa del alcance cuantitativo de este intercambio se desprende del estudio de las exportaciones realizadas por Estados Unidos entre 1890 y 1900. En efecto, mientras las exportaciones de productos agrícolas pasaban de 125.756.000 libras a 180.931.000, durante el mismo período las exportaciones industriales ascendieron desde los 31.435.000 libras a los 88.281.000 libras. Obsérvese que aunque las exportaciones industriales crecieron más rápidamente que las agrícolas en términos relativos, las segundas supusieron entre el cuádruple en 1890 y el doble, en 1900, de la cuantía de las primeras. En HOBSON, J.A.: *Estudio... op. cit.*, p. 92.

se demostró esencial para comprender la política de aproximación entre Londres y París a comienzos del siglo XX, tal y como ya hemos señalado con anterioridad.

Analizando ahora cada uno de los factores que incidieron en la consolidación industrial, debemos destacar el impacto que tuvo el desarrollo de fuentes energéticas alternativas al vapor y el carbón, aunque su uso no logró todavía desplazar a estas últimas. Entre las nuevas energías que se utilizaron durante esta época, dos alcanzaron un mayor grado de utilización industrial: la electricidad y el petróleo. Junto a ellas se utilizaron también el gas natural y la energía hidráulica, aunque con una menor relevancia económica.

Tanto la electricidad como el petróleo facilitaron la difusión industrial pues se trataba de energías susceptibles de trasladarse a grandes distancias con bajos costes y altos rendimientos productivos. De este modo los grandes complejos industriales pudieron situarse lejos de las zonas de abastecimiento energético, por ejemplo de las cuencas huyeras, para ubicarse según otros criterios de eficiencia económica, por ej. proximidad a las grandes centros de consumo o a importantes nudos de ferrocarril.

La generalización en el uso de estas nuevas energías se realizó muy rápidamente. En efecto, en 1850 la producción petrolífera mundial era prácticamente inexistente mientras que veinte años más tarde, en 1870 ascendió a 5.730.000 barriles y en 1913 a 407.544.000 de barriles. Otro tanto ocurrió con el consumo eléctrico a partir de 1900, como lo demuestra el caso norteamericano que en 1913 produjo alrededor de 10 millones de kilovatios/hora. La explotación de estas nuevas fuentes energéticas favoreció la creación de grandes empresas como Siemens-Halske o la Allegemeine Elektrizitäts Gesellschaft en Alemania, la Thomson-Houston en Francia, la British General Electric Company o la Metropolitan Vickers en Gran Bretaña o la General Electric Company en Estados Unidos.

Naturalmente el desarrollo tecnológico fue decisivo para el empleo industrial de estas nuevas fuentes energéticas, pues hasta la invención de la dinamo por Siemens (1867), la lámpara de filamento de carbono por Edison, que la aplicó en 1882 al alumbrado de Nueva York, su

perfeccionamiento del generador para obtener electricidad a partir de saltos de agua (1897-98) o del transformador por Duprez (1882) y Ferranti (1889), como instrumento esencial para facilitar la transmisión de la corriente eléctrica a distancias superiores a las 200 millas, la aplicación de la corriente eléctrica sólo se había demostrado útil para la comunicación a través del telégrafo alámbrico. Otro tanto ocurrió con el petróleo, cuyo empleo industrial fue posible tras el desarrollo del motor de combustión interna, perfeccionado por Daimler (1883), y del motor de inyección de Diesel (1892).

Sin embargo, la innovación tecnológica alcanzó otros muchos ámbitos de la producción industrial. En efecto, el perfeccionamiento de las aleaciones del acero no sólo permitió su empleo en lugar del hierro forjado sino que potenció las máquinas-herramienta susceptibles de emplearse para cortar y modelar el resto de los metales o facilitar la construcción de viviendas con estructuras de acero que las hacían mucho más resistentes y, sobre todo, permitían la edificación en grandes alturas (rascacielos) logrando concentrar una mayor población en el escaso terreno urbano. También se realizaron avances en la ingeniería mecánica con la introducción del torno mecánico, los cojinetes a bolas, el embrague, el sistema de cambio automático de bobinas en los telares, la máquina de escribir (1868) o la de sumar (1888), etc.

El resultado de estas innovaciones tecnológicas y energéticas potenció extraordinariamente la mecanización industrial, al sustituir a las máquinas hidráulicas y de vapor, mejorando de forma significativa la productividad de la mano de obra. Por ejemplo, en Francia la potencia por establecimiento industrial (medida en caballos de vapor) se quintuplicó entre 1852 y 1912, mientras que en Estados Unidos, la productividad por trabajador se duplicó entre 1870 y 1909-1911⁶⁷.

El aumento cuantitativo y la mejora de la producción industrial facilitó un paralelo aumento de los bienes de consumo y de capital real en los mercados de las potencias industriales, pero impuso también una mayor dependencia del crecimiento de la riqueza de estos países respecto del constante aumento de los mercados que no podía garantizarse sólo por el crecimiento demográfico y el cambio de los patrones de consumo de sus

⁶⁷ CLOUGH, Sh. B.: *La evolución op. cit.*, p. 425.

respectivas sociedades, en otras palabras exigió una constante expansión comercial que sólo podía realizarse acentuando la competencia y rivalidad económica entre esas potencias.

El comercio se convirtió así en el terreno en el que se dirimió la competencia económica entre las potencias industrializadas. Las grandes potencias enfrentaron el reto económico empleando, simultáneamente, dos grandes estrategias comerciales: de una parte la protección de sus mercados internos y, de otra, la ampliación de los territorios y poblaciones sometidos a su control económico y/o político. Los datos estadísticos -véanse las tablas estadísticas nº 9 y 10- demuestran claramente que el comercio internacional creció, a pesar de las fases depresivas de la producción, aunque con tasas menores que en el período precedente. Pero también se puede observar una significativa reducción del peso comercial de Gran Bretaña y Francia a favor de las potencias económicas emergentes: Alemania y Estados Unidos.

Ya nos hemos referido a los efectos de la política comercial proteccionista sobre los productos agrícolas. Análogamente, las industrias nacionales fueron protegidas por sus respectivos gobiernos de la competencia exterior mediante la aplicación de fuertes aranceles y, paralelamente, la concesión de créditos y subvenciones estatales a las grandes empresas nacionales para que pudiesen operar con ventaja en los mercados internacionales. Con estas últimas medidas, se generalizó la práctica del dumping (venta de los productos con precios inferiores a los costes de producción para adquirir una posición dominante en un mercado exterior), al tiempo que las empresas de las grandes potencias desarrollaban importantes cárteles destinados a monopolizar los mercados nacionales y coloniales, como ocurrió con el Sindicato Renano-Westfaliano del carbón (1893) o la Unión del Acero (1904), ambos en Alemania.

Por otra parte, el definitivo predominio de la navegación a vapor facilitó el comercio ultramarino y con él las oportunidades de expansión económica de las potencias europeas a través de las colonias y los Estados de la periferia extraeuropea. El tráfico mundial de mercancías se triplicó entre 1876-1880 y 1913. En algunos países cuya economía se encontraba especialmente vinculada al intercambio comercial, el crecimiento fue todavía más espectacular. Así Gran Bretaña aumentó el comercio

exterior per cápita de los 54 dólares en 1851-53 a los 219 de 1929, en ese mismo período los datos fueron para Holanda de 80 y 243 dólares respectivamente⁶⁸.

Pero el crecimiento del comercio de las metrópolis europeas con sus colonias no sólo sufrió durante este período un importante aumento cuantitativo sino que también experimentó un decisivo cambio de tendencia respecto de la fase anterior. En efecto, entre 1850 y 1880 los intercambios comerciales con las colonias arrojaban saldos favorables para estas últimas y deficitarios para las metrópolis, en cambio, a partir de la década de los 90, esta tendencia comenzó a ser cada vez más favorable para las potencias europeas, que encontraron así una importante fuente de ingresos.

Una de las principales razones de este cambio de tendencia la encontramos, precisamente, en el creciente peso de los productos industriales y bienes de equipo en las exportaciones europeas a las colonias, sustituyendo a los productos manufacturados de la fase anterior, al mismo tiempo que las colonias seguían exportando a las metrópolis materias primas, bienes alimenticios y productos energéticos como lo hacían en las décadas precedentes⁶⁹.

La otra causa importante se encontraba en el proteccionismo que las potencias europeas impusieron a sus colonias, reproduciendo así las políticas proteccionistas imperantes en el centro del sistema económico, lo que supuso que los territorios ultramarinos vieron restringidos los mercados para sus exportaciones y tuvieron que importar de las metrópolis los productos industriales a precios más elevados de los que habrían podido ofrecerles otras potencias económicas. (Véanse las tablas estadísticas n° 11 y 12)

En definitiva, durante el período que medió entre 1880 y 1930 se produjo una intensa especialización productiva a escala internacional por la que el centro euroatlántico del sistema económico se concentró en la producción industrial mientras que la periferia euroatlántica en desarrollo

⁶⁸ Ibidem., p. 432.

⁶⁹ MIÈGE, J.L.: *Expansión europea y descolonización : de 1870 a nuestros días*, 2ª ed., Barcelona, Labor, 1980, pp. 73-74.

y la periferia extraeuropea en desarrollo potenciaban sus producciones manufactureras y la periferia extraeuropea subdesarrollada se limitaba a la producción de materias primas, productos minerales y recursos energéticos. En otras palabras, cuanto más rápidamente se consolidaba la industrialización en un reducido número de potencias económicas mayor era también la diferencia que se creaba con las economías medias y de los territorios coloniales, provocando así un crecimiento de los intercambios comerciales mundiales. (Véase gráfico nº 2)

La ampliación de los mercados que requería la consolidación industrial junto con la creciente especialización productiva internacional, impusieron la introducción de nuevas formas de organización empresarial y de mejoras en los procesos de producción, además de la potenciación de las relaciones comerciales y financieras a escala mundial, siguiendo una tendencia que ya se había iniciado en las décadas anteriores y que difería sustancialmente de la desarrollada al amparo de la expansión colonial de los siglos XVI a XVIII.

En lo referente a las nuevas formas de organización empresarial, el hecho más significativo fue la formación de las primeras empresas transnacionales. Muchas de estas empresas, como la Singer, la Nobel o la Bayer se habían creado en la etapa anterior pero se multinacionalizaron durante el último cuarto del siglo XIX. En otros casos, las empresas surgieron vinculadas a la explotación de las nuevas energías, como la Standard Oil, o a las nuevas tecnologías que se estaban introduciendo en la industria, como la Siemens, la Alcoa, la Marconi o la United States Steel⁷⁰.

La difusión de las empresas multinacionales supuso la irrupción en el seno de la sociedad internacional de una nueva categoría de actores cuya competencia económica con los Estados iría en aumento durante todo el siglo XX. No obstante, durante esta etapa, las multinacionales contaron con un decisivo apoyo político y financiero de las potencias en las que residían sus sedes matrices, constituyendo así cruciales instrumentos de la expansión económica y tecnológica de los Estados patrocinadores. Este maridaje entre Estado y empresas multinacionales fue estratégicamente decisivo para las economías a partir de la Primera Guerra Mundial.

Por lo que se refiere a las innovaciones en los procesos de producción,

⁷⁰ CALDUCH, R.: *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales, 1991, pp. 301-304.

debemos referirnos a dos de ellos que transformaron radicalmente el sistema de relaciones socio-laborales precedente, al intensificar el grado de especialización de los trabajadores que vino a sumarse al grado de especialización productiva de las propias empresas. Nos referimos al taylorismo y a la producción en cadena, ésta última como consecuencia directa del primero.

El taylorismo fue desarrollado en 1895 por Frederick Winslow Taylor en su obra *A Piece Rate System*, en la que demostraba que cualquier actividad productiva realizada por un obrero podía ser descompuesta en una sucesión de actos singulares cada uno de los cuales podía ser estudiado científicamente para conocer su necesidad en el conjunto del proceso productivo del operario y controlar la forma y el tiempo óptimos en que debería realizarse. El resultado era que el conjunto de la actividad de todos los obreros de una empresa podía analizarse científicamente y, en consecuencia, especificarse cuales eran las actividades idóneas que deberían llevarse a cabo para optimizar la producción total de la empresa. Por su parte, el operario recibiría una mayor remuneración salarial cuanto mayor fuese su rendimiento y más se aproximase al rendimiento óptimo asignado.

Para la instauración de la producción en cadena (moving assembly), se aplicaban los conocimientos aportados por el taylorismo, organizándose la producción alrededor de largas cintas sinfin que transportaban las diversas partes que componían el producto para que los sucesivos operarios *ensamblaran* la pieza específica que le correspondía a cada uno de ellos, hasta obtener el producto final. Henry Ford aplicó este tipo de producción en 1913 a la fabricación de automóviles, demostrando que el montaje del chasis de un coche podía reducirse en tiempo desde las 12,30 h. a sólo 1,30 h y su precio final desde los 950 dólares a los 290 dólares. En definitiva, impulsó la producción masiva de bienes haciéndolos accesibles al consumo de las clases medias y del proletariado.

III. La dimensión económica del imperialismo y sus efectos sobre la periferia extraeuropea

Finalmente, durante el período entre 1880 y 1930, se llevó a cabo una auténtica mundialización de las relaciones financieras. Es esta una

cuestión que merece destacarse pues los autores marxistas pusieron el énfasis en que el desarrollo del capitalismo imperialista, durante esta etapa, era precisamente el resultado de la combinación del capitalismo industrial y del capitalismo financiero a escala nacional. Sin duda, en la fase que estamos considerando las finanzas experimentaron un auge y difusión internacional sin precedentes.

En esta internacionalización del capital concurren varios factores: a) la definitiva implantación del patrón oro en el sistema monetario internacional; b) los superávits de las balanzas comerciales de las metrópolis europeas con sus colonias; c) las inversiones financieras realizadas por las potencias industriales en las economías medias o en las colonias, y d) la generalización de los instrumentos crediticios para financiar la expansión internacional de las empresas multinacionales.

En cuanto al primero de estos factores, la definitiva implantación internacional del patrón oro como base del sistema monetario internacional, sustituyendo al sistema bimetálico (oro y plata), fue una tendencia iniciada en 1873 con la decisión oficial del Imperio alemán de utilizar el patrón oro, seguida inmediatamente por Estados Unidos, Holanda y los países escandinavos. El conjunto de estos países optaba por adscribirse al modelo británico, pues Gran Bretaña nunca había seguido el patrón bimetálico durante el siglo XIX, y abiertamente opuesta a la Unión Monetaria Latina que defendía la continuidad del sistema bimetálico.

En semejantes circunstancias el descubrimiento y posterior explotación industrial de las minas de oro de Suráfrica, vino a sustituir el agotamiento de los yacimientos californianos, dando una continuidad en el suministro anual de reservas auríferas que garantizó la liquidez de las reservas británicas y, a través de ellas, del principal medio de pago internacional. El resultado no se dejó esperar y en 1893 el patrón oro fue adoptado por Austria-Hungría, mientras que Japón lo haría en 1895, tras el triunfo de la guerra chino-japonesa.

Por otra parte, la constante revalorización de las exportaciones procedentes de las principales potencias industriales les permitió recuperar los superávits en sus balanzas de pagos. Ello constituyó un importante fondo de reservas financieras que venía a sumarse al generado por el ahorro de las

crecientes clases medias. Parte de estos recursos financieros se destinaron a impulsar la inversión industrial y comercial en las propias economías nacionales, pero otra parte nada despreciable se destinó a conceder créditos a países extranjeros o a las empresas que se implantaban en las colonias, con objeto de financiar las importantes obras de construcción ferroviaria, el desarrollo de grandes explotaciones agrícolas o ganaderas y la masiva puesta en marcha de yacimientos mineros o petrolíferos⁷¹.

Junto a la financiación privada, aparecieron también las inversiones y créditos realizados por los gobiernos de las metrópolis para implantar y desarrollar la Administración civil y militar, en sus colonias. La relación entre las inversiones privadas y las públicas variaba según el modelo colonial aplicado por las diversas potencias. Así en el caso francés existió una preponderancia de los recursos financieros públicos, que alcanzaron una cifra estimada entre 426 y 514 millones de francos oro en el período de 1896 a 1914, mientras que las inversiones privadas sólo ascendieron a 500 millones de francos oro durante el período entre 1888 y 1920. En cambio el capital público invertido en las colonias representó un porcentaje inferior al 50 %, porcentaje que descendía a menos del 30 % para las colonias portuguesas y belgas.

Por último, el sistema crediticio experimentó importantes modificaciones como consecuencia de la progresiva sustitución del crédito comercial, que venía imperando desde principios de siglo, por el crédito a la producción. Ello se debió, en buena medida, a la adquisición masiva por la banca privada de las acciones y obligaciones emitidas por las grandes empresas industriales, cuya articulación en cárteles o trusts garantizaban elevados beneficios y el retorno de los préstamos concedidos, pero también a una incidencia directa de la multinacionalización experimentada por muchas de estas empresas industriales o bancarias. En efecto, las sedes matrices invertían importantes sumas en sus filiales en el extranjero para garantizar su penetración en condiciones monopolísticas u oligopolísticas en los mercados de los países en los que se implantaban.

⁷¹ Por ejemplo, la red ferroviaria en la India pasó de los 800 kms. en 1870 a los 51.500 kms. en 1910. Las inversiones en los ferrocarriles realizadas en África y Asia se estima que alcanzaron las cifras de 261 y 127 millones de libras esterlinas, respectivamente, durante el período 1911-1935. Por su parte, la red ferroviaria en las colonias francesas, pasó de los 601 kms. en 1894 a los 8.282 kms. en 1929. En MIÈGE, J.L.: *Expansión europea... op.cit.*, p. 65.

En general, se puede afirmar que durante esta etapa, se configura una estructura financiera, nacional e internacional, que perdurará hasta después de la Segunda Guerra Mundial y que contribuyó decisivamente al desarrollo de una creciente interdependencia económica a escala mundial mantenida a pesar de la fragmentación política que impuso la consumación del proceso descolonizador durante el siglo XX.

Gráfico nº 2

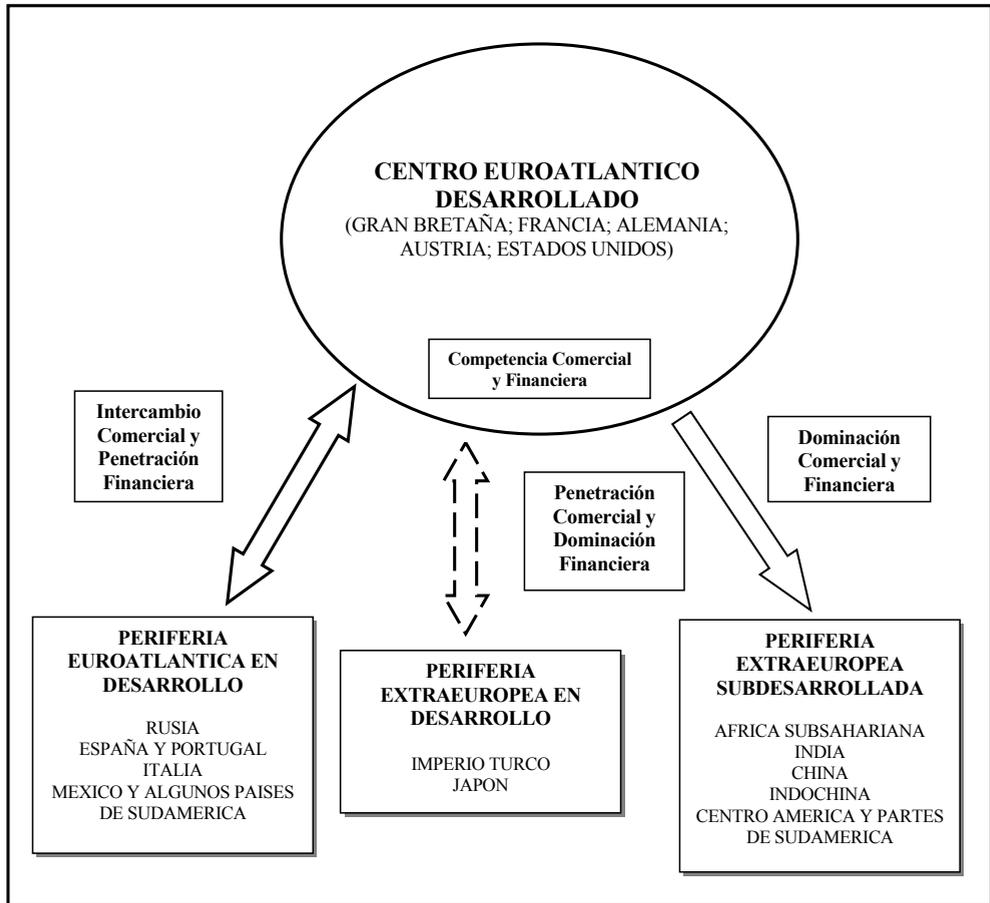
ESTRUCTURA ECONOMICA INTERNACIONAL (Siglo XIX)

Tabla Estadística nº 3

PNB DE LAS GRANDES POTENCIAS EUROPEAS (1830-1890)

(Valoración en miles de millones de dólares a precios de mercado de Estados Unidos con base en el año 1960)

POTENCIAS	1830	1860	1890
GRAN BRETAÑA	8'2	16'0	29'4
FRANCIA	8'5	13'3	19'7
ALEMANIA	7'2	12'7	26'4
IMP. AUSTRIACO	7'2	9'9	15'3
RUSIA	10'5	14'4	21'1
ITALIA	5'5	7'4	9'4

Fuente: KENNEDY, P.: *Auge y caída... op. cit.*, p. 224.

Tabla Estadística nº 4

PNB "PER CAPITA" DE LAS GRANDES POTENCIAS EUROPEAS (1830-1890)

(Valoración en dólares a precios de mercado de Estados Unidos con base en el año 1960)

POTENCIAS	1830	1860	1890
GRAN BRETAÑA	346	558	785
FRANCIA	264	365	515
ALEMANIA	245	354	537
IMP. AUSTRIACO	250	288	361
RUSIA	170	178	182
ITALIA	265	301	311

Fuente: KENNEDY, P.: *Auge y caída... op. cit.*, p. 224.

Tabla Estadística nº 5

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO DEL PRODUCTO INDUSTRIAL Y DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO (1815-1913)

PAISES	IPI 1815	PIB 1815	IPI 1913	PIB 1913
ALEMANIA	2'9	1'6	4'0	2'8
AUSTRIA-HUNGRIA	2'7	1'4	3'0	2'2
ESTADOS UNIDOS	-----	-----	4'9	4'0
ITALIA	-----	-----	2'6	1'4
FRANCIA	2'8	1'5	2'4	1'5
INGLATERRA	2'9	2'5	2'2	1'9
ESPAÑA	4'7	0'9	2'2	1'3

Fuente: CARRERAS, A.: "La industrialización española en el marco de la historia económica europea: ritmos y caracteres comparados", en GARCIA DELGADO, J.L. (dir.): *La economía española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1988, pp. 79-115.

Tabla Estadística nº 6

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION ACTIVA POR
SECTORES PRODUCTIVOS**

PAISES	Agric. 1850	Indust. 1850	Terc. 1850	Agric. 1900	Indust. 1900	Terc. 1900
ALEMANIA	54	25	20	35	38	27
FRANCIA	52	26	22	42	28	28
INGLATERRA	22	43	35	9	46	45
ESPAÑA	64 (*)	17 (*)	19 (*)	65	17	18

(*).- Los datos para España corresponden a 1860.

Fuente: SIMON SEGURA; F.: *Manual de Historia... op.cit.*, pp. 395-396

Tabla Estadística nº 7

**LONGITUD DE LA RED DE FERROCARRILES
(En Millas)**

REGIONES	1840	1870	1900
AMERICA DEL NORTE	2.954	56.106	223.454
EUROPA	1.818	65.192	176.179
ASIA	-----	5.086	37.470
AMERICA DEL SUR	-----	1.770	26.450
AFRICA	-----	1.110	12.499
AUSTRALIA	-----	1.097	14.922
MUNDO	4.772	130.361	490.974

Fuente: ASHWORTH, W.: *A Short History of the International Economy (150-1950)*, Londres, 1952.

Tabla Estadística nº 8

**TONELAJES DE EMBARQUE A VELA Y A VAPOR (1850 - 1890)
(En Miles de Tms. Netas)**

PAISES	Vela 1850	Vapor 1850	Vela 1880	Vapor 1880	Vela 1890	Vapor 1890
GRAN BRETAÑA	3.396	168	3.851	2.936	2.936	5.042
EE.UU.	1.540	45	1.206	146	749	197
FRANCIA	674	13	641	277	444	499
ALEMANIA	----	----	965	215	709	723

Fuente: CLOUGH; Sh.B.: *La evolución... op. cit.*, p. 356.

Tabla Estadística nº 9

**VALOR DEL COMERCIO MUNDIAL Y DISTRIBUCION PORCENTUAL
ENTRE LAS PRINCIPALES POTENCIAS (1840-1913)**

(En Miles de Millones de dólares, valores contemporáneos, o porcentajes)

PAISES	1840	1880	1913
GRAN BRETAÑA	32 %	23 %	17 %
FRANCIA	10 %	11 %	7 %
ALEMANIA	-----	9 %	12 %
ESTADOS UNIDOS	8 %	10 %	15 %
TOTAL MUNDIAL	2'8 \$	14'8 \$	40'4 \$

Fuente: CLOUGH; Sh.B.: *La evolución... op. cit.*, pp.344-345 y 430.

Tabla Estadística nº 10

**TASA DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO DEL COMERCIO
MUNDIAL (1820-1937)**

(Valoración a precios constantes)

AÑOS	PORCENTAJE
1820-1840	2'7
1840-1870	5'5
1870-1890	2'2
1891-1913	3'7
1914-1937	0'4

Fuente: MANDEL, E.: *The Long Waves of capitalism development. The Marxist interpretation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, traducción al castellano de Javier Maestro: *Las ondas largas del desarrollo capitalista. La interpretación marxista*, Madrid, Siglo XXI, p. 3.

Tabla Estadística nº 11

**EVOLUCION DE LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES DEL REINO UNIDO
CON SUS COLONIAS DE AFRICA Y LAS INDIAS (1854-1933)**

(En porcentajes del total del comercio británico)

AÑOS	Import. Africa	Export. Africa	Saldo	Import. Indias	Export. Indias	Saldo
1854-1857	2'27	0'79	+ 1'48	14'81	10'32	+ 4'5
1877-1879	1'80	1'24	+ 0'56	27'79	23'33	+ 4'4
1898-1901	2'57	3'06	- 0'49	27'49	31'53	- 4'04
1919-1933	5'78	7'93	- 2'15	44'83	53'94	- 9'1

Fuente: MIÈGE, J.L.: *Expansión europea... op. cit.*, pp.77-78.

Tabla Estadística n° 12

VALOR DEL COMERCIO DE FRANCIA CON SUS COLONIAS (1897 - 1910)
(En millones de francos)

AÑOS	Exportaciones	Importaciones	Total	Saldo
1897	109'76	105'95	215'71	+ 3'81
1898	130'62	133'44	264'06	- 2'82
1899	178'16	135'82	313'98	+ 42'34
1900	206'66	158'97	365'63	+ 47'69
1901	245'19	171'74	416'93	+ 73'45
1910	1.016'80	807'50	1.824'30	+ 209'30

Fuente: MIÈGE, J.L.: *Expansión europea... op. cit.*, p. 75.

Desafíos a la seguridad en Latinoamérica: Análisis de los principales conflictos armados no convencionales en la región

John E. Griffiths Spielman

Teniente coronel del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor

Licenciado en Ciencias Militares

M.A. *Security Studies*, *Georgetown University*, Estados Unidos

Doctor en Estudios Americanos

AMÉRICA LATINA, SEGURIDAD, CONFLICTOS REGIONALES,
AMENAZAS TRANSNACIONALES

Resumen

A pesar de que Latinoamérica constantemente es calificada como una zona de paz a nivel mundial, impacta el hecho que posee el doble del promedio mundial en las tasas de criminalidad. De allí que, la finalidad del presente artículo sea analizar los principales conflictos armados no convencionales en Latinoamérica –narcotráfico y las organizaciones criminales y su impacto en los ámbitos de la seguridad y defensa, tanto nacionales como regionales. De igual forma, interesa precisar en qué forma dichos conflictos no convencionales se ven potenciados con dos aspectos complementarios como la influencia de la proliferación del tráfico de armas cortas y la revolución de las tecnologías de la información, en pleno desarrollo a nivel mundial. Es importante no sólo desde una perspectiva teórica, sino fundamentalmente práctica, diferenciar los ámbitos de seguridad y defensa, definiendo su interrelación, con la finalidad de visualizar políticas efectivas para hacer frente a estas amenazas con el fin de no derivar en la militarización de este tipo de conflictos.

LATIN AMERICA, SECURITY, REGIONAL CONFLICTS,
TRANSNATIONAL THREATS

Abstract

Latin America, as a region, is permanently classified -in different specialized journal- as a peaceful zone free of conflict; notwithstanding, it present the double worldwide rate in criminal actions. Therefore, the main goal of this article is to review the main non conventional armed conflicts in the region such as: drug traffic and criminal organizations, regarding their impact on the realm of security and national defense among the national states of the region. Likewise, it is necessary to analyze the impact of two complementary issues -such as the traffic of light arms and the revolution on information technologies- on the non traditional security armed conflicts. In doing so, it is important not only differentiate theoretically the notion of security and defense, but also practically to identify the way in which both relates to elaborate efficient policy actions to deal with these current security threats.

Sumario

I.-Introducción.- II-. Noción de seguridad y defensa y su relación con los conflictos armados no convencionales.- III-. Contexto y situación actual de los conflictos no convencionales en la región: análisis de casos.- IV-. Actuales desafíos para la gestión político-estratégica, la conducción estratégica y la seguridad actual en Latinoamérica.- V.- Conclusiones y proposiciones.

I. Introducción

Latinoamérica en general y el Cono Sur de América en particular presentan uno de los menores índices de conflictividad interestatal a nivel mundial. Lo anterior ha llevado a varias organizaciones internacionales a denominarla como un área geográfica de mayor paz y estabilidad.¹ Sin embargo, los índices de criminalidad en América Latina superan el doble del promedio mundial en cantidad de homicidios. Lo anterior, no nos convierte ni en una zona de paz ni de estabilidad cuando nuestra seguridad personal está amenazada. De ahí que abordar los principales

¹ Se hace referencia a la denominación del Cono Sur como una de las zonas de mayor paz y estabilidad mundial por parte del Instituto de Investigación Internacional de Paz de Estocolmo. SIPRI por sus siglas en inglés.

efectos de los conflictos armados no convencionales en relación con los casos de narcotráfico y de organizaciones criminales se convierta en el principal objetivo de este artículo.

Para ello, es preciso abordar, en primer lugar, el concepto de conflictos armados no convencionales. A continuación, se establecerá la relación de este tipo de conflictos con los ámbitos de la seguridad y la defensa nacional en la región. Asimismo, se especificará el ámbito de análisis para definir la región en la que centraremos nuestro enfoque, determinando como casos de estudio las principales amenazas no convencionales que se encuentran afectando la región y su impacto en la gestión político-estratégica y de seguridad actual. Para ello, se centrará el análisis en cuatro aspectos: dos principales como el narcotráfico y el crimen organizado y dos complementarios que son la influencia de la proliferación del tráfico de armas cortas y la revolución tecnológica y cómo estos inciden en los aspectos anteriores. Estimamos que dichos fenómenos representan las amenazas no convencionales más serias en la medida que representan potenciales fuentes de conflicto en Latinoamérica. Finalizaremos la presente exposición estableciendo los actuales desafíos en la planificación estratégica y de seguridad mencionando algunas conclusiones y proposiciones finales.

II. Noción de seguridad y defensay su relación con los conflictos armados no convencionales

Entenderemos por conflictos armados no convencionales, todas aquellas amenazas a la seguridad llevadas a cabo por entidades no estatales, normalmente organizaciones criminales con redes transnacionales, que por su naturaleza son fuente de violencia armada.² De esta forma, distinguimos claramente estos fenómenos de los conflictos armados convencionales habitualmente desarrollados entre Estados, de acuerdo a la legislación internacional que regula el uso de la fuerza³ en la comunidad internacional.

² Entendida como enfrentamiento de grupos no estatales organizados para emplear métodos violentos que por su magnitud y dimensión afectan a gran parte de la sociedad, obligando al Estado a articular sus instrumentos de poder mediante una estrategia que va más allá del sólo empleo de la labor policial para su neutralización.

³ Al respecto nos referimos a la Carta de Naciones Unidas que en su artículo número 2, apartado 4, prohíbe el uso o amenaza de la fuerza y al artículo 51 que consagra el derecho de legítima defensa individual o colectiva ante un ataque armado.

De ahí que, una primera premisa básica a tener en cuenta viene determinada por la necesidad de clasificar las amenazas de acuerdo con su naturaleza. De esta forma, toda amenaza de naturaleza militar normalmente afectará al ámbito de la defensa, mientras que toda amenaza de naturaleza no militar, como el terrorismo, el narcotráfico o el crimen organizado, afecta al ámbito de la seguridad. Y, mientras la seguridad se relaciona con el ámbito político, la defensa se sitúa principalmente en el contexto militar y estratégico.

La definición anterior impone la necesidad de acotar la noción de seguridad. La seguridad debemos entenderla como una óptima condición a lograr para posibilitar el desarrollo y cumplimiento de los principales objetivos de un Estado. De esta forma, se convierte en un instrumento que contribuye a garantizar el bien común en el ámbito interno, a la vez que favorece el establecimiento de unas condiciones aceptables de paz y estabilidad en el contexto internacional. El concepto de seguridad que encontramos en la literatura ligada a las relaciones internacionales, en el período de la Guerra Fría, estuvo generalmente basado en dos condicionantes. El primer condicionante está relacionado con el hecho de que la mayor parte de las amenazas que debe enfrentar un Estado provienen del exterior, más allá de los límites de sus fronteras; y, el segundo, que dichas amenazas son en su mayoría militares por naturaleza, requiriendo, en consecuencia, una respuesta militar si es que la seguridad del Estado debía ser preservada.

En dicho contexto, el término seguridad estuvo fuertemente influenciado por la escuela de pensamiento realista que establece que el principal objeto de estudio del término es el fenómeno del uso de la fuerza. En consecuencia, seguridad tanto para las grandes potencias de la guerra fría, como para la escuela de pensamiento dominante en el período, pudo ser definido, de acuerdo a la noción que expresa Stephen M. Walt como *el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar*⁴.

Sin embargo, hoy en día existe consenso en que la noción de seguridad es menos restrictiva abordando aspectos que van más allá del sólo uso de la fuerza militar como factores económicos, medioambientales, sociales, y

⁴ WALT, S.: "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly*, vol. 35 nº.2.(1991), pp. 211-239.

otros.⁵ De igual manera, hemos incorporado la dimensión internacional cuando las amenazas son transnacionales y ponen en riesgo los derechos individuales y la dimensión humana. Sí interesa destacar que en el actual escenario de seguridad, el Estado continúa siendo el principal actor capaz de articular efectivamente políticas de seguridad, tanto en el ámbito interno como externo.

Ello no significa desconocer el relevante rol de otros actores internacionales como las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, entre otras, que actualmente le disputan al Estado su protagonismo. En síntesis, reconociendo las tres dimensiones de seguridad: humana, nacional e internacional, se plantea que el principal elemento articulador de todas ellas sigue siendo el Estado, el cual mantiene el monopolio de la fuerza, al mismo tiempo es el principal responsable encargado de satisfacer las necesidades y demandas de su población.

Al respecto, se hace necesario establecer una segunda premisa básica. Esta tiene relación con que aun cuando el concepto de seguridad sea más amplio, no debiéramos extenderlo hacia fenómenos que tienen que ver más con el desarrollo de políticas públicas de un Estado para hacer frente a la corrupción, la pobreza o la desigualdad en los ingresos. De esta forma, convengamos en limitar las amenazas a la seguridad considerando a aquellas que *per se* son fuente de conflicto expresándose principalmente a través de métodos violentos y que, además, de afectar la calidad de vida, causa normalmente importantes pérdidas de vidas humanas.

Por defensa entenderemos la acción del Estado en el empleo de sus Fuerzas Armadas, tanto en períodos de paz como de guerra, con la finalidad principal de enfrentar eventuales amenazas a su seguridad externa. De esta forma, la seguridad se convierte en un concepto más amplio que el de defensa, pasando este último a ser parte de la seguridad como instrumento de poder que provee la fuerza militar. En consecuencia, la defensa contribuye a la seguridad de un país tanto por medio de la disuasión como de la cooperación internacional.⁶

⁵ Al respecto la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica desarrollada en México, el año 2003, estableció que la seguridad es un concepto multidimensional afectado por factores, políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Ver “Declaración sobre seguridad en las Américas”, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003.

⁶ *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Edición 2002, pp. 23-24.

En síntesis, los conflictos armados no convencionales analizados en la presente ponencia afectan principalmente el ámbito de la seguridad y no el de la defensa. Son de naturaleza no militar y para su neutralización debemos articular la totalidad de los instrumentos de poder de un Estado.

Lo anterior significa, que el énfasis en el empleo de los instrumentos de poder, en el contexto de una estrategia, es diferente. En consecuencia, ante una amenaza que afecta la seguridad el énfasis viene determinado por los instrumentos de poder político, diplomático, económico y en menor grado militar. En cambio, ante una amenaza vinculada al campo de la defensa, el énfasis deberá centrarse principalmente en los instrumentos de poder militar y diplomático.

En consecuencia, una legislación apropiada, a la vez que unos cuerpos policiales profesionales, una adecuada estructura de inteligencia, acuerdos de cooperación interestatales y un efectivo control de las fronteras, entre otros, constituyen herramientas más eficaces para hacer frente y neutralizar estas amenazas que el sólo único uso de la fuerza militar.

III. Contexto y situación actual de los conflictos no convencionales en la región. Análisis de casos

Una primera revisión de los conflictos armados no convencionales en la región nos obliga a concentrarnos, fundamentalmente, en los movimientos guerrilleros y el narcotráfico en Colombia, el crimen organizado en América Central y en el Cono Sur, y, como elementos complementarios, la proliferación y tráfico de armas y la revolución tecnológica.

3.1 Movimientos guerrilleros y narcotráfico en Colombia

La situación en Colombia representa una síntesis de varias amenazas o conflictos armados no convencionales. Desde los grupos guerrilleros⁷, pasando por las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, organizaciones criminales, organizaciones paramilitares⁸, tráfico de

⁷ En referencia a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

⁸ En referencia a las fuerzas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)

armas, además de los altos niveles de criminalidad. El periodo de violencia iniciado durante las décadas de los 40 y los 50 conocido como “*La violencia*”, dio paso en la década de los 60 a la creación de los dos principales movimientos guerrilleros: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). El primero de orientación campesina y el segundo formado por estudiantes universitarios, trabajadores y con el apoyo de algunos sacerdotes católicos. Lo anterior, significó –como reacción- la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En síntesis, después de varias décadas, el resultado es de una crisis humanitaria con más de 300.000 personas muertas y sobre 1,2 millones de desplazados, con un impacto adicional en el ámbito de la seguridad de los países limítrofes y de la región en general. El académico Richard Narich, sorprendentemente nos aporta como antecedente que la violencia social como consecuencia del conflicto interno representa sólo el 10% de los 25.000 a 27.000 homicidios anuales en Colombia. Un 20% de ese total es debido al crimen organizado y un 70% a la criminalidad callejera.⁹

Ahora bien, el principal objetivo de este análisis no es presentar una detallada situación del conflicto interno colombiano, sino abordar si se ha empleado la estrategia adecuada para tratar con estos tipos de conflictos. Al respecto, es interesante realizar una primera referencia a Francisco Leal Buitrago, reputado sociólogo colombiano, vinculado a la Universidad de los Andes, Bogotá, concretamente a su artículo titulado “La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez”¹⁰, donde se afirma que el gobierno de César Gaviria (1990-1994), fue el primero en adelantar reformas importantes en materia de seguridad y defensa nacional.¹¹ En clara referencia al dominio del estamento militar del ámbito político de la seguridad señala: *Ese gobierno sustrajo esos temas por primera vez*

⁹ NARICH, R.-. *Traditional and non Traditional Security Issues in Latin America*. Geneva Centre for Security Policy. 2003, p. 9. Disponible en <http://www.ciaonet.org/wps/nar01>

¹⁰ Ver: LEAL BRUITRAGO, F.: “La seguridad en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, en: CEPIK, M. y RAMÍREZ, S.: *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: Primeras Aproximaciones*.- . Editores: Universidad Nacional de Colombia. Universidad Federal de Río Grande do Sul y Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). 2004.

¹¹ Para reemplazar la Ley 48 de 1968. Única directriz militar con pretensiones estratégicas desde esa época.

*de la responsabilidad política castrense, que la dirigencia política había evadido por desconocimiento, despreocupación e ineptitud política.*¹²

De allí que, en una primera aproximación podríamos preguntarnos si las principales amenazas a la seguridad colombiana han sido de naturaleza política y no militar, ¿cómo es que durante tanto tiempo gobierno y sociedad se marginaron a la hora de participar en una estrategia nacional integral que demandaba la participación de todos los poderes y recursos del Estado? La respuesta pareciera estar en la militarización de las líneas de acción adoptadas, ya que el mismo autor señala, en referencia de las políticas de seguridad y defensa, tanto de los ex presidentes Gaviria como Ernesto Samper (1994-1998) que éstas *se apoyaban en principios orientados por una visión de seguridad con predominio militar propio de la guerra fría.*¹³

Andrés Pastrana logró que se aprobara la Ley 684 de agosto de 2001, la cual recogió aspectos básicos de la Ley 48 de 1968. A juicio de Leal, esta ley *ignoró realidades de la posguerra fría y sobre todo no buscó una distribución equilibrada de responsabilidades institucionales. Mostró también un sesgo militar en los conceptos, la nomenclatura y el lenguaje del planeamiento a la ejecución.*¹⁴

Ya en el gobierno de Uribe, con motivo de la puesta en práctica de la política de seguridad democrática, durante los años 2002 y 2003, y en particular por el establecimiento de las zonas de rehabilitación, se reciben nuevas críticas a dicha política por cuanto se consideraba que *el tratamiento militar mostró los profundos desbalances que implicaba para el Estado no asumir el problema con una estrategia integral en lo económico, político, social y militar, bajo la cobertura de un política similar de carácter nacional.*¹⁵

En el año 2003, se publicó la política de defensa y seguridad democrática, sobre la cual López Buitrago señala que *supone una racionalidad estatal*

¹² LEAL BUITRAGO, F.: “La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, en CEPIK, M. y RAMÍREZ, S.: *Agenda de seguridad...op. cit.* p. 175.

¹³ *Ibidem.*, p. 178.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 179.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 190.

*que no existe, la limita en esencia a lo militar al excluir buena parte de instituciones estatales vinculadas a la función de seguridad.*¹⁶

En concreto, nos encontramos con críticas a la conducción política estratégica colombiana de este conflicto, en la medida que se trata de una política militarizada que desatiende el uso coordinado de todos los instrumentos de poder de un Estado. En lo que se refiere a Estados Unidos, y su influencia en la región de América Latina, podemos afirmar que su política en relación a Colombia no ha sido la más adecuada, ya que, durante la década de los 90 se centró fundamentalmente en combatir el tráfico de drogas y, posteriormente, tras los atentados del 11 de septiembre, en el tratamiento de las organizaciones guerrilleras como terroristas.

Pareciera ser que la naturaleza del conflicto es mucho más profunda, siendo desde sus orígenes eminentemente política. La guerrilla y las drogas son parte de un problema mayor, aun cuando deban ser considerados como variables en toda estrategia que pretenda solucionar la crisis colombiana desde una perspectiva integral.

3.2 Crimen organizado en Latinoamérica

El crimen organizado es considerado en el actual escenario de seguridad regional como uno de los conflictos no convencionales de mayor intensidad. En la región de Latinoamérica el porcentaje de criminalidad durante el año 2000 fue el doble del promedio mundial¹⁷ (22,5 por cada 1000 hab. versus 10,7 mundial). Normalmente, las publicaciones académicas clasifican la violencia en tres tipos: la ejercida por el Estado, la revolucionaria y la “violencia estructural” unida a la injusticia social, pobreza¹⁸ y criminalidad. Afortunadamente en gran parte de la región las dos primeras parecen haber remitido; sin embargo, en lo que respecta a la última, se convierte en la amenaza más. En consecuencia, en esta presentación centraremos nuestro análisis en el fenómeno de las *maras* en América Central y en las organizaciones criminales del Cono Sur y Brasil.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 199.

¹⁷ NARICH, R.: *Tradicional and non Tradicional Security...*, *op. cit.* p. 7.

¹⁸ Sólo en Guatemala el 75% de la población está clasificada como pobre y un 58% como extremadamente pobre. Ver *Ibidem.*, p. 8.

En relación a las *maras*, son organizaciones criminales compuestas normalmente por jóvenes pandilleros que ejercen diversos grados de violencia criminal. Actualmente se consideran un fenómeno claramente transnacional particularmente en Centro América.¹⁹, lugar donde nacieron y desde donde se expandieron. Sus miembros normalmente usan tatuajes como una forma de identificarse con la comunidad o pandilla a la que pertenecen.

La palabra *mara* significa “pandilla, banda, cicla o ganga.” Son el resultado, por una parte, de la marginación de muchos grupos sobre todo después de los años de violencia social en la década de 1980 y por la otra de los efectos de la migración y transculturación. Dicha marginación se expresa tanto en los países de origen, como también en el de acogida, conforman un sustituto familiar para quien las integra y adoptan las formas violentas de las pandillas norteamericanas. Mediante la deportación se establecen en sus países de origen imitando dichas conductas criminales.

Dentro de América Central destacan las siguientes pandillas:²⁰

País	Nombre de las Maras o Pandillas	Grupos	Integrantes
Guatemala	La Mara Salva-trucha, La 18, Los Cholos, Los Nicas y los Batos Locos.	434	14.000
El Salvador	La Mara Salva-trucha, La 18, La Mao Mao y la Máquina	4	10.500
Honduras	La Mara Salva-trucha, La MS o MS-13, La 18, La Mao Mao, Los Batos Locos y los Roqueros.	112	36.000
Belice	Los Crip	2	100
Nicaragua	Gerber Boys y Los Charly	268	3.500
Costa Rica	Churbis y Los polacos	6	2.660

¹⁹ También se encuentran en México, en donde la “Mara 18” es una de las más representativas.

²⁰ *Informe de la Oficina Subregional San Salvador*. OIPC INTERPOL. Junio 2005. Disponible en http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Estudios/

Panamá	Los Gris Kros, Los Sagrados, Los Niños de la Tumba Fría, Los Sopranos, Los Perros de San Joaquín, Los MOM, Los Toca y Muere, Los Perros, Los millonarios, Los West Side, Los Kila, Los Chicanos, Los Chicos de Plomo.	94	1.385
Total		920	69.145

De la figura anterior podemos concluir que el mayor riesgo se encuentra en los países de Honduras, Guatemala y El Salvador en donde estas organizaciones son más numerosas. Una de las pandillas más conocidas con presencia en los tres estados nombrados anteriormente es la “Mara Salvatrucha”. Mara por su referencia a la pandilla, salva por su origen salvadoreño y trucha por su noción de listo o despabilado. Sus principales acciones se centran en extorsiones, robo con violencia, homicidios por encargo, robo de vehículos y distribución y tráfico de drogas.

En el siguiente cuadro se observan los homicidios en el contexto de los países centroamericanos en el período de 2002 al 2004.²¹

HOMICIDIOS A NIVEL CENTROAMERICANO 2002, 2003 Y 2004

AÑOS	GUATEMALA		EL SALVADOR		HONDURAS		COSTA RICA		NICARAGUA		PANAMÁ	
2002	3631	32	1808	29	3629	56	251	6	619	10	347	11
2003	4237	38	2172	35	2224	34	292	7	906	15	324	11
2004	4346	39	2756	44	1847	28	242	6	841	14	311	10
PROMEDIO POR PAÍS	4071	36	2245	36	2567	39	262	3	789	13	327	11

HOMICIDIOS 2004, DATOS CONFIRMADOS HASTA NOVIEMBRE Y, PROYECTADOS EL MES DE DICIEMBRE.

Del cuadro anterior,²² podemos concluir que la criminalidad es alta

²¹ Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe. Disponible en http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Estudios/

²² Cantidad de homicidios en la primera columna del país y la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en la segunda columna del mismo país

particularmente en Guatemala, Honduras y El Salvador. No por casualidad, los tres Estados cuentan con el mayor número de maras.

Su organización se estructura del modo siguiente: jefes o cabecillas, elementos de información, choque y propaganda, reclutamiento, logística, colaboradores y efectivos que ejecutan las acciones criminales. Su organización ha contemplado incluso la financiación de estudiantes de Derecho para que desempeñen las funciones de defensa jurídica. Ejercen un férreo control del territorio donde aplican su propio lenguaje y códigos de conducta, a la vez que desarrollan una actividad delictiva diversa y de gran impacto. Asimismo, cuentan con un sofisticado aparato logístico que permite la protección de identidades de líder y del resto de los miembros del grupo. Su motivación es principalmente económica.

Su proyección es internacional con presencia de maras en EE.UU., México, España y, últimamente, se han evidenciado organizaciones similares en algunos países del Cono Sur.

3.3 Organizaciones Criminales en el Cono Sur: El caso de la Triple Frontera.

La situación más seria en el Cono Sur está dada por las altas tasas de criminalidad presentes en la zona geográfica denominada de la Triple Frontera (Ciudad del Este en Paraguay y Foz de Iguazú en Brasil) que la han convertido en una de las áreas de mayor riesgo a nivel internacional. Se han detectado organizaciones criminales de diversa procedencia, como algunas chinas que emigraron desde Hong Kong, otras de origen árabe y varios grupos africanos asociados a la denominada “conexión nigeriana.”

Por otra parte, y según informes del Departamento de Estado norteamericano, la zona es utilizada, tanto como fuente de financiación de grupos terroristas que operan en Oriente Medio, como zona de refugio para algunos terroristas que buscan descanso o protección. Lo anterior ha supuesto un serio desafío de seguridad no sólo para los países MERCOSUR, sino también para EE.UU.

En este sentido, Brasil se ha convertido en el tercer país-mercado de la seguridad privada en el mundo. Es el país que más automóviles

blindados produce por año -unos 3.200-, el que más agentes privados emplea -aproximadamente un millón y medio-, y se ha convertido en el laboratorio de todo tipo de productos contra la violencia. Además, está gastando cerca de 49.000 millones de dólares, el 10% de su PIB, en la seguridad de sus habitantes. El 60% de ese valor corresponde al gasto en seguridad de empresas privadas.²³

Las condiciones para entender las altas tasas de criminalidad en América Latina están relacionadas con: la existencia de extensas áreas geográficas sin el control estatal, la permeabilidad de las fronteras, unido, en algunos casos, a altos niveles de corrupción en los principales organismos del Estado encargados de hacer cumplir el orden y las leyes, como la policía o el sistema judicial.²⁴ Superar estas debilidades representa el principal reto del Estado y, en particular, de la sociedad.

En cuanto a la proliferación y tráfico de armas cortas y armamento ligero constituye un fenómeno transversal, que permite fomentar los conflictos armados no convencionales, como los expuestos, potenciando su componente de violencia. Para ejemplificar este factor, pongamos la atención en algunos datos relevantes:

- En lo que se refiere al ámbito mundial, se estima que medio millón de personas mueren cada año producto de los conflictos no convencionales. De ellas, 200.000 muertes son producidas por homicidios y suicidios.
- Sobre el 80% de estas muertes son civiles. El 90% de las víctimas civiles son causadas por armas cortas.
- Se estima que el tráfico de armas cortas en el mercado negro obtiene ganancias que oscilan entre los 2 y 10 billones de dólares por año.
- Cada minuto, alguien es asesinado por un arma de fuego.
- Al menos 1.134 compañías, en 98 países del mundo, están envueltas en algunos aspectos en la producción de armas cortas y su munición.

Como mencionamos anteriormente, en cuanto a las causas estructurales

²³ Diario *El Mercurio*. Santiago de Chile. Sección Internacional. A5.12 junio 2006.

²⁴ Lo anterior se conoce en la literatura ligada a las organizaciones criminales como el *Political Criminal Nexus* (PCN), por la relación existente principalmente entre las bandas criminales, policía y organismos judiciales.

básicas de los conflictos armados no convencionales, para el caso de las organizaciones criminales, se encuentran la pobreza y la falta de un reconocimiento social para las personas que pertenecen a los grupos sociales de mayor riesgo. A la vez, el uso de estas armas alimentan los conflictos internos otorgándole el componente de violencia. El conflicto armado, así, produce inestabilidad, destrucción, división, y por ende, aumenta la pobreza, dando lugar a una constante y peligrosa espiral de violencia.

Para entender mejor lo anteriormente expuesto, es importante poner de manifiesto la relativa facilidad de acceso a las armas, lo que constituye un factor significativo para determinar el grado de violencia existente. La mera presencia de armas no es suficiente de por sí para intensificar un conflicto, pero constituye un poderoso catalizador en situaciones volátiles. La proliferación de armas fomenta la expansión de la violencia armada. La presencia de armas puede generar un clima de miedo que, a su vez, provoque un aumento de la demanda de armas, creándose un círculo vicioso, el cual es difícil de superar: grupos e individuos inseguros deciden armarse con el fin de protegerse y sus actos son interpretados como una amenaza por otros que, a su vez, también se arman.²⁵ El fácil acceso a las armas a menudo agrava la violencia generada por las bandas criminales, las protestas políticas, las disputas entre vecinos y la violencia doméstica. A medida que crece el grado de sofisticación de las armas, su letalidad también aumenta y unos cuantos individuos bien armados pueden causar muerte, destrucción y miedo a gran escala.

Para precisar algunos conceptos clave, como armas cortas consideraremos: revólveres, pistolas, sub-ametralladoras, fusiles semiautomáticos, morteros, minas, granadas, y misiles de corto alcance. Las armas cortas y el armamento ligero, en general, son muy populares debido a su bajo costo, su alta disponibilidad en el mercado, un mantenimiento relativamente sencillo, su larga vida útil, además de ser fácilmente transportables y sencillas de ocultar. Es así, que el tráfico y uso de este tipo de armamento tiene un impacto relevante en la desestabilización de regiones que enfrentan conflictos de diversa índole. Como ejemplo de

²⁵ Lo que se conoce en el escenario internacional como el dilema de seguridad, cuando se trata de Estados en el escenario internacional

dichos efectos se pueden mencionar los siguientes:²⁶ alimenta y prolonga conflictos, obstaculiza la eficacia de los programas de ayuda, merma las iniciativas de paz, fomenta la violación de los derechos humanos, impide el desarrollo, a la vez que nutre una cultura de violencia.

En cuanto al impacto en la región y su vinculación con el tema central en discusión, Río de Janeiro representa uno de los Estados más violentos de Brasil, es el que mantiene uno de los índices de muerte por arma de fuego más elevados del mundo.

¿De dónde proceden estas armas? De las 225.000 armas confiscadas por la policía en el Estado de Río de Janeiro en 50 años, la mayoría eran de producción nacional, a pesar de que bien podrían haber salido de Brasil y luego volver a entrar vía Paraguay. De las armas fabricadas fuera de Brasil, los países de origen eran los siguientes: EE.UU. España, Bélgica, Argentina, Alemania, Italia, República Checa, Austria, Francia, China, Israel, Rusia y Suiza.²⁷

Es más, el número de muertes por armas ligeras en la región es notoriamente elevado en relación al resto del mundo. Llega a 30 en El Salvador y 55 en Colombia por cada 100.000 habitantes, uno de los índices más altos del mundo, si se compara con Honk-Kong con un promedio de 0,01. Son los hombres, en especial los jóvenes, los autores y víctimas habituales de la violencia armada. Por ejemplo, en Río de Janeiro los varones jóvenes tienen 24 veces más probabilidades de morir por herida de arma de fuego que las mujeres. En Colombia la proporción es de 14 veces.²⁸

De la misma manera, se ha podido determinar que en El Salvador, al menos 25.000 niños, son miembros de alguna banda. En el caso de la ciudad de Río de Janeiro, portan armas entre 5.000 y 6.000 menores de

²⁶ ONU.: *The United Nations Conference to Review Progress Made in the Implementation of the Programm of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects.*- UN Headquarters, New York, 26 June to 7 July 2006. Disponible en: <http://www.un.org/events/smallarms2006/>

²⁷ AMNISTÍA INTERNACIONAL y OXFAM: *Vidas Destrozadas: La Necesidad de un Control Estricto del Comercio Internacional de Armas.*- Serie Armas Bajo Control. Ed. Amnistía Internacional-Oxfam, Buenos Aires, 2003, p. 48.

²⁸ OXFAM-AMINISTÍA INTERNACIONAL: *The Impact of Small Arms on Health, Human Rights and Development in Medellín: A Case Study*, 2000.

edad. Según la Organización Panamericana de la Salud, sólo el 25% de niños que pertenecen a bandas han terminado la escuela primaria.²⁹ Estos datos nos permiten pensar que estos grupos de niños y adolescentes ya han encontrado una fuente de desarrollo de su futuro en estos grupos armados, en la medida que lo han asumido como su forma de vida.

Las razones que impiden minimizar el impacto del tráfico de armas como fuente generadora de violencia, son diversas. La región enfrenta dilemas que son difíciles de solucionar debido a los intereses particulares de cada Estado y a la falta de voluntad política de adoptar medidas más drásticas para abordar esta fenómeno. Los débiles controles de exportación de armas, la porosidad de las fronteras, además de la abundancia de armas cortas y armamento ligero, han transformado a América Latina, en general, en un más que atractivo mercado de armas, lo que fomenta la inestabilidad y criminalidad. Las FARC, ELN y AUC, por ejemplo, son fuerzas sustentadas por el tráfico ilícito de miles de armas y municiones que se filtran a través de sus fronteras, puestas al servicio de sus operaciones, entre otras, financiación para continuar adquiriendo armas, convirtiéndose, así, este tráfico en un recurso auto generativo.

En lo relacionado con las políticas específicas para prevenir el tráfico de armas, sería preciso emprender medidas destinadas a aumentar el control y mejorar los procedimientos de la exportación de armamento, supervisar el rol de los intermediarios, proveer asistencia técnica y legal a las agencias o instituciones judiciales y policiales, además de la puesta en marcha de planes de destrucción de excedentes de arsenales.

En nuestra región, todas estas políticas están consignadas en la Convención de Armas de Fuego de la OEA³⁰, con excepción de lo referente a destrucción de armas. Actualmente en la región no han ratificado el Tratado EE.UU., Haití, Guyana y Santo Domingo. En el marco de las Naciones Unidas, también se ha iniciado un proceso para tomar en consideración el problema de las armas ligeras. En este sentido, se han creado algunos instrumentos

²⁹ AMINISTÍA INTERNACIONAL y OXFAM: *Vidas destrozadas...*, *op. cit.* p. 43.

³⁰ OEA. Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales. *Tratados Multilaterales.- Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, y otros Materiales Relacionados.-* Aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 13 de noviembre de 1997.

generales, como “El Protocolo de Armas de Fuego”. Este acuerdo, aborda la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego para el crimen organizado, el cual ha sido acordado, pero aún no ha entrado en vigor.

Es interesante señalar que, a pesar de que se ha establecido una convención de armas en el ámbito de la OEA, no hay Tratados ni instrumentos legales que permitan enfrentar efectivamente su proliferación, como sí ocurre en el caso de las armas nucleares, biológicas y químicas.

Es más, en el contexto internacional, el 88% de la exportación de armas convencionales en el mundo es realizado por los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, es decir, EE.UU., Reino Unido, Francia, China, y Rusia.³¹ En cuanto a las importaciones de armas por parte de América Latina, el 59% proviene de EE.UU., un 7 % de Rusia, y otro 7% de Francia.³² El 27% restante proviene de otros países y de la fabricación local.

Finalmente, como otro fenómeno transversal que potencia la organización y operatividad del crimen organizado y del narcotráfico, podemos considerar el desarrollo exponencial de las tecnologías de la información. Estas van en directo beneficio de estos grupos al facilitar los intercambios de información, aumentar la coordinación y colaboración de las unidades subordinadas, además de facilitar los movimientos de fondos, la planificación y ejecución de acciones operativas, y la creación de canales de propaganda destinados a lograr una empatía en la opinión pública.

Como ejemplo en el ámbito regional de América Latina, cabe recordar cómo el Ejército de Liberación Nacional Zapatista a comienzos de los años 90 utilizó Internet para organizarse, preparar el plan de operaciones, y desarrollar un sofisticado programa de propaganda con el objetivo de explicar al mundo sus intenciones. De la misma manera, cuando el gobierno peruano trató de suprimir las emisiones de radio del movimiento Tupac Amaru, su cometido resultó infructuoso, debido a la descentralización de la red del movimiento. En efecto, un *sitio* se dirigía desde la Universidad de California, San Diego, EE.UU. por un grupo de simpatizantes, lo que

³¹ OXFAM GB: “Small Arms, Wrong Hands: A Case for Government Control of Small Arms Trade”. *Reporte*, del 23 de Abril de 1998.

³² GRIMMET, R. F.: “Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1994–2001”. *Informe para el Congreso EEUU*, 6 de Agosto de 2002, en DISAM Journal, Summer 2002.

fue denominado como un “Estado Virtual”³³. Por último, se puede hacer mención al último estallido de violencia en Sao Paulo, en que todas las decisiones más trascendentales del crimen organizado fueron transmitidas desde un teléfono móvil.

Si bien estas mismas tecnologías, además de otras de mayor complejidad técnica, sirven también al Estado para enfrentar a los grupos armados, éstos últimos aprovechan las facilidades de acceso y bajo costo para convertir el desarrollo tecnológico en parte integrante de sus procedimientos operativos. Entre las tecnologías disponibles encontramos: las comunicaciones inalámbricas a escala internacional; Internet, que permite el establecimiento de sitios de dominio, blogs, periódicos electrónicos, chat y, por supuesto, el correo electrónico; comunidades virtuales como plataforma para ejercer proselitismo y lograr reclutamiento; microprocesadores que permiten el uso de GPS y sensores remotos; facilidad de acceso a *software* de encriptación para transmisión de mensajes a través de las tecnologías señaladas.

De este modo, podemos afirmar que el factor tecnológico debe ser considerado, tanto en un sistema de intercambio de inteligencia estratégica multilateral, a través de la adopción de avanzadas tecnologías propias, como en toda estrategia política de seguridad y defensa para hacer frente a los conflictos armados no convencionales.

IV. Actuales desafíos para la gestión político estratégica, la conducción estratégica y la seguridad actual en latinoamérica

Referirse a los actuales desafíos que suponen los conflictos armados no convencionales y a la gestión político-estratégica nos exige, entre otros aspectos, la necesidad de efectuar algunas consideraciones:

- La dinámica generada por el fenómeno de la globalización en el contexto mundial afecta con diverso grado de intensidad a los Estados de la región. Ello trae aparejado oportunidades, desafíos, riesgos y nuevas amenazas. La tendencia en la región es que dichas fuerzas encuentren estructuras estatales débiles y no preparadas para hacerles frente.

³³ BERKOWITZ, B. D. y GOODMAN, A. E.: *Best Truth*.- Ed. Yale University Press, New Haven, 2000, p. 9.

- Nos encontramos ante un nuevo paradigma que afecta el escenario de seguridad internacional. La región se encuentra, en diverso grado e intensidad, afectada por este escenario. En este sentido, es preciso dotar a la región de nuevas políticas, a la vez que de un cambio cultural que privilegie nuevas ideas, acordes con los desafíos actuales.

- La acción unilateral de cualquier Estado no representa la solución adecuada ante el desafío que suponen las nuevas amenazas o conflictos, dada la naturaleza transnacional de los mismos. La aplicación de estrategias multilaterales parece ser la respuesta más adecuada, en la medida que estas amenazas superan las tradicionales fronteras estatales.

- De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Estado, principal actor del escenario internacional, ya no es el único responsable a la hora de proporcionar respuestas frente a estas amenazas. En los dos ámbitos de la realidad estatal también existen otros actores como las organizaciones internacionales gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes sociales, cuyas actividades deben ser coordinadas para incluirlas como parte de la solución.

- Analizando las distintas variables que intervienen en los conflictos en discusión, podemos deducir que el principal factor que alimenta este tipo de amenazas es de carácter económico y social, especialmente cuando nos referimos a los conflictos relacionados con el narcotráfico y organizaciones criminales, en la medida que aportan recursos y reconocimiento individual y social a quienes participan en sus actividades. Es interesante recalcar este aspecto, por obvio que parezca, ya que con ello podemos enfatizar que estos conflictos no obedecen a factores ideológicos, como en el caso de la guerrilla.

- Para medir los avances y retrocesos de las políticas y medidas adoptadas con el fin de hacer frente a los conflictos no convencionales, es preciso desarrollar una serie de iniciativas que consoliden el nuevo pensamiento estratégico, basado en la naturaleza transnacional de dichas amenazas.

- Dentro de cualquier consideración estratégica que afecte a la región, no se puede dejar al margen la política exterior y de seguridad nacional de EE.UU., cuyo impacto es evidente en el área. A propósito, podemos destacar los siguientes aspectos:

* EE.UU. ha establecido una división especializada en el seno del Departamento de Estado encargada de misiones de estabilización y reconstrucción en lo relacionado con los conflictos regionales en América Latina. Esta nueva unidad será la responsable de un seguimiento constante de los problemas en la región que demandan una mayor atención, de modo de que no se transformen en un problema de seguridad para los países del área, en general, y para EE.UU., en particular.³⁴

* La prioridad se centrará en detectar el aumento de actividades de apoyo a los grupos terroristas de alcance global en zonas regionales en las que se encuentren espacios fronterizos aptos para el entrenamiento y para la obtención de apoyo económico, así como espacios que permitan el desarrollo de actividades de propaganda, comunicaciones y protección de las redes terroristas. Estas iniciativas son la consecuencia de las dificultades por parte de los Estados de la región de realizar un control efectivo de este tipo de actividades.³⁵

* El objetivo del Gobierno norteamericano consiste en reforzar las capacidades de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, así como de las Fuerzas Armadas, para impedir el uso de estas zonas como santuarios por parte de organizaciones terroristas y de crimen organizado. Este aspecto resulta especialmente sensible, ya que, en atención a consideraciones políticas, constituciones, legales y culturales, los Estados de la región evitarán emplear fuerzas militares en labores preventivas.

* Por otra parte, el anuncio de redoblar los esfuerzos para obtener información de inteligencia en la región podría condicionar los mecanismos de confianza necesarios para emprender medidas multilaterales efectivas.

* En suma, EE.UU., como principal actor regional, debería tratar de liderar procesos regionales multilaterales que privilegien esfuerzos sub-regionales donde países como Brasil, México, Argentina y Chile se

³⁴ McCARTHY, D. A. (Asesora Principal de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental para Asuntos Contra el Terrorismo): "Los Desafíos de la Inteligencia en el Mundo Globalizado". Conferencia pronunciada en la Universidad de Chile. Departamento de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 8 de Junio de 2006.

³⁵ A la fecha, el área geográfica que concita la mayor preocupación es la de la Triple Frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina.

integren en procesos destinados a crear escenarios de mayor estabilidad, cooperación y paz.

Los conflictos armados no convencionales constituyen los principales desafíos en el escenario de seguridad regional, donde, además, muchos Estados presentan serios problemas institucionales y de gobierno. En concreto, los retos más relevantes están dados por la fragilidad interna de cada uno de esos países. Ello afecta considerablemente la capacidad de dichos Estados para articular efectivas estrategias con el objetivo de neutralizar las actuales amenazas.

V. Conclusiones y proposiciones

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, nos permitimos exponer una serie de propuestas a modo de conclusión:

- Fortalecer los respectivos procesos de consolidación de cada Estado. Mejorar la eficacia de gobierno e instituciones constituye el principal desafío en la región.
- Mejorar la capacidad estatal para articular efectivas estrategias con la participación de otros actores no estatales es una tarea de creciente importancia. La sociedad, coordinada por el Estado con la participación de actores no estatales, representa una efectiva herramienta para hacer frente a las nuevas amenazas.
- Fortalecer la credibilidad y profesionalidad de las instituciones policiales se convierte en un asunto de extrema importancia y urgencia. Superar las limitaciones de las culturas institucionales de dichas burocracias se convierte en un objetivo a alcanzar.
- Contar con efectivas instituciones y organismos que proporcionen adecuada información de inteligencia se convierte en un imperativo para definir estrategias efectivas con posibilidades de éxito. Una barrera a superar en la región se encuentra determinada por la renuencia a compartir informaciones entre los Estados que aún presentan antagonismos derivados de la pervivencia de amenazas tradicionales, fuentes de conflictos armados convencionales.

- Dotar a los organismos responsables de las tareas de información y seguridad con las más avanzadas tecnologías de información resulta un complemento efectivo para una mejor gestión.
- La coordinación interestatal es una prioridad que debe ser asumida efectivamente en los ámbitos regional y sub-regional. En consecuencia, el papel de la OEA debe ser fortalecido, para lo que se requiere la voluntad política de los Estados integrantes, particularmente de los países con mayor liderazgo en el seno de la organización.
- De igual forma, la tarea de coordinación intra-estatal entre los distintos organismos gubernamentales de un Estado constituye una prioridad vital a ser desarrollada por un Departamento de seguridad que centralice la planificación y gestión de las políticas y estrategias.
- La seguridad requiere de una estructura estable y permanente para lo que es preciso dar vida a organizaciones que consoliden esa estructura. Al hacerlo debemos coordinar todas las capacidades estatales, dentro de las cuales, la defensa está llamada a ocupar roles adecuados en el contexto de sus particulares capacidades y de una estrategia integral que considere la fuerza militar como un instrumento más, junto al resto de las capacidades estatales, para no militarizar la neutralización de amenazas cuya naturaleza no es militar.
- El actual escenario de seguridad regional requiere de nuevos códigos, nuevas estrategias y nuevas soluciones para enfrentar las actuales amenazas que afectan al escenario de seguridad regional y que constituyen los principales desafíos del nuevo milenio. Abordar la neutralización de las actuales amenazas con códigos propios de la Guerra Fría pareciera ser el camino más seguro hacia el fracaso.
- Un nuevo pensamiento estratégico se erige como el principal reto con el fin de reemplazar a aquel pensamiento que tuvo como principal exponente al Estado en el monopolio y uso de la fuerza. Hoy, la fuerza no es monopolio del Estado, como así ha resultado evidente a través de la capacidad operativa de los actuales grupos terroristas. Es hacia este tipo de amenaza hacia la cual debemos dirigir nuestros esfuerzos en la creación de nuevas ideas que enriquezcan a la vez que fortalezcan el pensamiento estratégico.

- El desarrollo de nuevas capacidades en la defensa nacional representa el principal imperativo. Su tradicional misión para hacer uso de la fuerza convencional debe ser conjugado con nuevos roles en la cooperación y estabilidad internacionales, fundamentalmente a través de misiones de Operaciones de Paz, que deben quedar al servicio de los intereses de seguridad de los Estados.

- Destacar a la fecha, el rol de la OEA como principal organización internacional hemisférica, particularmente por las iniciativas llevadas a cabo por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico ilícito de Armas de fuego (CIFTA) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y su rol articulador en la Carta Democrática. En síntesis, debemos fortalecer nuestra principal asamblea regional mediante la puesta en práctica de medidas que los Estados regionales se han comprometido a cumplir en la firma de los respectivos acuerdos. De allí que, la Junta Interamericana de Defensa deba asesorar convenientemente a la OEA en su labor profesional.

- No se vislumbra un modelo estratégico con éxito en el que se privilegie de forma exclusiva la respuesta militar frente a conflictos armados no convencionales transnacionales, dada la naturaleza eminentemente política de estos conflictos.

- Como la región presenta particulares situaciones geoestratégicas que definen diversos escenarios sub-regionales caracterizados por determinados problemas de seguridad, las soluciones deben ser acordes con la realidad. En otras palabras, la región presenta como característica principal diversos grados de asimetría en los ámbitos económico y político; diferentes niveles de desarrollo, de unidad y de cohesión social, que definen diversas realidades sub-regionales que debieran desencadenar soluciones específicas a dichas realidades.

- Desarrollar una política adecuada, a la vez que poner en marcha una aceptable gestión estratégica para hacer frente a los conflictos no convencionales es una tarea inconclusa en la región. De ahí que, identificar la naturaleza de la amenaza es vital para desarrollar una estrategia que sea efectiva respecto de las causas reales y no de los síntomas del

fenómeno. Existe la tendencia a abordar lo síntomas desde la perspectiva militar cuando, en realidad, debemos abordar las causas reales con una planificación y gestión que no presente fallos en su aplicación práctica, tal como ha sido la tendencia hasta el momento actual.

Globalización, gobernabilidad y brechas ideológicas en América Latina

Dr. Mariano César Bartolomé

Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Master en Sociología (ULZ-IVVVVE/Academia de Ciencias de la República Checa)

Profesor en la Escuela de Defensa Nacional (EDENA) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) de la República Argentina

GLOBALIZACIÓN, GOVERNABILIDAD, AMÉRICA LATINA

Resumen

La globalización económica ha generado efectos desiguales en las naciones latinoamericanas, en términos de aumento de las brechas socioeconómicas entre diferentes clases sociales. Este escenario ha tenido una incidencia directa en el aumento de los niveles de violencia, fragmentación y anomia sociales, así como en la caída de los niveles de gobernabilidad. Frente a este cuadro, los regímenes democráticos de América Latina toman dos posiciones básicas frente a la globalización. Por un lado, con pragmatismo ideológico, intentan aplicar medidas orientadas a optimizar la inserción en ese proceso; por otro, adoptan un claro antiglobalismo con características anticorporativas, antinorteamericanas y anticapitalistas. La profunda brecha ideológica que separa a ambas posturas puede evolucionar hacia un nuevo tipo de división ideológica en el hemisferio.

GLOBALIZATION, GOVERNABILITY, LATIN AMERICAN

Abstract

Economic globalization generates different effects in Latin American

countries in terms of the rise of socio-economic gaps in the core of their societies. This framework has a direct impact in the growth of social violence, social fragmentation and social anomy, and in the fall of governability. Confronting this scenario, democratic governments take two alternative positions. The first try to apply policies oriented to optimize the results of the globalization process. The other one is characterized by a strong antiglobalism. The deep gap between both postures could generate a new kind of ideological division in the Hemisphere.

Sumario

I. Introducción.- II. Unas palabras sobre la Globalización.- III. Los números del planeta y de América Latina, en épocas de globalización.- IV. Globalización y conflictividad social.- V. La adhesión a la democracia y la gobernabilidad en América Latina.- VI. Conclusiones.

I. Introducción

La intención de este trabajo es aportar al debate sobre los efectos del fenómeno usualmente denominado *globalización* en América Latina y las repercusiones que ha generado en el subcontinente en términos de gobernabilidad y alineamiento ideológico.

A tal efecto, en primer lugar, en función del concepto “globalización”, determinaremos los principales ejes en torno a los cuales se posicionan sus defensores y detractores; a continuación, repasaremos algunos indicadores cuantitativos de la globalización en los planos planetario y latinoamericano; nuestro siguiente paso consistirá en establecer sus vínculos con los conceptos de *conflictividad social* y *gobernabilidad* para, acto seguido, traducir esta relación a la geografía latinoamericana. Finalmente, en último término, esbozaremos nuestras conclusiones.

II. Unas palabras sobre la Globalización

No hace a los objetivos de este trabajo repasar los antecedentes de la globalización ni su interpretación por diferentes intelectuales en siglos anteriores. Nos basta consignar que, en épocas relativamente recientes (1972), el término fue reformulado por George Modelski al analizar la

tendencia europea que incorpora otras regiones del mundo a su sistema de comercio. Hoy, de su uso cotidiano no se desprende claramente su significado concreto, como tampoco sus diferencias con otros conceptos, como *internacionalización*, *multinacionalización* o *mundialización*.

Existen dos enfoques básicos para comprender la globalización. En un abordaje deductivo, progresando desde planos de alta generalidad hacia otros de mayor especificidad, este fenómeno excede la esfera económica para alcanzar otras facetas de la actividad humana, como propone Held: “la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social (...) una transformación en la escala de la organización humana, que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo”¹.

El segundo enfoque básico de la globalización, de alcance limitado, la circunscribe al ámbito económico. Así, una definición simplificada de globalización que condensa los factores capital, mercados, estrategias competitivas, tecnología (sobre todo Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TICs) e I+D entiende por ese fenómeno a: “la integración internacional creciente de los mercados de bienes, servicios y capital. Impulsan esta globalización la tendencia generalizada hacia la liberalización del comercio y los mercados de capitales, la creciente internacionalización de las estrategias empresariales de producción, todo esto sustentado en un importante avance tecnológico”².

Los adherentes a la visión limitada de la globalización, concentrada en su faceta económica, la perciben como un proceso benéfico. Así, sugieren que una adaptación de las políticas públicas a las demandas y desafíos de una economía globalizada, generará un rápido crecimiento económico, baja inflación, mayores ingresos y un mejor nivel de vida para todos los ciudadanos, en forma directa o por “derrame”. Esa adaptación incluiría una apertura del mercado de capitales; la flexibilización del mercado laboral; el fomento a la innovación en materia de I+D; la reducción de impuestos

¹ HELD, David & McGREW, Anthony.- *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del Orden Mundial*, Paidós, Barcelona 2003, p.13.

² Adaptamos aquí la definición que se emplea en QURESHI, Zia: “La globalización: nuevas oportunidades, grandes desafíos”, *Finanzas y Desarrollo*, Marzo 1996, pp. 30-33.

a los ingresos; la optimización de los mecanismos de regulación, y el control del gasto público, entre otras medidas.

Para la obtención de los resultados deseados, esas medidas económicas deben complementarse con otras de naturaleza política, orientadas a garantizar la vigencia de los derechos individuales, la seguridad e igualdad jurídicas y el desenvolvimiento de los negocios en un contexto de transparencia y ética. Se ha argumentado que existe una relación inversamente proporcional entre la calidad de inserción de una economía en el sistema globalizado y las percepciones de corrupción del sector público, medidas por *Transparencia Internacional*³.

Desde esta óptica, un estudio elaborado recientemente por la consultora A.T.Kearney para la publicación *Foreign Policy* argumentó que los países que reflejan el mayor y mejor grado de globalización suelen ser, simultáneamente, los que exhiben los más altos estándares de vida. El análisis califica a sesenta naciones en cuatro grupos de igual tamaño, que se consignan en el cuadro n° 1⁴.

Cuadro n° 1:

NIVELES DE GLOBALIZACIÓN			
A. LOS MÁS GLOBALIZADOS		B. ALTAMENTE GLOBALIZADOS	
1. Singapur	9. Austria	16. Israel	24. Eslovaquia
2. Irlanda	10. Finlandia	17. Francia	25. España
3. Suiza	11. Nueva Zelanda	18. Malasia	26. Italia
4. EE.UU.	12. Gran Bretaña	19. Eslovenia	27. Japón
5. Holanda	13. Australia	20. Alemania	28. Grecia
6. Canadá	14. Noruega	21. Portugal	29. Corea del Sur
7. Dinamarca	15. República Checa	22. Hungría	30. Polonia
8. Suecia		23. PANAMÁ	

³ A.T. KEARNEY Inc & the Carnegie Endowment for International Peace: “Globalization’s last hurrah?”, *Foreign Policy*, January/February 2002, pp. 38-50.

⁴ Datos del cuadro en FISHER, Richard & COX, W. M.: “Globalizing good government”, *The New York Times*, April 10, 2006, p. A-25.

C. POCO GLOBALIZADOS		D. LOS MENOS GLOBALIZADOS	
31. Filipinas	39. Senegal	46. Sudáfrica	54. Turquía
32. Uganda	40. MÉXICO	47. Kenia	55. BRASIL
33. CHILE	41. Sri Lanka	48. Pakistán	56. Bangladesh
34. Rumania	42. Nigeria	49. COLOMBIA	57. Egipto
35. Taiwán	43. Arabia Saudita	50. Rusia	58. Indonesia
36. Tunes	44. Tailandia	51. PERÚ	59. India
37. Ucrania	45. ARGENTINA	52. China	60. Irán
38. Maruecos		53. VENEZUELA	

Existen lecturas alternativas sobre la globalización que, bajo el rótulo de “antiglobalismo”, destacan los aspectos negativos de ese proceso, invalidándolo en forma más o menos explícita. Estos enfoques conciben a la globalización como exógena a sus sociedades, y consecuentemente intrusiva en su quehacer cotidiano, adoptando una conducta reactiva. En la medida en que este *input* viola el espacio organizado por una realidad local es una amenaza, contra la cual la necesidad de la identidad y de la protección de la propia diferencia está destinada a prevalecer⁵.

Bhagwati identificó dos posiciones básicas en el seno del antiglobalismo. La primera es sustentada por quienes, independientemente de sus diferentes procedencias ideológicas, dan forma a un *ethos* compuesto por elementos de anticapitalismo y anticorporativismo. En esta línea de pensamiento, el capitalismo es percibido -desde el fin de la Guerra Fría- como la principal fuerza impulsora de la globalización, y las grandes corporaciones transnacionales operarían como verdaderas “herramientas de explotación” capitalistas, atendiendo únicamente a intereses privados. La segunda postura, a su vez, está integrada por quienes consideran la globalización sólo a partir de los efectos negativos que genera, atribuyéndole la responsabilidad primaria del alza de los niveles globales de desempleo y pobreza⁶.

⁵ ATTINÁ, Fulvio: *El Sistema Político Global*, Paidós, Barcelona, 2001, p. 161.

⁶ El enunciado y la descripción in extenso de estas dos posturas en BHAGWATI, Jagdish: *In Defense of Globalization*, Oxford University Press, Oxford & New Cork, 2004, pp. 4 y 13-24.

En forma funcional a las dos lecturas críticas arriba descritas, no puede soslayarse cierto carácter paradójico de la globalización, pues, al mismo tiempo que promete mayores niveles de bienestar gracias a la internacionalización de los mercados, limita la capacidad de acción de los Estados. En un punto extremo, esa limitación podría transformar a los gobiernos nacionales en meros administradores de cuestiones transnacionales, incrementando los niveles de incertidumbre de la ciudadanía⁷.

En muchos casos, los Estados autolimitan su capacidad de acción, movidos por su intención de ajustar las estructuras económicas nacionales a la dinámica de la globalización, regida por las empresas transnacionales, para asegurarse tanto la captación de Inversión Extranjera Directa (IED), como el acceso a otros mercados. En otras oportunidades, la inactividad estatal es el producto de una opción ideológica que, por lo general, se emparenta con la adopción del ideario liberal en sus versiones más ortodoxas; es decir, con la aplicación nada restrictiva de los postulados del libre mercado y la marginación del Estado de toda actividad económica.

III. Los números del planeta y de América Latina, en épocas de globalización

Resulta innegable que la globalización, producto de su dinámica y complejidad, ha contribuido a la ampliación de las brechas existentes en materia de bienestar, tanto entre Estados ricos y pobres como en el seno de los países de ambos grupos. En este sentido, se ha empleado recurrentemente el simbolismo del *Muro*, en alusión a la valla que dividía Berlín en épocas del bipolarismo, para asegurar que todavía existen numerosos muros socioeconómicos inter e intraestatales que dividen a los individuos.

Diferentes organismos internacionales, a través de sus informes, constituyen una invaluable herramienta a la hora de establecer los efectos socioeconómicos del fenómeno globalizador a escala global. En este contexto, resaltan por su importancia los reportes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM).

⁷ GARCÍA CANCLINI, Néstor: *La globalización imaginada*, Paidós, Buenos Aires 2001, p. 21.

En el caso del PNUD su “Informe sobre Desarrollo Humano 2005” es ejemplificador de las dos lecturas antagónicas que se pueden efectuar sobre la evaluación de la pobreza a nivel global, en épocas de globalización. Por un lado, sus adherentes pueden alegar que el porcentaje de la población mundial ubicado bajo la línea de pobreza cayó del 28 % al 21 % entre los años 1990 y 2002. Y pueden exhibir un incremento del 25,9 % en el ingreso *per cápita* de los veinte países más pobres, que saltó de 212 dólares a 267 dólares anuales.

Contrario sensu, los detractores de la globalización reparan en las crecientes brechas de riqueza que separan a las naciones más pobres de los países con mayor desarrollo. En esta perspectiva, mientras mil millones de personas acumulan el 80 % de los ingresos mundiales, el 20% residual se distribuye entre más de cinco mil millones de habitantes. O dicho esto de diferente manera, el 20% más rico de la población mundial responde por el 86 % del consumo planetario, contra un 1,3% correspondiente al 20% más pobre. En lo que se refiere a ingresos *per cápita*, en el mismo lapso en que las veinte naciones más pobres registraron el mencionado salto del 25,9%, el alza en la veintena de países más desarrollados fue del 183,25%, es decir, de 11,4 mil dólares a 32,3 mil dólares⁸.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el PNUD a partir de datos proporcionados por los gobiernos en materia de nivel de vida, nivel educativo e ingreso *per cápita*⁹, mostró en primer lugar a Noruega, con una esperanza de vida de 79,4 años, 100% de escolarización y un PIB *per cápita* (ponderado por poder adquisitivo) de casi 38 mil dólares. Al país nórdico le siguen, en los siguientes puestos, Islandia; Australia; Luxemburgo; Canadá; Suecia; Suiza; Irlanda; Bélgica y Estados Unidos. En el extremo opuesto del ranking del Programa se ubican Sierra Leona, Burkina Faso, Mali, Chad y Níger; en este último país la esperanza de vida es de 44,4 años, la escolarización roza el 21% y el PIB *per cápita* apenas llega a los 825 dólares¹⁰.

⁸ PNUD: *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol>

⁹ El nivel de vida es medido según la esperanza de vida al nacer; la educación, por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria; y el ingreso *per cápita*, por el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita ajustado según el poder adquisitivo.

¹⁰ PNUD: *Op. cit.*

En nuestro subcontinente se reproducen en mayor o menor grado las diferentes lecturas económicas y sociales que se registran a escala global, en tiempos de globalización. Desde una perspectiva pesimista, el informe sobre *Indicadores Mundiales del Desarrollo*, difundido en el año 2004 por el BM, considera que en América Latina fracasó la lucha contra la pobreza, persistiendo niveles de desigualdad entre pobres y ricos que son incluso más altos que en África. Según ese organismo, la extrema pobreza en la región (aquellos que viven con menos de 1 dólar diario) está estancada en 10% de la población desde 1981, y el crecimiento económico de la década de los noventa no logró modificarlo. Paralelamente, en la franja social de personas que viven con menos de 2 dólares por día, también está prácticamente detenida en la región, habiendo bajado apenas del 27% al 25%¹¹.

Los datos que aportó ese mismo año la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) caminaron en el mismo sentido, estableciendo que aproximadamente 220 millones de personas en el subcontinente, que constituyen el 44% de la población, carecen de recursos para cubrir sus necesidades básicas. Asimismo, el ya mencionado Informe sobre Desarrollo Humano 2005 del PNUD indicó, que en términos generales, el ingreso *per cápita* latinoamericano, como porcentaje del ingreso *per cápita* de las naciones más desarrolladas, cayó de 18% al 12,8% entre 1980 y 2001.

Desde el punto de vista del IDH, como se observa en el cuadro n° 2, el grueso de las naciones latinoamericanas se encuentran estratificadas en un nivel de desarrollo medio, fluctuando entre las posiciones 60 y 117 del ranking mundial. Por encima de ese nivel se ubican once países (que se reducen a siete si tomamos hasta el puesto 50°), en tanto Haití se agrupa con la mayoría de las unidades estatales africanas en el estrato de desarrollo bajo.

¹¹ THE WORLD BANK: *World Development Indicators 04*, The World Bank, Washington DC, 2004, pp. 1-3 (especialmente tablas 1d, 1e, 1f y 1g, en p. 3).

Cuadro n° 2:

NIVEL DE DESARROLLO ALTO	30 Barbados 34 Argentina 37 Chile 46 Uruguay 47 Costa Rica 49 Saint Kitts y Nevis	50 Bahamas 52 Cuba 53 México 56 Panamá 57 Trinidad y Tobago
NIVEL DE DESARROLLO MEDIO	60 Antigua y Barbuda 63 Brasil 66 Granada 69 Colombia 70 Dominica 75 Venezuela 76 Santa Lucía 79 Perú 82 Ecuador 86 Surinam 87 San Vicente y las Granadinas	88 Paraguay 91 Belice 95 República Dominicana 98 Jamaica 104 El Salvador 107 Guyana 112 Nicaragua 113 Bolivia 116 Honduras 117 Guatemala
NIVEL DE DESARROLLO BAJO	153 Haití	

IV. Globalización y conflictividad social

Fuera de toda duda, existe una relación directamente proporcional entre la evolución de las brechas de bienestar y los niveles de conflictividad social. A partir de ese vínculo, posturas antiglobalistas han alegado que quienes apostaban que la globalización económica reduciría los niveles de conflictividad del orden emergente post Guerra Fría a escala global, no sólo se han equivocado sino que han soslayado que en determinadas circunstancias, irónicamente, la globalización tiene el efecto opuesto.

En esta línea de pensamiento, la ampliación de las brechas de bienestar intrasociales facilita, e incluso promueve, un aumento de los niveles

de *violencia social*¹² que, por propia definición, dan cuenta de una situación de fragmentación social¹³. Esto fomenta la proliferación de *grupos subculturales*; es decir, sectores sociales con tendencia a formar sus propias normas y valores, que se aíslan a menudo del resto de la sociedad y acentúan de ese modo su tendencia al particularismo y a la interpretación parcial de la realidad.

No puede sorprender que en un escenario como el descrito se incrementen los niveles de *anomia social*, entendiéndolo como tal al debilitamiento de los mecanismos de control normativos e institucionales, de valores tradicionales y pautas de conducta social. Dicho esto último de otra manera, aunque en forma inversa, decae el grado de *institucionalidad* (concepto más conocido por su palabra en inglés, *governance*), en referencia a las normas abstractas o reglas del juego -formales e informales- que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de la acción colectiva¹⁴.

Fragmentación y violencia sociales, proliferación de grupos subculturales, aumento de la anomia social y caída de la institucionalidad. Este cóctel puede provocar una erosión de la idea de *democracia*, en la concepción predominante en Occidente. En este sentido, hablamos -siguiendo a Claus Offe- de un sistema constitucional de controles, equilibrios, participación, representación y libertades políticas; en este modelo, el respeto a los procedimientos, su transparencia y la participación ciudadana en los mismos es más importante que la eficacia del gobierno.

¹² Hablamos de violencia social como aquel tipo de violencia “*que resulta de una relación social particular de conflicto que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación*”. CONCHA EASTMAN, Alberto: “Salud, violencia e inseguridad”, en CARRIÓN, F. (ed.): *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, FLACSO, Ecuador, Quito, 2002, pp. 503-520.

¹³ Parafraseando a Tulchin, podríamos decir que una sociedad fragmentada es “*aquella en la cual no es probable que resulten efectivas las políticas para solucionar los problemas referidos a la violencia y a la inseguridad (siendo) probable que causen divisiones entre los grupos sociales y que creen distancia entre éstos*”. En TULCHIN, Joseph: “La Seguridad Ciudadana en la perspectiva global”, *Archivos del Presente*, n° 16, (1999), pp. 51-59.

¹⁴ PRATS CATALÁ, Jordi: “Gobernabilidad y globalización”, en CARRILLO FLÓREZ, Fernando (ed.): *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, BID, Washington DC, 2001, pp. 79-99.

Numerosos intelectuales y pensadores políticos contemporáneos se adhieren a esta tesis, siendo ejemplos evidentes los casos de Alain Touraine, Rocco Buttiglione y Jean Paul Fitoussi. El primero de ellos considera falso y peligroso reducir la democracia a la existencia de un “*mercado político abierto*”; es decir, a la mera vigencia de un sistema pluripartidario. Para este sociólogo, la democracia va más allá de un mercado político abierto para alcanzar la preocupación del Estado por la cohesión, bienestar y estabilidad sociales, cualidades sin las cuales el concepto de ciudadanía estaría vacío de contenido.

En la medida en que esto no acontece, la democracia correría riesgo de debilitarse a causa de la disociación entre un gobierno al que se percibe (sea cierto o no) preocupado por las cuestiones macroeconómicas y una ciudadanía que se siente abandonada por el mencionado actor. Entre el Estado y la ciudadanía se genera así una suerte de vacío, un “*vaciamiento del espacio público*” en palabras de Touraine, donde no existe debate sobre los principales conflictos que aquejan a la Sociedad¹⁵.

Rocco Buttiglione, filósofo y sociólogo italiano, militante de la Democracia Cristiana de su país, alerta sobre el significado que se le otorga al concepto “*mercadería*”. En su visión, la función del mercado es operar como un sistema de intercambio de mercaderías, del cual sólo participan quienes tienen algo para intercambiar. Por el contrario, el mercado no debe transformarse en sistema de intercambio social, puesto que el individuo no es una “*mercadería*”, por lo tanto su dignidad (innata e irrenunciable) no debe estar condicionada a los mecanismos de mercado. En la medida en que se someta a la regulación del mercado un conjunto de interacciones sociales que no corresponden a su esfera de acción, éstas se desnaturalizan y afectan el derecho del individuo a reafirmar su dignidad. Afectan además la integración de la Sociedad, desde el momento en que todo individuo también es una parte de la comunidad¹⁶.

¹⁵ TOURAINE, Alain: “Democracia y mercado. Reconquistar el espacio público frente al excesivo predominio de los problemas de gestión económica”, *El País*, 18 de junio de 1992, suplemento Temas de Nuestra Época, pp. 8-9.

¹⁶ BUTTIGLIONE, Rocco: *Estado, Economía y Sociedad en el proceso de globalización política y económica*, exposición en el seminario internacional del mismo nombre realizado en La Plata el 20 de junio de 1996.

La línea argumental iniciada por Buttiglione es culminada por Fitoussi. Si el primero nos dice que el individuo no es una mercadería, el segundo nos recuerda que en una democracia, la economía de mercado puede distorsionarse hasta tornarse en una “*democracia de mercado*”. La sustitución del principio democrático, según el cual cada individuo cuenta por igual, por el principio del mercado que jerarquiza al individuo según su poder económico. En el pensamiento de este intelectual galo, el debilitamiento del sistema democrático no se circunscribe a la alteración de su esencia original, bajo influencia de las leyes de mercado. El debilitamiento es mucho más concreto, y se registra en las perspectivas que sobre su futuro tiene una Sociedad donde se *mercantiliza* la democracia.

Fitoussi remarca que el fenómeno del desempleo, que suele acompañar a los mercados que intentan adaptarse a la lógica de la globalización, precariza a los sectores sociales más bajos, a la sazón los menos adaptados tecnológica y educativamente para preservar su inserción en el mercado laboral. Y además, afecta también a los sectores medios, tradicional símbolo de la existencia de *movilidad social ascendente* en una Sociedad. En la medida en que el principio de movilidad social ascendente no sólo caduca, sino incluso se revierte en *movilidad social descendente*, importantes sectores sociales medios pierden su confianza y fe en el futuro, lo que Edgard Morin ha llamado “*la muerte del mito del progreso*”.

¿Cuál es la consecuencia de la pérdida de la confianza y fe en el futuro? Para Fitoussi, un abanico de opciones posibles que fluctúan desde el dogmatismo más absoluto hasta nuevas formas de totalitarismo¹⁷. Inclusive, la democracia literalmente puede dejar de tener sentido, dando lugar a la llegada al poder de regímenes autoritarios, que pueden oscilar entre el rechazo abierto al sistema democrático, y la adhesión sólo formal al mismo. O, dicho de otro modo, entre la incorporación de ciertos rasgos autoritarios y el totalitarismo abierto¹⁸.

¹⁷ FITOUSSI, Jean Paul y otros: “Mercado y Democracia”, *Archivos del Presente*, nº 12, (1998), pp. 17-34. También FITOUSSI, Jean Paul: “Reconciliar la Democracia con el Mercado”, *Archivos del Presente*, nº 16, (1999), pp. 11-28.

¹⁸ En términos de Ralph Dahrendorf, los gobiernos autoritarios no toleran una oposición activa. Pero, al mismo tiempo, no persiguen al individuo ni invaden su esfera privada salvo que éste se enfrente a los poderes constituidos, incluyendo demandas por una justicia independiente; por libertad de expresión y por pluralismo en las listas de cargos electivos. Al contrario que el

La violencia estructural, la proliferación de grupos subculturales, el aumento de los niveles de anomia social y la caída de la institucionalidad no sólo debilitan la adhesión a los valores democráticos. También afectan negativamente un atributo ya mencionado en este trabajo, el de *governabilidad*, que no es exclusivamente estatal, sino societal, vinculado en forma indisociable con la democracia. En esta línea, la gobernabilidad va más allá de la capacidad del Estado de ejercer en forma continuada el poder político legítimo mediante la obediencia cívica del pueblo; por el contrario, se vincula con la capacidad de los gobernantes, los ciudadanos y sus intermediarios para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno.

Al momento de atender lo que la sociedad espera del gobierno, verdadero núcleo de la idea de gobernabilidad, aparecen tres objetivos básicos íntimamente relacionados entre sí, al punto que el logro de cada uno de ellos no puede buscarse en forma aislada de la obtención de los otros dos. Esos objetivos son la equidad social, el bienestar económico y la vigencia democrática, por lo cual: “la gobernabilidad de una democracia depende de su capacidad de atender equilibradamente las aspiraciones sociales relacionadas con el crecimiento y el bienestar, con la equidad y la igualdad de oportunidades y con la participación ciudadana en el gobierno”¹⁹.

V. La adhesión a la democracia y la gobernabilidad en América Latina

En la región latinoamericana, la solidez de numerosas democracias, en general posicionadas dentro del IDH del PNUD en un nivel “medio” de desarrollo, se ven amenazadas por la ampliación de las brechas de bienestar y los niveles de conflictividad social que esto produce.

En verdad, las disparidades socioeconómicas no son un dato novedoso en nuestro hemisferio; por el contrario, constituyen un factor imprescindible a la hora de estudiar la evolución política de sus actores estatales durante la

totalitarismo, el autoritarismo podría ser compatible con el funcionamiento de una economía de mercado.

¹⁹ TOMASSINI, Luciano: “Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina”, en CARRILLO FLÓREZ.- Op. cit., pp. 45-78.

segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, ese nexo adquiere características singulares durante los años 90, a la luz de la expansión y profundización del fenómeno de la globalización. En las informaciones proporcionadas a la opinión pública por el PNUD y la CEPAL, ya detalladas en otro pasaje del presente trabajo, se ha sugerido que el agravamiento de la situación socioeconómica en numerosas naciones latinoamericanas ha hecho que la “modernidad” del Primer Mundo aparezca como un objetivo cada vez más distante para sectores importantes de sus sociedades.

Este cuadro socioeconómico ha tenido una influencia directa en el debilitamiento de la adhesión a los valores democráticos, y en la incidencia negativa de la gobernabilidad. Abundan los indicadores cualitativos y cuantitativos que confirman la aplicación de este axioma en América Latina, destacándose por su seriedad y contundencia los que proporcionan el PNUD y la *Corporación Latinobarómetro*.

El informe “*La democracia en América Latina*”, elaborado por el PNUD en el año 2004, analiza la solidez de ese sistema político en la región, y su permeabilidad a los vaivenes económicos y sociales. El administrador del Programa, Mark Malloch Brown, anticipó en el prólogo del *dossier* los resultados obtenidos, de la siguiente manera: “América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias —expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular—, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras”.

El informe, basado en consultas a casi 20 mil ciudadanos de la región, así como en entrevistas personales a más de doscientos líderes de opinión, mostró que el 43% de los latinoamericanos tiene actitudes democráticas, otro 30,5% posiciones ambivalentes y el resto, un 26,5%, posturas no democráticas. Más específicamente, se evidenció que el 48,1% de los latinoamericanos prefiere el desarrollo económico a la democracia y el 44,9% apoyaría un gobierno autoritario si éste satisface sus aspiraciones de bienestar²⁰.

²⁰ PNUD: *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas*

Por su parte el Latinobarómetro, en su informe del año 2004 basado en un universo de 19,6 mil consultas, indicó que la mayoría de los latinoamericanos apoya la democracia pero también toleraría un régimen autoritario si es capaz de resolver sus problemas económicos.

En ese sentido, pese a que América Latina tiene democracias vigentes en todos sus países (excepto Cuba) desde hace más de una década, y a que los regímenes autoritarios no captan la atención de la ciudadanía, el apoyo real a la democracia cayó del 61% en 1996 al 53% en 2004, mientras el apoyo al autoritarismo fluctuó del 18% al 15% en igual lapso. Sin embargo, el dato preocupante no sería un eventual respaldo a prácticas autoritarias, sino los niveles de indiferencia a cualquier régimen de gobierno, que aumentaron de 16% a 21% en el mismo período.

Además, el Latinobarómetro puso de relevancia que, en una eventual dicotomía entre los valores *democracia* y *bienestar/orden*, sectores mayoritarios de la población podrían inclinarse por la segunda alternativa. Textualmente, el informe indicó: “La base del autoritarismo político en América Latina está sin duda en esta demanda de orden o autoritarismo social, donde la población prefiere orden en vez de libertades”. Como sustento de esta apreciación, un 55% de los encuestados señaló que “no le importaría un gobierno no democrático en el poder si resuelve los problemas económicos”²¹.

El vínculo que se observa en estas latitudes entre situación socioeconómica, adhesión a los valores democráticos y gobernabilidad también ha merecido en los últimos tiempos la atención de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que ya en el art. 2 (g) de su Carta identifica entre sus propósitos esenciales a la erradicación de la pobreza crítica, calificándola como un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio; y reafirma (art.11) que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”.

y ciudadanos. *Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL)*, Alfaguara, Lima, 2004, pp.11 y 137-153, en especial Tabla 46.

²¹ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO: *Informe-Resumen Latinobarómetro 2004: una década de mediciones*, Santiago de Chile, 13 de agosto de 2004, pp. 10 y 18-19. Este 55% constituiría el segmento de “demócratas insatisfechos” (p.24): los que apoyan a la democracia y dicen no estar satisfechos con su desempeño.

Existen, en esta zaga, cuatro documentos rectores en cuyos textos, como en muchos otros, la Organización comenzó a hablar de gobernabilidad. El primero de ellos es la *Carta Democrática Interamericana*, aprobada en las sesiones extraordinarias de la Asamblea General en su reunión plenaria del 11 de septiembre de 2001 en Lima. Su texto puso de relevancia que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas; que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente; y que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación democrática²².

Dos años después, la *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana*, aprobada en junio de 2003 en la XXXIII Asamblea General, ratificó que la gobernabilidad democrática requiere la participación responsable de todos los actores de la sociedad en la construcción de los consensos necesarios para el fortalecimiento de las democracias; empero, aclaró que en muchos países del continente tal gobernabilidad se vio afectada negativamente por la pobreza y la exclusión social, en el marco de difíciles coyunturas económicas. Por eso, “Es esencial encarar efectivamente el desarrollo económico y social de los países en desarrollo de la región en apoyo de su gobernabilidad democrática (...) El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática requiere la superación de la pobreza y de la exclusión social y la promoción del crecimiento económico con equidad”²³.

El tercero de nuestros documentos de referencia es la *Declaración de Nuevo León*, adoptada en la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en Monterrey, en enero del año 2004. Otra vez, en su texto se establece una relación indisociable entre la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo social, el logro de un crecimiento económico equitativo, y la consolidación de la gobernabilidad democrática. Textualmente: “La justicia social y la reducción de la pobreza contribuyen a la estabilidad, la democracia y la seguridad de nuestros Estados y de la región. Reiteramos que entre las principales causas de inestabilidad en la región se encuentran

²² OEA: *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General Extraordinaria, Lima, 11 de septiembre de 2001, artículos 1, 11, 12 y 13.

²³ OEA: *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas*. AG/DEC. 31 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003.

la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, que debemos enfrentar en forma integral y urgente. Los avances en el desarrollo económico y social y el logro de mayores niveles de equidad a través del buen gobierno contribuirán a que se avance en la estabilidad en el Hemisferio”²⁴.

Finalmente, en la Asamblea General del 2004 se aprobó un *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas* que establece tres niveles de acción (el político-institucional, el económico-social y el de seguridad), avanzando en los componentes prioritarios de cada uno de estos niveles. También identifica tres objetivos: mejorar la transparencia y credibilidad de las instituciones democráticas; fortalecer la representación política y la participación ciudadana; y enfatizar la interrelación entre gobernabilidad democrática y el desarrollo económico, social, cultural y de seguridad²⁵.

Llegados a este punto, hay un dato que no puede soslayarse: en América Latina el vínculo entre cuestiones socioeconómicas, gobernabilidad y estabilidad democrática no surge sólo de las estadísticas de instituciones como el PNUD y el Latinobarómetro, ni constituye una mera teorización de la OEA carente de bases reales. Más bien, es un hecho empíricamente comprobable a través de los cuadros de violencia social que contribuyeron al abandono anticipado del poder, de forma temporal o permanente, de ocho mandatarios constitucionales, en otros tantos años, en seis países: Haití (2004); Bolivia (2003); Venezuela (2002); Ecuador (1997, 2000 y 2005); Argentina (2001) y Paraguay (1999).

Muchos otros gobernantes de la región, elegidos democráticamente, no corrieron esa suerte; sin embargo, su capacidad de ejercicio real del poder se recortó día a día, hasta transformarse en líderes formales de Estados anómicos²⁶, siendo paradigmático el caso de Carlos Mesa en Bolivia.

²⁴ OEA: *Cumbre Extraordinaria de las Américas: Declaración de Nuevo León*. Monterrey, enero de 2004. www.summit-americas.org/SpecialSummit/declaration_monterrey-eng.htm

²⁵ OEA: *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. AG/RES. 2045 (XXXIV-O/04), 8 de junio de 2004.

²⁶ De acuerdo a Peter Waldmann, los *Estados anómicos* carecen de la capacidad para monopolizar la fuerza; existe una brecha entre una elite gobernante severamente deslegitimada y el resto de la sociedad, que induce a ésta a reorientar su lealtad y obediencia a actores subestatales alternativos; y la presencia estatal en buena parte de su territorio es ficticia, por lo cual su soberanía sobre esas áreas (usualmente zonas de fronteras alejadas del ecumene estatal) es meramente nominal.

En un escenario como el descrito, no es de extrañar que el agravamiento de las brechas socioeconómicas en el seno de las democracias latinoamericanas haya facilitado, particularmente en aquellos países de nivel “medio” de desarrollo, la aparición y consolidación de regímenes con tintes “bismarckianos”²⁷ que promueven férreas posturas antiglobalistas, encuadrables en la primera corriente de antiglobalismo que describimos en otro pasaje de este escrito; es decir, con fuertes tintes anticapitalistas (al menos nominalmente), anticorporativos y antinorteamericanos.

VI. Conclusiones

Con un sólido basamento tecnológico, la globalización económica es un fenómeno complejo cuyos efectos alcanzan cada rincón del planeta y América Latina no ha estado exenta de este proceso.

En la actualidad no observamos en nuestro hemisferio la vigencia de regímenes políticos que perciban a la globalización como un proceso que únicamente puede generar resultados benéficos, como una suerte de *panacea* para sus sociedades, exenta de eventuales costos económicos y sociales. Más bien, en nuestro subcontinente parece existir clara conciencia, reforzada por datos empíricos, tanto de los negativos efectos socioeconómicos que puede arrojar la globalización, como del trasvase de esos impactos a la esfera de la política, erosionando la gobernabilidad de las democracias.

Frente a este desafío globalizador, hoy las elites políticas latinoamericanas responden de manera diferente. Desde nuestra perspectiva, tales respuestas pueden sistematizarse en dos grandes enfoques. En el primero de ellos, al que creemos ideológicamente pragmático y predominante a nivel hemisférico, observamos que los gobiernos intentan articular, en función de sus capacidades, medidas orientadas a optimizar la inserción

²⁷ En los términos del politólogo brasileño Helio Jaguaribe, el *bismarckismo* remite a una acción política orientada por el Estado hacia la consolidación y emancipación nacionales, que debe su nombre a la acción de gobierno de Bismarck en Prusia. Ésta agrega a la idea de *bonapartismo*, acuñada y difundida por Marx en referencia a la función arbitral (entre las clases sociales en conflicto) de la elite política en el poder, según el modelo de la Francia de Napoleón III, una función dirigista percibida como congruente con el orden organizativo en boga. Este dirigismo se orienta a la promoción del desarrollo económico y la industrialización, rechazando las tesis del desarrollo económico espontáneo.

en el proceso globalizador; vale decir, que maximizan los beneficios que la inserción en una economía globalizada puede aportar al cuerpo social, y que, simultáneamente, minimizan los costos que acarrea tal adaptación. Tales medidas exceden el plano unilateral, para articularse en iniciativas multilaterales a niveles regional, hemisférico e incluso global.

El segundo enfoque que surge de la sistematización de las posiciones adoptadas por las dirigencias latinoamericanas frente al desafío globalizador, difiere esencialmente del primero en no buscar una “mejor globalización”, sino en rechazar de plano ese proceso. Rechazo éste que se traduce en un claro antiglobalismo con condimentos anticorporativos, antinorteamericanos y, al menos en el plano declamatorio, anticapitalistas. La profunda brecha ideológica que separa ambas posturas confirma la veracidad de los dichos de Castañeda cuando asevera que, lejos de las discusiones “post-izquierda-derecha” que se registran en lugares como Europa, en la región persisten los debates y desacuerdos que caracterizaron a sus sociedades durante la época de la contienda bipolar, aunque bajo los nuevos parámetros de la globalización²⁸.

La dialéctica entre estas dos posiciones está adoptando perfiles crecientemente conflictivos. Mientras la primera de ellas no se basa en el prefijo “anti”, sino en el prefijo “pro”, según lo expresó el asesor presidencial brasileño Marco Aurelio García²⁹, desde las antípodas los antiglobalistas latinoamericanos rechazan esa neutralidad ideológica, calificando a sus exponentes como profesadores de lo que se suele denominarse “pensamiento único”.

Así, mientras algunos gobiernos especulan que la firma de Tratados de Libre Comercio con EE.UU. puede incrementar la captación de IED y la radicación de empresas transnacionales, aumentando sus exportaciones con alto valor agregado y reduciendo la desocupación, otros critican a los primeros tildándolos de serviles a los intereses del capitalismo foráneo. Por otra parte, mientras algunos gobiernos sostienen que un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sería potencialmente beneficiosa para las sociedades latinoamericanas, si previamente se resuelven cuestiones claves (por ejemplo, ciertas reservas de mercado y la abolición de los

²⁸ CASTAÑEDA, Jorge: *La Utopía desarmada*. Ariel, Buenos Aires 1993, p. 8.

²⁹ “Brasil teme una Guerra Fría regional”, *La Nación*, 6 de mayo de 2006, p. 2.

subsidios agrícolas), otros aseguran que adherirse a un acuerdo comercial de esas características no es otra cosa que contribuir a una estrategia hegemónica de Washington.

Es difícil saber como evolucionará en el futuro esta cuestión, aunque no cabe duda de que este tema estará subordinado al devenir del fenómeno globalizador a escala planetaria. Al respecto, desde nuestra perspectiva, la globalización podrá experimentar algunas modificaciones en su dinámica, pero no será un fenómeno pasajero, constituyendo un grave error su lectura con las matrices cíclicas que se emplean para analizar las diferentes etapas del modo de producción iniciado con la Revolución Industrial (como sería el caso de Immanuel Wallerstein); ese yerro se justifica en que la globalización, lejos de ser un período más dentro de esa zaga, supone un cambio cualitativo respecto a formas de producción anteriores.

Bajo el supuesto de la vigencia de la globalización, el escenario latinoamericano para el corto y mediano plazo no sólo entraña el riesgo, siempre presente, de una disfuncional adaptación de las economías nacionales a ese proceso, expresada en una profundización de las brechas socioeconómicas y en la afectación negativa de la gobernabilidad, a partir de la secuencia ya descrita en páginas anteriores. Ahora debe agregarse a ese riesgo el deterioro en las relaciones políticas entre los Estados que intentan optimizar su inserción en el proceso globalizador, de manera pragmática, y los Estados que predicán el antiglobalismo.

En esta línea de pensamiento, el futuro cercano de América Latina puede leerse en clave de conflicto interestatal, en la medida en que esos Estados que predicán el antiglobalismo no se limitarán a hacerlo sólo dentro de sus fronteras, sino que se autoasignarán un rol de liderazgo moral en las conductas externas de sus vecinos, pretendiendo incidir simultáneamente en sus asuntos internos de manera más o menos explícita, según el lugar y la circunstancia.

Es en estos términos en los que debe interpretarse la frase, trágica pero realista, de Marco Aurelio García: *“no queremos un clima de Guerra Fría en América Latina, la Guerra Fría ya terminó”*.

El futuro de los países de la Carta Adriática en la OTAN

Dra. Patricia González Aldea.

Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco de Vitoria.

CUMBRE DE LA OTAN, CARTA ADRIÁTICA, ALBANIA, CROACIA, MACEDONIA, CUMBRE DE RIGA

Resumen

Tras la histórica cumbre de la OTAN en Praga celebrada en 2002, siete de los diez candidatos fueron invitados a formar parte de la Organización. Los tres países que se quedaron fuera, Albania, Croacia y Macedonia, crearon en 2003 junto con Estados Unidos la Carta Adriática, un nuevo instrumento de apoyo a la integración con el compromiso de una pronta adhesión. El objetivo de este artículo es analizar la situación actual y el futuro de los tres países mencionados tras la cumbre de la OTAN en Riga en noviembre de 2006, donde la invitación para el inicio de las conversaciones de ingreso en la Alianza ha sido de nuevo aplazada.

NATO SUMMITS, ADRIATIC CHARTER, ALBANIA, CROATIA, MACEDONIA, RIGA SUMMIT

Abstract

After the historical NATO Summit in Prague that took place on 2002, seven of ten candidates were invited to be part of the Organization. The three countries left out, Albania, Croatia and Macedonia, together with the United States launched the Adriatic Charter on 2003, a new instrument for supporting the integration with the commitment of a soon membership. The aim of this paper is to analyze the current situation and the future of the three countries above mentioned, after the NATO Summit in Riga on

November 2006, where the invitation to begin membership-accession talks to the Alliance has been postponed once again.

Sumario

I. Introducción: Contexto de la próxima ampliación.- II. Los Balcanes: De consumidores a productores de seguridad.- III. Albania y la OTAN: El gran sueño.- IV. Croacia, el socio discreto de la OTAN.- V. Macedonia y la OTAN.- VI. La Carta Adriática: Del grupo de Vilnius al grupo adriático.- VII. La Cumbre de Riga.- VIII. Conclusiones

“Es muy importante tanto para la OTAN como para la Unión Europea recibir a nuevos miembros. Ustedes, los que aspiran a estas organizaciones, ayudan a rejuvenecerlas y podrán ayudarnos a comprometernos mejor con los valores básicos y fundamentales de la libertad y la democracia, y son una parte importante de nuestra seguridad colectiva”

(Dick Cheney, Dubrovnik, Croacia Mayo 2006)

I. Introducción: Contexto de la próxima ampliación

Desde aquel primer documento sobre la ampliación de la OTAN, *Study On NATO Enlargement*, aprobado el 20 de septiembre de 1995 por los entonces 16 miembros de la Alianza, la incorporación de nuevos socios y la transformación se han convertido en las dos directrices clave de la Organización tras el fin de la Guerra Fría.

El mecanismo de apoyo a los nuevos países que deseaban incorporarse a la OTAN se articuló en los años noventa a través de la llamada *Asociación para la Paz* con programas de cooperación individualizados. Rumania fue el primero en firmar el documento en enero de 1994, siguiéndole Polonia, República Checa, Hungría, Bulgaria, Albania, Macedonia... Serían los llamados *PECO* (*Países de Europa Central y Oriental*), antiguos enemigos y miembros del desaparecido *Pacto de Varsovia* los candidatos más interesados en incorporarse a la Alianza en medio de unos Balcanes convulsos a lo largo de toda la década de los noventa.

El hecho de que la Unión Europea iniciase también en paralelo su proceso

de ampliación al Este,- aunque de forma autónoma y con criterios más exigentes que demoraron el ingreso de los nuevos candidatos-, desencadenó a finales de los años noventa el famoso debate de la fractura euroatlántica. Como señala Juan Prat y Coll *“a veces se acusa veladamente a EEUU de pretender dividir a los europeos para avanzar la agenda americana en la OTAN o en Europa en general. Lo cierto es que Washington no necesita dividir a los europeos que de eso -desgraciadamente con cierta frecuencia- nos encargamos nosotros mismos.(...) Esta dicotomía ha dado pie a que algunos sugieran la posibilidad de una eventual división internacional del trabajo en la que EEUU haga las labores de hard security con capacidades militares y Europa se dedique a la soft security, a la gestión de crisis, a la ayuda humanitaria o al peacekeeping”*¹.

Y es que tras el fracaso de la UE en los Balcanes en los años noventa en el Este empezó a fraguarse una imagen de la UE ligada a la seguridad económica, mientras que la OTAN aparecía como la principal organización suministradora de seguridad militar. Jane M.O. Sharp argumenta en este sentido lo siguiente a finales de los noventa: *“Por diversas razones para los estados centroeuropeos es improbable ser satisfechos sólo con la pertenencia a la UE. Primero, a diferencia de los neutrales especialmente Suecia y Finlandia que hicieron fuertes inversiones en fuerzas militares para hacer su neutralidad creíble, ninguno de los países centroeuropeos pueden hacer frente a tales inversiones. Más bien necesitan reunir sus capacidades militares con otras para lograr posturas defensivas creíbles. Segundo, los centroeuropeos encuentran difícil ver a la UE como suministrador de algo más que seguridad económica dado el fracaso de la UE de mediar en las crisis de la antigua Yugoslavia en 1991-92. Un tercer problema es que unirse a la UE significa cambiar la estructura económica y el sistema legal, ponerlo patas arriba para hacerlo compatible con otros miembros de la UE. El criterio para la pertenencia a la UE es mucho más exigente que el de la OTAN. Así que incluso aquellos estados que han firmado acuerdos de asociación tardarán al menos un década en lograr la plena pertenencia a la UE”*².

¹ PRAT Y COLL, Juan: “La OTAN y la UE: Una interacción necesaria”, *Política Exterior*, nº 99, 2004, p.112.

² SHARP, Jane: “The case for opening up NATO to the East” en DAVID Charles-Philippe y LÉVESQUE Jacques (Ed): *The future of NATO: enlargement, Russia and European security*, McGill-Queen’s University Press, Montreal, 2000, pp. 30-31.

En la Cumbre de la OTAN de Madrid en 1997, tres nuevos países fueron invitados a ingresar en la Alianza: Hungría, Polonia y República Checa. El entonces Secretario General de la Alianza, Javier Solana, en un discurso en Bruselas el 19 de mayo vaticinaba ya el próximo futuro: “*La OTAN del futuro será una OTAN con nuevos miembros, nuevas misiones y sólidos socios a lo largo y ancho del espacio euroatlántico. Definitivamente habremos superado la división que un día reinó en Europa*”³.

En la siguiente Cumbre en Washington en 1999, una OTAN de 19 miembros celebraba el medio siglo de existencia de la organización. Es en este encuentro cuando la política de puertas abiertas, “*open-doors policy*”, institucionaliza de alguna forma uno de los elementos claves para comprender cuál debe de ser el nuevo rostro de la OTAN en el siglo XXI. Además, un nuevo instrumento de apoyo a la integración aparecía entonces. Es el denominado *Membership Action Plan (MAP)* o *Plan de Acción para la Adhesión*, al que son invitados a participar nueve países: Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Rumania, Macedonia y Albania.

En la histórica Cumbre de Praga de la OTAN de 2002 no sólo tuvo lugar la mayor ampliación de su historia con la invitación a siete nuevos socios integrantes del MAP, sino que el contexto de este encuentro y las decisiones adoptadas estuvieron influidas de forma crucial por la imagen de los atentados del 11-S, que convertían al mundo en un escenario de amenazas globales y riesgos asimétricos. Una OTAN de 26 miembros que nacía en Praga, capital de un antiguo país satélite de la URSS, y sede de la primera cumbre de la OTAN del siglo XXI, era más que una declaración de intenciones.

A este encuentro le siguió la Cumbre de Estambul en 2004 donde el proceso de ampliación pareció congelarse de momento y no fueron hechas nuevas invitaciones. Llegamos así al objeto de este artículo que trata de analizar el camino y el futuro en la OTAN de los tres países MAP que se quedaron fuera en la ampliación de Praga de 2002 y que formaron la denominada Carta Adriática en mayo de 2003: Albania, Croacia y Macedonia. Unos diez millones de habitantes pertenecientes a una de las regiones más convulsas de Europa.

³ CARACUEL, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Editorial Tecnos, Madrid, 1997, p. 14.

El contexto de la que será, -posiblemente no antes de finales de esta década-, la sexta ampliación de la Alianza estará sin duda condicionada por las cuestiones que ahora mismo son prioritarias en la agenda de la OTAN: la amenaza global de terrorismo, Afganistán y las consecuencias de la guerra de Irak. Una nueva Cumbre de gran significación en cuanto a su localización geográfica, pero con escasas posibilidades de grandes anuncios en cuanto al tema de la ampliación se celebrará los días 28 y 29 de noviembre. Riga, es la capital elegida para este nuevo encuentro que bajo el lema “*Transformación en una era global*”.

Los países de la *Carta Adriática* acuden con el deseo y la convicción de recibir si no la invitación que parece definitivamente descartada, al menos señales claras de su futuro próximo en la Alianza. Comenzaba este artículo con una cita del Vicepresidente de EEUU, Dick Cheney, que considero muy sintomática por varias razones:

- En primer lugar porque se trata de unas declaraciones realizadas en Croacia, tras años de aislamiento en sus relaciones con Estados Unidos, primero a causa del gobierno nacionalista del presidente croata Tudjman, y luego tras las críticas croatas a la intervención americana en Irak y la negativa a firmar el acuerdo bilateral con EEUU referente a la inmunidad de las tropas americanas ante el Tribunal de La Haya.
- En segundo lugar porque insiste en la importancia de las ampliaciones paralelas de la OTAN y la Unión Europea, frente a los críticos que afirman que “*a los centroeuropeos se les ha tirado el hueso de pertenencia a la OTAN para compensar la exclusión de la UE. Los centroeuropeos no ven estas dos organizaciones como alternativas sino complementarias. La integración en ambas, OTAN y UE es lógica*”⁴.
- En tercer lugar, en estas palabras Cheney, como buen estratega de la comunicación, resalta lo que aportan estos países a estas organizaciones, haciéndoles sentir parte importante de dichos procesos. No son sólo los beneficios que la OTAN o la UE logren con el ingreso de estos nuevos socios, sino lo que dichos socios son capaces de ofrecerles: rejuvenecimiento, mejorar el compromiso con los valores de la democracia y la libertad, y ser parte integrante de la seguridad colectiva.

⁴ SZAYNA, Thomas: *NATO enlargement 2000-2015: Determinants and implications for defense planning and shaping*, Rand, Santa Mónica, 2001, p. XIV.

II. Los Balcanes: de consumidores a productores de seguridad

Para tratar de explicar y comprender mejor el salto cualitativo producido en los Balcanes en los últimos 4 o 5 años que les han llevado de consumidores a productores de seguridad dentro y fuera de su propia área así como candidatos a las dos principales organizaciones de seguridad occidental, es oportuno hacer un breve repaso de las principales operaciones tanto de la Alianza como de la Unión Europea en el territorio.

El despliegue de la OTAN en Bosnia en 1995 en la primera operación de pacificación de su historia logró el fin de un conflicto que causó más de 200.000 muertos. El despliegue de la Fuerza de Implementación, IFOR, en 1996 con unos 60.000 efectivos, y de la Fuerza de Estabilización, SFOR, en 1997 con unos 7.000 efectivos supuso el inicio de una larga presencia de la Alianza en la zona. Para Jane M.O. Sharp la lectura de esta operación va incluso más allá asegurando que fue dicha operación la que dio sentido a la Alianza una vez concluida la Guerra Fría: *“Cuando la OTAN actuó para salvar Bosnia, pronto se hizo claro que Bosnia había también salvado a la OTAN. Antes de tomar la acción decisiva en Bosnia, la dirección de la OTAN que tomaría después de la Guerra Fría era incierta. El despliegue de la IFOR y de la SFOR demostraron que (mientras que los EEUU ejercen sin ambigüedades el liderazgo) la OTAN tiene la capacidad para el efectivo mantenimiento de la paz y seguridad colectiva. IFOR y SFOR también reflejaron el éxito de la Asociación para la Paz de la OTAN, que preparó a los no socios OTAN para efectivas acciones militares con los aliados en operaciones conjuntas”*⁵.

En 1999 ante la cruenta guerra en Kosovo y la matanza de miles de albanokosovares, etnia mayoritaria en el polémico enclave de Kosovo, la Alianza intervino el 24 de marzo en una campaña aérea contra Yugoslavia en la que hubo lamentables errores como la muerte de decenas de civiles que provocaron más de una crítica hacia la Organización.

Tras una campaña de 78 días, el despliegue inicial en junio de 1999 de la fuerza multinacional de la OTAN para el mantenimiento de la paz en Kosovo, la KFOR (*Kosovo Force*) supuso la presencia de unos 50.000 efectivos. En 2004 el número de efectivos se redujo a 17.500. En la

⁵ SHARP, Jane: *op. cit.*, p.33.

actualidad, la presencia internacional continúa en Kosovo a la espera de la resolución de su estatuto final que sigue demorándose y incrementando la sombra de posibles inestabilidades, como las que explotaron en marzo de 2004 ante el ataque a las comunidades serbias de Kosovo. Además no hay que olvidar el impacto que pueda tener la política de Serbia en Kosovo. No obstante, tras el fin de la era Milosevic y la solicitud de Belgrado en junio de 2003 para ingresar en la *Asociación para la Paz* de la OTAN las perspectivas resultan algo más alentadoras.

En 2001 era Macedonia el nuevo destino de las fuerzas de la Alianza. Tras varios meses de luchas que estuvieron a punto de llevar a la oficialmente llamada "*Antigua República Yugoslava de Macedonia*" al borde la guerra civil, los rebeldes de etnia albanesa autodenominados *Ejército de Liberación Nacional* accedían de forma voluntaria al desarme tras la mediación de un equipo de gestión de crisis de la OTAN.

Tras el fracaso de la UE en la región y la necesidad de reforzar su presencia en la zona la interacción OTAN-UE se perfiló como la opción más factible. De ese modo comenzó la transferencia de misiones OTAN a la UE en los Balcanes basándose en los acuerdos denominados *Berlín Plus*⁶, por los cuales "*Bruselas aceptó abrir a los aliados no miembros de la UE la participación en operaciones lideradas por la UE, mientras que la OTAN acordó el acceso asegurado de la UE a los medios y capacidades de la Alianza*"⁷.

El primer escenario de esta cooperación y traspaso de responsabilidades OTAN-UE se produjo en abril de 2003 en Macedonia, con el fin de la *Allied Harmony* de la Alianza y el inicio de la *Operación Concordia* de la UE que finalizó en diciembre de ese mismo año. Fue reemplazada por una misión policial.

En 2004 fue Bosnia, tras nueve años de presencia de la Alianza la que llevó a cabo la transferencia de misiones, aunque ya en 1999 se habían

⁶ *Berlín Plus*: Denominados así porque fue en la reunión de Ministros de Exteriores de la Unión Europea celebrada en Berlín en 1996 cuando se decide crear una *Identidad Europea de Seguridad y Defensa* que para evitar duplicaciones con la OTAN acuerdan establecer un mecanismo conjunto de cooperación.

⁷ PRAT Y COLL, Juan: *op. cit.*, p. 7.

reducido de forma notable el número de efectivos. La EUFOR realiza un despliegue de 7.000 efectivos. La *Operación Althea* se pone en marcha en el marco de los acuerdos *Berlín Plus*. El cuartel general de la operación se ubica en Sarajevo, en el mismo lugar de la SFOR.

En invierno de 2004, Robert Sherry, *Subsecretario de Gestión de Crisis* en la *Division de Operaciones* de la OTAN y Presidente del Grupo de Trabajo para los Balcanes, y Christopher Bennett, Director de la Revista de la OTAN, ponderaban el impacto que la presencia de la OTAN había supuesto en la región: “*A pesar de que los Balcanes parecían condenados a seguir un camino político divergente respecto al resto del continente europeo, en la actualidad la integración euroatlántica constituye un objetivo realista para todos los países y entidades en gran parte gracias a la seguridad que ha proporcionado la Alianza*”⁸.

Sin embargo no debe identificarse la transferencia de misiones OTAN-UE con la retirada de la Alianza de la región. La continuación de su presencia en la zona resultaba, si cabe ahora con más motivo, necesaria de cara al apoyo de la reforma del sector de la defensa en los respectivos países para preparar su ingreso en la *Asociación para la Paz*. Así en 2003 la OTAN señala que mantendrá en Macedonia un cuartel general con unos 180 efectivos. En 2004 la Alianza confirma que mantiene su cuartel militar en Bosnia, y Estados Unidos anuncia la permanencia de 200 efectivos en Tuzla como base avanzada.

En los últimos años la presencia de efectivos de varios de los países pertenecientes a la antigua Yugoslavia en misiones como Afganistán o Irak, aunque en muchos casos de forma simbólica, así como en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas ha venido a corroborar el surgimiento de un nuevo rostro en los Balcanes, su paso de consumidores a productores de seguridad y su compromiso de avanzar hacia la integración en las organizaciones euroatlánticas⁹.

⁸ SHERRY, Robert y BENNET, Christopher: “Mantener el rumbo” (on line): <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue4/spanish/art3.html> Consulta (02/10/2006)

⁹ Eslovenia es el único país de la región de la antigua Yugoslavia que ya es miembro de la OTAN, desde la invitación en la cumbre de Praga de 2002, y de la Unión Europea, desde la cumbre de Copenhague de 2004.

A continuación haré un análisis del camino hacia la OTAN de cada uno de los tres países que más tarde conformarán la Carta Adriática, es decir, Albania, Croacia y Macedonia, destacando las fortalezas y debilidades de los candidatos.

III. Albania y la OTAN: el gran sueño

En la primavera de 2004 el Ministro de Defensa y Presidente de la Asociación Atlántica Albanesa, Alfred Moisiu, expresaba con gran vehemencia el sueño que Albania ha perseguido desde principios de los años noventa tras la desintegración de la antigua Yugoslavia: *“Cada ciudadano, político o presidente tiene una idea, una empresa o una meta en su vida por la que está dispuesto a luchar por encima de todas las demás cosas. En mi caso este sueño consiste en llegar a contemplar la integración de mi país en la OTAN”*¹⁰.

No obstante, la inestabilidad interna y externa a lo largo de todo este tiempo ha condicionado sin duda y limitado las posibilidades reales de alcanzar este sueño que por primera vez y ante la inminente Cumbre de Riga de la OTAN podrían comenzar a materializarse en un calendario.

Pese a la mejora de la situación económica, se calcula que un 30% de una población de alrededor de 3,5 millones de habitantes vive por debajo del umbral de pobreza, concentrados en los núcleos urbanos. Francesc Vivier en su Anuario de 2004 explicaba el origen de esta situación: *“Un tercio de los habitantes residen en las ciudades de Tirana y Durrës. Se produjo una migración interna incontrolada en 1991 desde las frías zonas montañosas a tierras agrícolas hasta entonces propiedad del Estado. Pese al plan para integrar los arrabales ilegales de las ciudades, 700.000 albaneses viven establecidos fuera de las grandes ciudades”*¹¹.

El tráfico de seres humanos y la corrupción siguen siendo otra de las sombras de la realidad albanesa. Según el último ranking de

¹⁰ MOISIU, Alfred: “El sueño albanés” (on line): <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/spanish/special.html> Consulta (02/10/2006)

¹¹ VIVIER, Francesc: “Albania lucha por dejar de ser la Cenicienta de Europa” (on line): [http://internacional.tripodos.com/planisferi/article_imprimir.asp?id=499&idpais=33&Consulta:\(02/10/2006\)](http://internacional.tripodos.com/planisferi/article_imprimir.asp?id=499&idpais=33&Consulta:(02/10/2006))

Transparencia Internacional hecho público en noviembre¹² de 2006 Albania aparece como el país europeo más corrupto en el puesto 111 de una lista de 163 países y una puntuación de 2,6 en una escala de 0-10 (máxima transparencia).

En 2005 la tasa de crecimiento anual rondaba el 5-6% y la inflación el 3%, siendo calificados por el FMI como unos resultados notables. Para el ex Embajador de Albania en Estados Unidos, Fatos Tarifa, no sólo son importantes los resultados económicos sino la salida de Albania “*de la oscuridad en la que estuvo más de la mitad del siglo XX*” a través de una mayor interacción internacional: “*El crecimiento económico, la estabilidad económica y la mejora del clima de negocio son muy importantes indicadores de la estabilidad de una nación. (...) Uno de los más significativos progresos del siglo XXI es el aprecio creciente de la importancia de trabajar estrechamente con los vecinos*”¹³.

Son precisamente las relaciones con dos de sus vecinos, Macedonia y Serbia (Kosovo), donde vive una importante minoría albanesa, las que han marcado la agenda política albanesa en los últimos años. En marzo de 2004 los incidentes entre albaneses y serbios en la provincia autónoma de Kosovo (90% albaneses) provocaron 28 muertos. Meses más tarde, Belgrado pidió a los serbios de Kosovo el boicot a las elecciones en las que sólo participaron 2.000 serbios frente a los 90.000 que lo hicieron en las primeras elecciones de 2001. La inestabilidad seguirá planeando sobre Kosovo mientras no se decida su estatuto final, y los sectores más radicales y duros albaneses piensan ya en la Gran Albania, con Kosovo y parte de Macedonia (30% albaneses). En Macedonia el referéndum contra la nueva ley de organización territorial que defendía los derechos de la minoría albanesa y al que se oponían los nacionalistas macedonios tensó las relaciones entre los vecinos.

Una vez descrito brevemente el contexto albanés mencionaré ahora los principales pasos de Albania en su camino hacia la OTAN. En 1992 fue el primer ex comunista en expresar su deseo de integrarse en la Alianza, recibiendo poco después la visita del entonces Secretario General

¹² Ver ABC (07/11/2006) p. 41.

¹³ TARIFA, Fatos: “The Adriatic Europe: Albania, Croatia, and Macedonia”: *Mediterranean Quarterly* 16, nº 4, 2005, p. 16.

Manfred Wörner. En 1994 ingresa en la *Asociación para la Paz*, pero será sobre todo a partir de 1999 tras la intervención de la OTAN en Kosovo, provincia de mayoría albanesa, cuando la lealtad hacia Estados Unidos se convierta en su máxima. El Primer Ministro socialdemócrata Fatos Nano en 2002 afirmaba rotundo: *“Más allá de nuestros propios intereses, existe una solidaridad con EEUU y un profundo sentido de gratitud por todo lo que hicieron en el pasado por nosotros. Nosotros somos miembros de una coalición global contra el terrorismo, junto a Estados Unidos”*¹⁴. La propia opinión pública albanesa ha sustentado esta política con un apoyo masivo en las encuestas referentes al ingreso en la OTAN, que según fuentes diplomáticas pueden cifrarse en el 99% de la población.

En 1999 Albania se convierte en miembro del MAP junto a otros nueve países que se acogen a este nuevo marco de procedimiento cuyo objetivo final es la invitación a ser miembro de la Alianza. Tras siete años en el MAP Albania desarrolla en estos momentos su plan para la reforma de las fuerzas armadas contemplado para el periodo 2001-2010 y cuyos objetivos más destacados son el aumento de los presupuestos dedicados a defensa, reforma en la formación e instrucción de sus fuerzas, consolidación del poder civil...

La Unión Europea junto con la OTAN se han convertido en objetivos estratégicos paralelos para Albania, si bien el orden es claro. Para el Primer Secretario de la Embajada de la República de Albania en España, Ridi Kurtezi, *“La integración en la OTAN es el primer paso para la integración en la Unión Europea. La Alianza proporciona un paraguas de seguridad incluido el necesario para las inversiones económicas... Estamos muy motivados y esperamos la integración en la cumbre de Riga a pesar de las dificultades”*¹⁵.

El apoyo incondicional de Albania a las intervenciones americanas en Afganistán e Irak, pese a haberle ocasionado más de una crítica, se han consolidado con la presencia de 71 militares en Irak, 120 en Afganistán y en la actualidad se prepara para ir al Líbano. También está presente en Bosnia bajo el mando alemán y ha participado en numerosos ejercicios

¹⁴ NANO, Fatos en VIVIER, Francesc: “Albania lucha... (on line), op. cit.

¹⁵ Entrevista realizada por la autora a Ridi Kurtezi, Primer Secretario de la Embajada de Albania en España. Fecha (01/11/2006)

conjuntos. No es extraño que fuese justamente la capital albanesa, Tirana, la sede en 2003 de la firma de la *“Carta de Asociación entre Albania, Croacia, Macedonia y Estados Unidos”*.

El interés de Estados Unidos en Albania y en los países de la Carta en general parece claro y consistiría en contar con una base de operaciones y un respaldo sólido en la región. Daniel Morera va más allá y asegura que *“Albania constituiría con Turquía uno de los principales pilares de la presencia norteamericana en los Balcanes. Socio más frágil, endeble y manejable no van a encontrar los Estados Unidos en toda Europa”*¹⁶.

Alfred Moisiu, Ministro de Defensa y Presidente de la Asociación Atlántica Albanesa, interpretaba de forma muy distinta la cuestión, destacando los beneficios para Albania de la pertenencia a la OTAN como un factor impulsor de la democratización de la región: *“Tanto la opinión pública como la clase política albanesa contemplan la integración en la Alianza como un paso decisivo para el establecimiento de un sistema democrático estable y una verdadera economía de mercado... La incorporación a la Alianza representará un reconocimiento del duro trabajo realizado. La mejoría en la situación política general parece indicar que los países de esta región están a punto de superar definitivamente los conflictos que les caracterizaron en el pasado, especialmente durante la década de los noventa. Como ejemplo representativo del clima de cooperación que se respira en Europa Suroriental se debe mencionar la Carta Adriática, nuestros países pueden servir de ejemplo para toda la región”*¹⁷.

Como veremos más adelante el impacto de la *Carta* ha sido en mi opinión muy positivo y ha servido no sólo para aumentar cuantitativamente el número de contactos entre los vecinos, sino también para mejorar de forma cualitativa los mismos e impulsar una mayor estabilidad en la región.

IV. Croacia, el socio discreto de la OTAN

De los tres países de la Carta Adriática es en mi opinión Croacia sin duda el que ha experimentado un vuelco más notable en sus relaciones no

¹⁶ MORERA, Daniel: “Albania, pieza clave para la estabilidad de los Balcanes”, *Diálogo Europeo*, nº 14, 2004, pp. 22-23.

¹⁷ MOISIU, Alfred: “El sueño... (on line), *op. cit.*

sólo con Estados Unidos, sino en su actitud hacia la OTAN en general. Los cambios en su contexto político y económico han sido factores determinantes en esta nueva dirección.

Croacia es el candidato con mayor población de los tres, unos 4,5 millones de habitantes, y con mejores cifras macroeconómicas alabadas por el FMI. Con un índice de crecimiento en torno al 4-5%, una inflación del 2,5% y sobre todo el auge del turismo que supone ya más del 18% del PIB. En las sombras de su contexto aparecen las altas tasas aún de desempleo y la corrupción. Pese a no llegar al nivel de Albania sigue muy por debajo del aprobado. Según el último ranking¹⁸ de Transparencia Internacional publicado en noviembre de 2006, Croacia aparece en el puesto 69 de una lista de 163 países, con una puntuación de 3,4 en una escala de 0-10 (máxima transparencia).

En cuanto a la política, el discurso nacionalista del Presidente Tudjman en los noventa mantuvo a Croacia bastante aislada durante casi una década, especialmente en la segunda mitad debido a las críticas por la forma en que se llevó a cabo la recuperación del territorio croata que supuso la expulsión de miles de serbios a manos del ejército croata. La conocida como “Operación Tormenta” de 1995 ordenada por Tudjman al general croata Ante Gotovina consistía en la recuperación de la región de Krajina bajo control de la minoría serbia y que terminó con la tortura, asesinato y expulsión de miles de serbios.

El triunfo en las elecciones de 2000 de Mesic supuso lo que José Gutiérrez Fernández tituló en *El Exportador* como la vuelta a escena de Croacia: “El 2000 supuso el inicio de una dinámica de crecimiento... inflación del 3% en 2002 y expectativas de situar el déficit público en torno al 5% a finales de 2003, sólo empañados por una alta tasa de desempleo, 21,5% en 2002”¹⁹.

En las elecciones de 2005 es reelegido Mesic como jefe de Estado mientras que al frente del Gobierno será el candidato conservador Ivo Sanader, sucesor en el partido de Tudjman, el ganador. Para Claudia Safont el mensaje de la población croata mediante esta cohabitación en el poder de un conservador y

¹⁸ Ver ABC (07/11/2006) p. 41.

¹⁹ GUTIÉRREZ, José: “Croacia, de nuevo en escena”, *El Exportador*, nº 66, 2003, p. 30.

un centrista se podría traducir del siguiente modo: “*La reelección de Mesic muestra la voluntad de la ciudadanía de entrar en la UE. Mesic aseguró que si en su primer mandato había llevado a los croatas a las puertas de la Unión Europea, “en el segundo les llevaré adentro”.* *Cohabitación de un gobierno conservador liderado por el Primer Ministro Sanader, heredero ideológico de Tudjman, proeuropeísta pero que se opone a la extradición a La Haya de los militares croatas requeridos por el Tribunal de La Haya incluido Ante Gotovina... Mesic de ideología centrista es considerado un contrapeso a la Union Democrática Croata de Sanader que controla Parlamento y Gobierno*”²⁰.

En diciembre de 2005 fue detenido en Tenerife Ante Gotovina, un escollo importante no sólo en las negociaciones con la UE sino también con la propia OTAN.

Tras esbozar brevemente los datos más significativos del contexto croata me centraré ahora en cuál ha sido la trayectoria de Croacia hacia su integración en la Alianza.

El título del epígrafe calificaba a Croacia como “*el socio discreto*” como muy acertadamente fue tildado durante mi entrevista²¹ por la Primera Secretaria de la Embajada de la República de Croacia en Madrid, Tamara Krupski. Y es que esta colaboración *discreta* se remonta a 1995 con motivo de la intervención de la OTAN en Bosnia, cuando Croacia puso a disposición de la Alianza tanto las bases como el soporte técnico para aviones y barcos. El aislamiento de Croacia, el escaso apoyo de la opinión pública y una política claramente más orientada a la UE que a la OTAN, durante los años siguientes convirtió a Croacia en un candidato casi invisible. Sin embargo “la vuelta a escena”, de la que hablé anteriormente, tuvo como primer resultado visible el ingreso de Croacia en mayo de 2000 en la *Asociación para la Paz*. Sólo dos años después, en mayo de 2002, se unía al grupo de los 9 países integrados en el MAP. Desde entonces los esfuerzos y los progresos han sido más que notables situándose en un corto periodo de tiempo casi me atrevería a decir que a la cabeza de los tres candidatos actuales de la

²⁰ SAFONT, Claudia: “Reelección de Mesic con la vista puesta en la entrada en la UE” (on line): http://internacional.tripodos.com/planisferi/article_imprimir.asp?id=562&idpais=36& Consulta (02/10/2006)

²¹ Entrevista realizada por la autora a Tamara Krupski, Primera Secretaria de la Embajada de Croacia en España. Fecha (26/10/2006)

Carta Adriática, si bien desde el punto de vista estratégico no resultaría tan interesante para la Alianza como los otros dos candidatos.

En la Cumbre de Praga dos de las críticas dirigidas a Croacia se refirieron al incumplimiento de la colaboración con el Tribunal Penal Internacional y el regreso del 12% de los 200.000 serbocroatas desplazados y expulsados del territorio durante la guerra.

En vísperas de la Cumbre de Riga se han emitido algunas señales claras de la Alianza hacia Croacia. El pasado mes de octubre el Presidente croata visitaba Washington y su homólogo norteamericano, G. Bush, se comprometió a pedir la entrada de Croacia para 2008. A finales de dicho mes de octubre el representante militar de la OTAN, Raymond Henault, visitaba Croacia y se mostraba muy impresionado por el progreso en la reestructuración de las fuerzas armadas, por lo que anunciaba un apoyo grande a su ingreso en la Cumbre de Riga.

Una de las mayores debilidades de Croacia para su ingreso en la OTAN ha sido el escaso apoyo y la división de su opinión pública, más orientada hacia el ingreso en la UE. Para Tamara Krupski *“a la población croata la interesan más las cuestiones relativas al trabajo, educación... que puedan derivarse de su ingreso en la UE, al tiempo que no tienen temor por su seguridad a diferencia de otros países como Ucrania o Georgia”*²².

Sin embargo, Croacia es consciente de que es la falta de información y el desconocimiento lo que provoca muchas veces el rechazo de la población a la Alianza. Por ello en el último **Programa Nacional Anual 2006-2007**²³ del **Quinto Ciclo del MAP**, presentado en septiembre de 2006 hay un Anexo específico sobre el diseño de una estrategia de gestión de la comunicación eficaz y adecuada que logre el “apoyo sólido y sostenible a la pertenencia a la OTAN”.

En dicho Anexo se refieren a los datos de una encuesta de opinión realizada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Integración Europea en marzo de 2006 con los siguientes resultados:

²² Ibidem.

²³ *Annual National Programme 2006-2007. Fifth Cycle of the membership Action Plan. September 2006.* Documento facilitado por la Embajada de Croacia en España.

1. 33.8% apoyan la entrada
2. 33.5% en contra
3. 32% indecisos, no saben qué responder o desinteresados.

Según este documento “*la encuesta confirma una tendencia general de estudios realizados en 2004 y 2005. Otras encuestas realizadas por agencias especializadas, medios de comunicación confirman también la percepción de una opinión dividida. Hay un apoyo potencial decisivo para la entrada en la OTAN: 50.5% de los entrevistados está convencido de que Croacia será miembro de la OTAN en los próximos años, el 28.2% cree que esto no ocurrirá en los próximos años sino algo más tarde; sólo el 7.96% cree que definitivamente no ocurrirá. Por lo tanto un 78.7%, un segmento significativo, proporciona sólidos motivos para la estrategia de comunicación. La mitad de los entrevistados el 51.1% considera el conocimiento²⁴ de la OTAN satisfactorio, el 44.5% sostiene lo contrario y considera su conocimiento insatisfactorio. Esto indica que existe una gran necesidad y un margen de maniobra significativo para informar a la opinión pública*”.

La estrategia se articula en tres pasos:

1. Valoración e impacto de la opinión pública
2. Aproximación correcta a través de los mensajes e instrumentos adecuados, audiencia objetiva, apoyo externo, compromiso político...
3. Calendario y preparativos para la realización exitosa del objetivo

En cuanto a la **valoración de la opinión pública** se trata de llevar a cabo encuestas y análisis de opinión “*regulares, sistemáticas y realistas*” con el objetivo de identificar los puntos fuertes y débiles de los argumentos y mensajes de los croatas. Según el estudio “*las conclusiones de la investigación dicen que la actitud de los croatas hacia la OTAN está caracterizada por un cierto grado de ambivalencia. Los elementos de la actitud negativa hacia la OTAN están marcados por prejuicios, especulaciones, repeticiones de erróneas presunciones así como la falta de adecuado conocimiento*”.

²⁴ En la página web del Ministerio de Exteriores e Integración Europea de Croacia hay una página sobre la futura pertenencia a la OTAN: www.mvp.hr/nato

A continuación realiza una lista de los argumentos en contra de la Alianza más frecuentes en los debates públicos y las respuestas ofrecidas. Las presentaré en el siguiente cuadro de forma esquemática para hacernos una idea de cuáles son las percepciones negativas croatas y la respuesta positiva a éstas:

	<i>MENSAJES -</i>	<i>MENSAJES +</i>
1.	LA OTAN ACTUÓ TARDE EN EL MOMENTO DE CRISIS	LA OTAN LOGRÓ LA PAZ: DETUVO TEMA KOSOVO Y CASTIGÓ MILOSEVIC
2.	CROACIA NO TIENE AMENAZAS SERIAS. SE EXPONDRÁ A MÁS PELIGROS E IRÁ EN DETRIMENTO DEL TURISMO	SEGURIDAD FRENTE A AMENAZAS GLOBALES. SEGURIDAD CONDICIÓN PARA EL TURISMO. EJEMPLOS DE OTROS PAÍSES TURÍSTICOS Y EN LA OTAN
3.	EN QUÉ BENEFICIA A LOS CIUDADANOS?	NUEVA POSICIÓN DE CROACIA EN EL ORDEN INTERNACIONAL
4.	NO ES NUESTRO INTERÉS NACIONAL. DEBEMOS IR MÁS ALLÁ DE NUESTRAS CAPACIDADES	OBLIGACIÓN DE PARTICIPAR EN OPERACIONES MANTENIMIENTO PAZ CREDIBILIDAD COMO ESTADO
5.	AUMENTO DE LOS GASTOS DE DEFENSA	FUERA DE LA ALIANZA TENDRÍA QUE GASTAR EL DOBLE
6.	BENEFICIOS ADICIONALES A LA UE, CUÁLES?	UE Y OTAN COMPLEMENTARIAS PERO OTAN CAPACIDAD DE DEFENSA ÚNICA
7.	OTAN= EEUU (DECIDE SOLO) + IMAGEN NEGATIVA GUERRA IRAK	FORO DEL DIÁLOGO TRASATLÁNTICO. DECISIONES POR CONSENSO

En cuanto al segundo paso de la estrategia, la **aproximación correcta**, se apoyará en los siguientes elementos:

1. Fuerte compromiso político reafirmado en público por los líderes políticos croatas presentando como *“un sólo paquete de seguridad y prosperidad”* la OTAN y la UE.
2. Apoyo exterior. Mensajes de la OTAN sobre la conveniencia de tener a Croacia como socio, reforzadas con visitas de funcionarios de la OTAN a Croacia: *“Sirve para crear una opinión positiva para los ciudadanos croatas en el sentido de que ellos son deseables e importantes aumentando su percepción positiva a la pertenencia”*.

3. Recursos y personal adecuados para dirigir los mensajes. Elegir como vectores a aquellos grupos o personas capaces de crear un efecto positivo y fuerte en la opinión pública.
4. Mensajes simples adecuados a la audiencia.
5. Variedad de instrumentos: ONG, autoridades locales, regionales, mesas redondas, seminarios, folletos... Prestar más atención al timing.

Por último, en cuanto al tercer paso, el del **calendario**, destaca que superada la precondition de la colaboración con el Tribunal de La Haya *“la posibilidad de recibir una invitación para empezar las negociaciones con la OTAN es bastante realista. En la primera mitad de 2006 fue más obvio que Croacia comenzaría sus negociaciones de acceso en un periodo de varios años. La primera fase en este camino es la cumbre de Riga en noviembre de 2006. Basado en los logros y ambiciones hay bases razonables para esperar una clara señal, un mensaje sólido y un específico marco temporal para una invitación”*.

La implantación de la estrategia de comunicación está prevista realizarse en los dos próximos ciclos MAP (2006-2007/2007-2008) fomentando el debate público y evitando una inundación de información. El éxito final de la estrategia consistirá no sólo en lograr el apoyo público en el momento de ingreso de Croacia en la Alianza, sino un apoyo prolongado en todas las futuras actividades en las que su país participe como aliado.

Para terminar con el apartado referido a Croacia me gustaría añadir algunos datos e ideas mencionadas en el extenso documento del *Programa Nacional Anual 2006-2007* del MAP. La pertenencia a la Alianza se contempla *“como un objetivo estratégico y de interés nacional”* para cuyo logro deben intensificarse tanto las reformas de defensa, como las reformas democráticas (reformas judiciales, programa anticorrupción...) y económicas, así como la obtención de un fuerte apoyo de la opinión pública para lo que anuncian la adopción de la ya comentada *“Estrategia de Gestión de la Comunicación para el acceso de Croacia a la OTAN”*.

En el plan de reforma de las fuerzas armadas 2006-2015 está previsto la reducción del número de efectivos, la profesionalización, desarrollo de capacidades para participar en operaciones aliadas... En cuanto al PIB

dedicado a gastos de Defensa, en 2006 será del 1,72% y el objetivo es alcanzar el 2% , cifra mínima requerida por la OTAN a sus aliados, en 2010.

En cuanto a su presencia internacional destacan 150 militares en Afganistán, cuya presencia podría aumentar en 2007, el apoyo en Bosnia a la UE, a la KFOR en Kosovo, así como el apoyo a través del entrenamiento a las fuerzas armadas iraquíes (en su momento Croacia criticó la intervención americana en Irak). Además destaca la participación croata en once misiones de mantenimiento de la paz con Naciones Unidas, (Etiopía, Eritrea, Liberia, Haití, Costa de Marfil, Sáhara Occidental, Chipre, Georgia, Sudán, India, Pakistán, Kosovo, Timor Oriental) y se estudia la participación en el Líbano donde ha enviado 1.5 millones. Por último, expresa su deseo de participar en la Operación aliada *Active Endeavour* en el Mediterráneo.

En mi opinión este quinto programa nacional croata del MAP es sin lugar a dudas la confirmación de la seriedad, el trabajo y la transparencia informativa con la que muy pronto lograrán el ingreso en la Alianza. Quizás lo que podría parecer un escollo como es el escaso apoyo de la opinión pública han sabido convertirlo en una fortaleza desarrollando nuevas estrategias comunicativas que tratan de responder a la pregunta crucial: por qué es importante para Croacia estar en la OTAN.

V. Macedonia y la OTAN

De los tres países firmantes de la *Carta Adriática*, Macedonia²⁵ es el de menor población, alrededor de 2 millones de habitantes, pero no por ello con una situación menos compleja sino todo lo contrario. Las guerras vecinas dañaron gravemente su maltrecha economía que en 2005 presentaba un fuerte control estatal, con una tasa de desempleo del 37%, y un 30% de la población viviendo por debajo del umbral de pobreza. A ello se une la elevada tasa de corrupción, muy similar a la de Albania, ocupando el puesto 108 (2,7 puntos sobre una escala de menos a más transparencia medida de 0-10) según los últimos datos de Transparencia Internacional.

²⁵ La Antigua República Yugoslava de Macedonia en noviembre de 2004 es reconocida por su nombre constitucional de República de Macedonia por EEUU. Antes ya habían hecho dicho reconocimiento Rusia, China y Turquía.

Con una importante minoría de población albanesa, del 25%, a principios de 2001 el enfrentamiento entre separatistas albaneses y macedonios estuvo a punto de desembocar en una guerra civil. Tras siete meses de violencia y gracias a la mediación internacional, -en buena medida de la propia OTAN-, se alcanzaron los llamados *Acuerdos de paz de Ohrid*. El autodenominado *Ejército de Liberación Nacional* integrado por miembros de la minoría albanesa acepta el desarme voluntario, supervisado por la OTAN, que concluye con su transformación en un partido político que representará la voz de la minoría albanesa en el nuevo gobierno elegido tras las elecciones de septiembre de 2002. Los principales puntos del acuerdo de paz se refieren al rechazo de la violencia como vía para lograr fines políticos, el carácter unitario del Estado y su inviolabilidad, el carácter multiétnico y la participación de la minoría albanesa en la vida pública así como el desarrollo del gobierno local.

En febrero de 2004 la muerte en accidente aéreo del Presidente Trajkovski da lugar a la celebración de nuevas elecciones en abril, en las que resulta vencedor el primer ministro Branko Crvenkoski, y como primer ministro es elegido Kostov, antes ministro de Interior. Sin embargo éste último dimitirá tras sólo cinco meses siendo sustituido por el entonces ministro de Defensa, Vlado Buckovski. Ese mismo mes de noviembre es convocado un referéndum por los partidos nacionalistas en contra de la nueva *Ley de Organización Territorial* que preveía la creación de municipios de mayoría albanesa y la cooficialidad del albanés y el macedonio en Skopje. Se trataba de una serie de medidas ya previstas en los acuerdos de paz con el objeto de reducir el número de municipios a 80 y reagrupar a la minoría albanesa dispersa por el territorio en una misma zona, con el fin de lograr integrar a los albaneses en todas las esferas de la vida pública macedonia: política, militar... El referéndum fracasa porque sólo votan el 26% de los electores, cuando el mínimo exigido era del 50%.

En marzo de 2005 se celebran elecciones municipales y la minoría albanesa logra el control de 16 de los 80 municipios. Para Claudia Safont “*que la descentralización tenga éxito depende también de que el gobierno ceda competencias. Una vez que se haya logrado, Macedonia habrá dado uno*

de los pasos más importantes para entrar en la UE”²⁶.

No obstante, será la adhesión a la OTAN y no a la UE el objetivo de su política exterior primero en materializarse. Los primeros pasos los dio en 1994 con su ingreso en la *Asociación para la Paz*. En la *Cumbre de Washington* de 1999 fue uno de los países invitados a formar parte del *MAP*. Tras el conflicto interno de Macedonia en 2001, el despliegue de la OTAN para supervisar la implantación del plan de paz supuso el respaldo de la Alianza ante una situación de crisis. Pese a la transferencia de su misión a la UE en diciembre de 2003, unos 180 efectivos continuaron presentes en el cuartel de la OTAN en la capital, Skopje.

El apoyo a Estados Unidos por parte de Macedonia ha sido importante no sólo en Irak, donde su labor ha sido reconocida, sino que incluso ha llegado a ser un obstáculo en su camino hacia la UE, como el acuerdo por el cual los soldados norteamericanos quedaban exentos de ser sometidos llegado el caso ante el Tribunal Penal Internacional.

En cuanto al apoyo de la opinión pública al ingreso en la OTAN cabe destacar la labor llevada a cabo por el Club Euroatlántico de Macedonia en tal sentido. La campaña “*In a flock to NATO*” organizó conferencias y debates públicos para dar a conocer los objetivos y obligaciones de la adhesión a la Alianza.

Entre las potencialidades que ofrece Macedonia a la OTAN en su lucha contra el terrorismo están desde el uso del espacio aéreo, infraestructuras, organización de ejercicios...

En cuanto a los riesgos y debilidades que pueden frustrar o al menos retrasar el ingreso en la Alianza destacan la inestabilidad general de la zona y el posible contagio de una mayor inestabilidad en Kosovo si se sigue demorando la toma de decisión sobre su estatuto final. A ello se podrían unir las tensiones étnicas que resurgirían como consecuencia de lo anterior con la minoría albanesa en Macedonia. El crimen organizado, la corrupción y el tráfico de armas ligeras no contribuyen tampoco precisamente a lograr esa estabilidad necesaria.

²⁶ SAFONT Claudia: “La UE otorga a Macedonia la condición de candidata a la adhesión tras el inicio del proceso de descentralización territorial” (on line): http://internacional.tripodos.com/planisferi/article_imprimir.asp?id=564&idpais=37& Consulta (02/10/2006)

VI. La Carta Adriática: del Grupo de Vilnius al Grupo A-3

Tras una primera ola de ampliación de la OTAN en 1999 con la adhesión de Polonia, Hungría y República Checa, y pese a que en la Cumbre de Washington no se abordase el tema de nuevas invitaciones, la promesa de una “política de puertas abiertas” a través del nuevo marco para la invitación, el MAP, generó nuevas expectativas en los potenciales socios de la Alianza. Así y a propuesta de los países Bálticos, en mayo de 2000 se celebra una conferencia en Vilnius (Lituania) sobre una posible ampliación de la OTAN, que concluye con una declaración conjunta de los ministros de Exteriores de 9 países para trabajar juntos en el camino hacia la OTAN: Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Rumania, Albania y Macedonia. Nace así el *Grupo de Vilnius (V-9)*, que con la unión de Croacia en 2001 se convierte en el *Grupo V-10*. Consideraban que tendrían más peso y más fuerza como grupo.

Para el ex Embajador de Albania en EEUU, Fatos Tarifa “*más allá de las más descabelladas expectativas el V-10 probó ser un catalizador para continuados debates y discusiones sobre la ampliación de la OTAN. Sus cinco cumbres celebradas en Vilnius, Bratislava, Sofía, Bucarest y Riga en un periodo de dos años y medio se convirtieron en un mecanismo de fuerza para los políticos en la Alianza y particularmente en los Estados Unidos para centrarse y mover la política hacia el tema*”²⁷.

Se produce un cambio en la estrategia de ampliación que ya no versa tanto sobre la cuestión de si habrá o no ampliación, sino del cuándo o el cómo. Si en la primera ola los criterios fueron fundamentalmente políticos, para la segunda ronda los debates se centrarán además en las capacidades, el interés estratégico o el compromiso de los candidatos para llevar a cabo la transformación necesaria en la Alianza, especialmente tras el 11-S centrada en la lucha contra las amenazas globales y el terrorismo en particular.

El siglo XXI comenzó para la Alianza con una cumbre de la OTAN celebrada por primera vez en la capital de un antiguo miembro del *Pacto de Varsovia*: La cumbre de Praga de 2002. Siete de los diez integrantes del V-10 fueron invitados a unirse, convirtiéndose en miembros dos años después, en la primavera de 2004. La OTAN pasó de tener 19 a 26 miembros, en

²⁷ TARIFA, Fatos: “The Adriatic Europe...”, op.cit. p. 10.

la mayor ampliación de su historia. Sin embargo, quedaron fuera tres países: Croacia, Albania y Macedonia. El presidente Bush se comprometió a apoyarles y tras una serie de reuniones entre las cuatro partes en mayo de 2003 se crea un nuevo instrumento de asociación llamado “*Carta de Asociación entre Albania, Croacia, Macedonia y Estados Unidos*”²⁸, más conocida como la *Carta Adriática*, firmada en Tirana.

Los firmantes de la Carta de izquierda a derecha como figuran debajo en la fotografía fueron: el Ministro de Exteriores de Croacia, Tonino Picula, el Secretario de Estado de EEUU, Collin Powell, el Ministro de Exteriores de Albania, Ilir Meta y el Ministro de Exteriores de Macedonia, Ilinka Mitreva.

Se trata de un documento de tres páginas con 36 principios agrupados en siete partes:

1. Preámbulo (1-9)
2. Principios de asociación (10-15)
3. El común objetivo de la plena integración euroatlántica (16-21)
4. Reforma democrática y derechos humanos (22-25)
5. Reforma económica y cooperación (26-29)
6. Seguridad Regional (30-33)
7. La relación américo-adriática (34-36)

Las ideas principales contenidas en la Carta se refieren a:

1. Los progresos se valoran de forma individual, de acuerdo con los logros de cada Estado.
2. Apoyo de Estados Unidos a la integridad territorial y la seguridad de sus socios de la Carta.
3. Visión de una Europa completa y libre: “*Europe will not be truly free until all of Southeast Europe is secure, and Europa cannot be whole while there are countries of the region, which are not yet included in Euro-Atlantic institutions*”.
4. Compromiso de los socios de respeto y protección de los derechos humanos y las libertades de las minorías.

²⁸ UZUNOVSKI, Dusko (Editor): *The Charter of Partnership among Albania, Croatia, Macedonia and USA*, PR Office of the MFA of the Republic of Macedonia, Skopje, 2004.

5. Estados Unidos aprecia la labor de los socios y su contribución a la seguridad del sureste europeo.
6. Reconocen que la corrupción y el crimen organizado son graves amenazas a la democracia.
7. Una Comisión de alto nivel se reunirá al menos dos veces al año para evaluar los progresos y esfuerzos comunes.

Algo más de un año después, en junio de 2004, los socios hacían balance de la *Carta* con las siguientes consideraciones:

Para el Secretario General de la Alianza, Jaap de Hoope Scheffer, *“la Carta Adriática claramente no es el final de camino sino el inicio. Todavía son necesarias una fuerte determinación política y mucho trabajo duro pero el objetivo que os habeis fijado es realista. Podéis contar con el apoyo continuo de la OTAN en el trabajo hacia ese objetivo”*²⁹.

Ilinka Mitreva, Ministra de Asuntos Exteriores Macedonia, destacó lo atípico del documento, lo que lo convertía en un acuerdo realmente valioso: *“Cuando firmamos la Carta Adriática fuimos conscientes de estar firmando un documento histórico. Un documento bastante atípico para los problemáticos Balcanes. Un documento de solidaridad y asociación en nuestro esfuerzo de convertirnos en miembros de la Alianza Noratlántica... Somos plenamente conscientes de que la Carta no es un sustituto del MAP. Por el contrario utilizamos este instrumento para intercambio de experiencias y cooperar en la preparación e implementación en nuestros países del MAP”*³⁰.

Kastriot Islami, Ministro de Exteriores de Albania, al igual que el Secretario General de la OTAN subrayó el carácter realista y alcanzable de la meta que se abría ante ellos: *“Han sido trece años de transformación para Albania y la región. El viaje no ha sido fácil pero lo estamos logrando. En gran medida porque actuamos juntos. Como región estamos cooperando de una forma sin precedentes, comprendiendo que nuestro futuro es colectivo, nuestros sueños están ligados de uno a otro. Estamos preparados para unirnos a la comunidad de naciones a la que pertenecemos y llegar a estar plenamente integrados en todas las*

²⁹ Ibidem, p. 4.

³⁰ Ibid, p. 5.

instituciones europeas y euroatlánticas ya no es un sueño sino una visión realizable del futuro de Albania y de nuestros vecinos en la región”³¹.

Miomir Zuzul, Ministro de Exteriores de Croacia, destacó el efecto dominó y el impacto positivo que su integración euroatlántica tendría en sus vecinos: *“La pertenencia de Croacia a ambas organizaciones, UE y OTAN, servirá para impulsar la región en su conjunto, incitando más reformas y modernización. Estamos convencidos de que nuestro éxito puede animar a Bosnia-Herzegovina y Serbia-Montenegro en sus esfuerzos para unirse a la integración euroatlántica*”³².

El ex Embajador de Albania en Estados Unidos, Fatos Tarifa, destaca el papel del Grupo A-3 en la estabilidad de la región: *“La Asociación Adriática con Albania, Croacia, Macedonia y EEUU ha sido una experiencia tremendamente positiva y ha animado la cooperación en la región en los campos de control de fronteras, inteligencia y reforma militar y política. Los tres países adriáticos están trabajando juntos en la guerra contra el terrorismo y hay una estabilidad en la región de los Balcanes como nunca antes*”³³.

La consecuencia más visible de esta Asociación se tradujo en un incremento muy significativo de la cooperación entre ellos, y la celebración de numerosos encuentros y reuniones a los más altos niveles. Pocos meses después de la firma de la Carta el 12 de septiembre de 2003 se reunieron en Tirana los Ministros de Defensa firmando una declaración conjunta de solidaridad y compromiso de apoyo entre ellos en cualquier momento, y esbozaban el borrador de un programa militar conjunto para 2004. Dos semanas más tarde, en Ohrid, Macedonia, se celebraba la conferencia de implementación de la Carta en la que participaban como invitados Bosnia-Herzegovina y Serbia-Montenegro. En noviembre de 2003 en Washington la Comisión de implementación de la Carta se reunía para hacer un primer balance.

El número de encuentros se multiplicó durante 2004: En Bratislava la conferencia de primeros ministros contó con la presencia de países

³¹ Ibid, p. 6.

³² Ibid, p.7.

³³ TARIFA, Fatos: “The Adriatic Europe...”, op. cit. 16.

miembros del Grupo de Vilnius. En el primer aniversario de la Carta los ministros de Exteriores firmaron una declaración conjunta en la que se comprometieron a intensificar y completar todas las reformas necesarias para comenzar las conversaciones de acceso a la OTAN y celebraron la ampliación de la Alianza con 7 nuevos miembros, a cuya ceremonia en Washington asistieron como invitados los países del Grupo A-3.

A finales de mayo de 2004 se celebró una reunión en Skopje cuyas iniciativas más destacadas consistieron en reforzar la cooperación económica, crear una unidad militar médica conjunta para desplegarla en Afganistán al tiempo que lanzaron un mensaje en el que pedían recibir alguna señal en la cercana Cumbre de Estambul de la OTAN de junio de 2004. Sin embargo, no hubo nuevas invitaciones tampoco en Estambul para el Grupo A-3.

Continuaron las reuniones en 2004, 2005 y en mayo de 2006 Estados Unidos respaldó la labor del Grupo con una importante visita del vicepresidente Dick Cheney a los países A-3. El objetivo de los socios: lograr la invitación para convertirse en miembros de la Alianza en la próxima cumbre prevista en Riga a finales de noviembre de 2006.

VII. La cumbre de Riga: “Transforming NATO in a new global era”

Antes de abordar los resultados de la Cumbre de Riga, repasaré brevemente las dos cumbres anteriores y las circunstancias por las que no fueron formuladas entonces nuevas invitaciones a la adhesión a la Alianza para estos países que formarían el grupo de la Carta Adriática.

En 2001 Thomas S. Szayna³⁴ elaboró por encargo un estudio sobre la ampliación de la OTAN en los años venideros titulado “*NATO enlargement 2000-2015*”, y los factores a tener en cuenta desde el punto de vista de la planificación del ámbito de la Defensa.

Entre los problemas de los candidatos MAP el estudio destaca los siguientes:

1. Baja sofisticación tecnológica.

³⁴ SZAYNA, Thomas: “NATO enlargement 2000-201...”, *op. cit.*

2. Nivel de formación y preparación también bajos.
3. Predominio de las fuerzas terrestres.
4. Pequeños presupuestos de Defensa por debajo del de los actuales miembros con un tamaño similar. Señala como excepción Eslovenia.
5. Individualmente los Estados MAP, sólo podrán hacer “contribuciones militares a la OTAN menores, aunque no irrelevantes en términos de defensa colectiva en los próximos 10-15 años”.
6. Necesitan modernizar sus fuerzas aéreas, y por el momento su contribución se limitaría a permitir el acceso a su espacio aéreo. Según el estudio, sólo Eslovaquia, Rumania y Bulgaria entre los países MAP, serían capaces de asegurar su soberanía aérea.
7. El estudio divide a los candidatos MAP en tres grupos según el plazo de acceso que puede estimarse: “*Early group*” con Eslovaquia y Eslovenia, “*Middle group*”, con Bulgaria, Rumania, Lituania, Estonia, Letonia y en el “*Long-term group*” Albania y Macedonia.
8. Los nuevos miembros de la OTAN deberían tener al menos un PIB similar al que tiene Turquía, el país con una cifra más baja dentro de la Alianza. Sin embargo de los aspirantes sólo Eslovenia y Eslovaquia superan la cifra de Turquía, por lo que los costes de la integración serán altos para el resto de los candidatos. Como consecuencia de estos costes se podría producir en mi opinión un importante rechazo de la opinión pública de estos países hacia la pertenencia a la OTAN.
9. El gasto medio en Defensa de los países europeos de la OTAN es del 2% del PIB. Según el estudio por debajo del 25% de la media, es decir, con un 1,5% PIB dedicado a Defensa no serían candidatos apropiados para la Alianza. De los 9 Estados MAP estarían en el 2000 dentro de la media: Macedonia, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania.
10. El estudio clasifica a las fuerzas armadas según el tamaño y los gastos anuales por tropas, como medida de la sofisticación tecnológica, en cuatro categorías:
 - Países con fuerzas armadas numerosas y modernas. Ninguno de los candidatos está en esta categoría que es la más atractiva.
 - Países con fuerzas armadas numerosas, pero poco modernas. Para el autor se trata de la categoría menos atractiva en la

que estarían Albania, Bulgaria y Rumania.

- Países con pequeñas fuerzas armadas y modernas.
- Países con pequeñas fuerzas armadas, pero poco modernas.

Szayna después de un minucioso estudio de todas las debilidades de los candidatos anteriormente señaladas que dibujan “*un cuadro completo del atractivo estratégico de cada aspirante para la OTAN*” concluye que **Albania y Macedonia** estarían en el grupo de “*países menos atractivos*” para la Alianza. Hay que recordar que Croacia aún no era miembro del MAP y por lo tanto no aparece reflejado en este estudio. Por tanto ya se observa qué candidatos partían con más debilidades que fortalezas de cara a la histórica cumbre de Praga de 2002.

En Praga son invitados 7 nuevos candidatos, y a los que se quedan fuera, Albania, Macedonia y Croacia, la OTAN se compromete a incrementar su apoyo. En la declaración final de la cumbre hay palabras de elogio para dos de estos países y una llamada de atención a Croacia para que cumpla con sus obligaciones internacionales:

*“Elogiamos a **Albania** por sus importantes progresos de reforma, su constructivo papel en la promoción de la estabilidad regional y firme apoyo a la Alianza... Elogiamos a la antigua **República Yugoslava de Macedonia** por los significativos progresos que ha logrado en sus reformas y firme apoyo a las operaciones de la Alianza así como los importantes pasos que ha hecho en superar sus retos internos y avanzar en la democracia estabilidad y reconciliación étnica... Continuaremos ayudando a **ambos países incluidos en el MAP** a lograr la estabilidad, seguridad y prosperidad. Estamos de acuerdo en mejorar nuestra capacidad para contribuir a la reforma en Albania y promover la ayuda a la reforma del sector de la defensa y la seguridad en la Antigua República Yugoslava de Macedonia a través de la presencia de la OTAN. Animamos a ambos países a redoblar sus esfuerzos de reforma. Permanecen bajo consideración de futura pertenencia... **Croacia** que ha hecho esperanzadores progresos en la reforma estará también bajo consideración de futura pertenencia. Dependerá de los esfuerzos de promover las reformas y conformidad con todas sus obligaciones internacionales, incluyendo el Tribunal Criminal Internacional para la antigua Yugoslavia”³⁵.*

³⁵ NATO Office of Information and Press (Editor): *NATO after Prague: New members, new capabilities, new relations*, Brussels.

El 28-29 de junio la Cumbre de la OTAN en Estambul estuvo centrada en la ampliación geográfica de las operaciones de la Alianza y la transformación de las capacidades militares con el objeto de hacerlas más operativas. Los socios valoraron los progresos de Albania, Croacia y Macedonia, pero no hubo ninguna señal clara en cuanto a la fecha de invitación para su posible adhesión.

Dos años después, la Cumbre de Riga (28-29 noviembre 2006) suponía de nuevo una oportunidad para los países de la Carta Adriática. Se hablaba de una nueva cumbre histórica, celebrada en una de las capitales miembro del antiguo Pacto de Varsovia. Sin embargo la transformación de la Alianza y los retos de la era global volvieron a centrar la cumbre. Dos semanas antes, la 52 sesión de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN celebrada en Québec enviaba un claro mensaje de apoyo a estos países, conscientes de que una posible invitación quedaba en principio descartada: *“At the Riga Summit Alliance leaders should provide clear guidance to Albania, Croatia and the former Yugoslav Republic of Macedonia as to when they can expect invitations to join the Alliance”*³⁶.

En la declaración final³⁷ de la Cumbre se subraya la misión en Afganistán como la prioridad clave de la OTAN y el desarrollo y la seguridad en la zona están íntimamente unidas por lo que es crucial la presencia de la Alianza. Se muestra el compromiso de mantener una fuerza robusta en Kosovo (KFOR) bajo mandato de Naciones Unidas hasta que la situación sobre su estatuto final sea resuelta. Se condena el terrorismo, expresa su preocupación por la situación en Darfur, Irak... Hacia la última parte de la declaración, en el punto 29, se menciona la continuación de la política de puertas abiertas de la Alianza ante nuevos miembros, de acuerdo con el artículo 10 del Tratado del Atlántico Norte.

El punto 30 de dicha declaración final alaba de nuevo los progresos de los países de la Carta Adriática, su contribución en misiones internacionales de mantenimiento de la paz y anuncia la invitación en 2008 de aquel o aquellos países que cumplan los requisitos fijados por la Alianza. Como

³⁶ *Declaration on NATO's Riga Summit* (on line): <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1007> Consulta (18/11/2006)

³⁷ *Riga Summit Declaration* (on line): <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm> Consulta (05/12/2006)

el MAP evalúa a cada país individualmente, pueden ser uno o más países los invitados en función de sus propios progresos.

A Albania le felicita por la conducta ante las elecciones parlamentarias en julio de 2005 y los esfuerzos para luchar contra la corrupción y el crimen organizado, al tiempo que destaca como cuestiones que debe mejorar el gobierno de la ley y las reformas de defensa.

En Croacia destaca su colaboración con el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia, así como sus progresos políticos, económicos y de reforma de la defensa. Su punto débil continúa siendo el apoyo de la opinión pública a la adhesión.

Por último de Macedonia subraya su conducta en las elecciones parlamentarias de 2006 y los esfuerzos por profundizar en las reformas políticas, económicas, de defensa... que deben continuar.

Con el objeto de completar la incorporación de los Balcanes a la OTAN, la cumbre de Riga formula una invitación a tres países: Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro, para ser miembros de la Asociación para la Paz y el Consejo de Asociación Euroatlántica. Aunque en este apartado se menciona que se espera de estos países la plena cooperación con el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia, para la fiscal jefe del Tribunal, Carla del Ponte, esta invitación supone un serio revés a la labor del Tribunal que aún espera la entrega por dichos países de criminales de guerra como Mladic y Karadzic.

El diálogo con Georgia y Ucrania, la asociación con Rusia, las relaciones con la Unión Europea, los conflictos en el sur del Cáucaso o la condena a Corea del Norte por sus pruebas nucleares son otros de los temas incluidos en esta declaración final.

Mi opinión sobre la cumbre de Riga arroja más sombras que luces en cuanto a los resultados alcanzados. Como señala Karl-Heinz Kamp, *Coordinador de Política de Seguridad*, de la *Fundación Konrad Adenauer* de Berlín, podría denominarse a Riga “*la cumbre del aplazamiento*”, donde la mayoría de las cuestiones han quedado pendientes para la próxima reunión. “*Si pretendía ser una cumbre de la transformación de la Alianza*

de una organización defensiva eurocéntrica en una suministradora de estabilidad global”³⁸ este objetivo no lo ha logrado. En este sentido el autor menciona la oposición de Francia a que la OTAN desarrolle un papel político además del militar, la rápida asunción por parte de Estados Unidos del papel de exportador de seguridad sin la aceptación de otros miembros con “dramáticas consecuencias en Afganistán”, la cuestión del “global partnership” con países como Australia, Nueva Zelanda o Japón que han apoyado misiones militares de la OTAN, o la falta de cooperación entre la OTAN y la UE. Para Karl-Heinz Kamp la lista de cuestiones sin resolver en Riga podría continuar, y ésta será sin duda parte de la agenda de la próxima cumbre en primavera de 2008 prevista en Rumania o Portugal.

La OTAN pese a todas estas dificultades afronta más o menos renovada los retos del siglo XXI acallando las voces que pronosticaban el fin de la Alianza tras la Guerra Fría. Como señalaba *The Economist*³⁹ en un reciente artículo de noviembre de 2006 titulado “*NATO’s future. Predictions of its death were premature*”, a pesar todo, el poder militar de la OTAN sigue siendo insustituible por el de otras organizaciones, lo que explica el motivo por el que muchos países aún quieren unirse a la Alianza en una era de amenazas globales e inciertas.

VIII. Conclusiones

Si los países de la *Carta Adriática* continúan los progresos en las misma dirección y con resultados como los obtenidos hasta ahora podrían ser invitados al ingreso en la OTAN en la próxima cumbre prevista para 2008. No obstante, hay que recordar que el MAP valora a cada país por sus esfuerzos individuales y que podrían ser admitidos desde solamente uno hasta los tres países. En mi opinión, Croacia es ahora mismo el país con más garantías de estabilidad política y económica y con las reformas de defensa más avanzadas, por lo que tras la implementación de su *Estrategia de Comunicación* para lograr un sólido apoyo de la opinión pública, se convierte sin duda en un firme candidato a ser invitado en

³⁸ KAMP, Karl-Heinz: “*What next after the “Postponement Summit”?*”, Konrad Adenauer Stiftung, Berlín, 2006.

³⁹ *NATO’s future: Predictions of its death were premature* (on line): http://www.economist.com/world/PrinterFriendly.cfm?story_id=8317424 Consulta (27/11/2006)

2008. Croacia culmina así una carrera meteórica hacia la OTAN, logrando en casi la mitad de años lo que Albania y Macedonia han perseguido desde mediados de los noventa.

Además a finales de esta década podrían concluirse, al menos para Croacia que comenzó en octubre de 2005 sus conversaciones de adhesión a la Unión Europea, las dos ampliaciones paralelas que tanto la Alianza como la UE llevan a cabo en territorio de la antigua Yugoslavia.

Para Estados Unidos no obstante el interés estratégico está mucho más en Albania o Macedonia que en Croacia. Estos dos socios han demostrado además ser leales apoyando en la medida de sus posibilidades la lucha contra el terrorismo y participando en misiones de la Alianza. Además acciones como la de la OTAN en Kosovo (90% albaneses) han logrado un apoyo masivo de albaneses y macedonios (25% albaneses) a la *Organización del Tratado del Atlántico Norte*. Para Albania el gran reto sigue siendo la reforma de la defensa, con unas fuerzas armadas numerosas y poco modernas. Macedonia necesita también mejorar en las reformas tanto políticas, económicas y de defensa, pero cuenta con un punto a su favor y es la cantidad del PIB destinado a Defensa.

Si Kosovo sirvió para incrementar el apoyo de Albania y Macedonia a la Alianza, la resolución de su estatuto final aún pendiente y que podría decidirse a principios de 2007, en función de cómo se realice, podría en caso de no satisfacer sus expectativas provocar una reacción en contra de este apoyo a la Alianza, o cuanto menos el riesgo de un foco de inestabilidad afectaría muy negativamente a las reformas que estos dos países de la Carta deben concluir cuanto antes si desean ser invitados en 2008.

En 2009 se celebrarán los 60 años de vida a la *Organización del Tratado del Atlántico Norte* y al igual que sucedió con la Cumbre de Washington en 1999 (50 aniversario) donde tres nuevos socios invitados en la Cumbre de Madrid pasaron a ser miembros de la Alianza (Hungria, Polonia, República Checa), este nuevo hito en la historia de la Organización podría verse coronado con la adhesión de los tres socios de la *Carta Adriática*.

La reunificación de Europa no estará completa hasta que aquellos Estados condenados por Yalta tras el telón de acero ingresen si así lo deciden y

es su dirección en política exterior, en las dos organizaciones que hoy día representan la seguridad económica y militar de Europa: la Unión Europea y la OTAN.

La CIA en los ciclos de la política exterior estadounidense (Parte segunda)

Dra. Soledad Segoviano Monterrubio

Profesora de Relaciones Internacionales

Sección Departamental de Derecho Internacional Público y RR.II

Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense de Madrid

GUERRA FRÍA, POLÍTICA EXTERIOR, INTELIGENCIA, ACCIÓN ENCUBIERTA

Resumen

Este artículo analiza la utilización de la Agencia Central de Inteligencia norteamericana (CIA) por parte de las distintas Administraciones estadounidenses, una vez finalizada la II Guerra Mundial, para hacer frente al desafío que suponía la Unión Soviética y la expansión de la amenaza comunista. En la parte primera ya analizamos cómo la política de contención del comunismo se convirtió, así, en el eje fundamental de la política exterior norteamericana, a partir del cual se vertebrarían toda una serie de medidas e instrumentos, al servicio de los intereses de los sucesivos gobiernos de Estados Unidos. Las actividades de inteligencia y, en particular, la función de acción encubierta constituiría una opción idónea para el Ejecutivo. La necesidad de huir de la confrontación directa con el enemigo situaría la capacidad clandestina de la CIA en una posición preferente frente a otras opciones e instrumentos de política exterior, tal como sucedió especialmente durante la Administración Eisenhower. En esta segunda parte demostraremos las graves consecuencias originadas a raíz de la aplicación sistemática de esta estrategia. La acción clandestina de la CIA se convertiría, así, en uno de los capítulos más oscuros de la política exterior estadounidense.

COLD WAR, FOREIGN POLICY, INTELLIGENCE, COVERT ACTION

Abstract

This article studies how the Central Intelligence Agency (CIA) of the United States has been used by different Administrations since the end of the World War Two to confront the Soviet Union challenge and the expansion of the communist threat. In the first part, we examined how the containment of communism was the main objective of the US foreign policy, from which different measures and instruments were used to serve the Government interests. Intelligence missions, covert action in particular, have played a critical role. The necessity to avoid direct confrontation with the enemy placed the CIA covert action capability in a privileged position compared to other foreign policy instruments, especially during the Eisenhower Administration. In this second part, we will show the adverse foreign policy repercussions derived from the implementation of this strategy. The CIA clandestine activities would be one of the darkest passages of the US foreign policy.

Sumario

I. John F. Kennedy (1961-1963) y la Doctrina de la Contrainsurgencia.
II. Lyndon B. Johnson (1963-1969): la intervención norteamericana en Vietnam.
III. Richard M. Nixon (1969-1974): la conspiración del poder.
IV. Gerald R. Ford (1974-1977): los escándalos de la CIA y el Congreso en política exterior.

I. John F. Kennedy (1961-1963) y la Doctrina de la Contrainsurgencia

Al final de la Administración Eisenhower, la CIA había alcanzado su plena madurez en el desarrollo de sus funciones. Kennedy se mostraba satisfecho ante la labor realizada por la comunidad de inteligencia. Por esta razón, decidió mantener en el cargo de Director de la CIA (DCIA) a Allen Dulles.

Efectivamente, en 1961, las actitudes de rivalidad y antagonismo hacia la Unión Soviética continuaban condicionando la formulación de la política

exterior norteamericana, marcada desde el primer momento por el abortado intento de invasión a Cuba en abril de ese mismo año. Asimismo, la declaración soviética anunciando el final de la moratoria de las pruebas nucleares, en el mes de julio, y, un mes más tarde el levantamiento del muro de Berlín, constituían dos evidencias del comportamiento soviético que venían a reforzar las actitudes anticomunistas de la Administración Kennedy.

Kennedy estaba dispuesto a utilizar el gran potencial de la CIA para emprender sus acciones de política exterior. Tan sólo una semana después de tomar posesión de su cargo, el nuevo Presidente convocaba una reunión en la Casa Blanca para tratar de los planes de invasión de Cuba que, iniciados por la Administración anterior, en enero de 1960¹, se encontraban muy avanzados, a la espera de la aprobación del nuevo Presidente.

Kennedy tomó sus primeras decisiones sobre actividades clandestinas prescindiendo de los mecanismos administrativos establecidos por Eisenhower para proteger la figura del Presidente. Kennedy trataba de imponer un estilo presidencial dinámico, basado en un liderazgo personal directo, eliminando burocracias intermedias a las que responsabilizaba del inmovilismo en el que se encontraba su Administración. De esta forma, cuando comenzaron a llegar a sus manos informes contradictorios² sobre el modo más apropiado para iniciar la invasión, conocida con el nombre clave de *Operación Pluto*, Kennedy no contaba con un grupo de verdaderos expertos capaces de proporcionarle análisis fiables sobre los planes de invasión y sus posibles consecuencias.

El fracaso de la operación fue una tragedia nacional. Además de provocar la pérdida de vidas humanas y acabar con la carrera profesional de Allen Dulles, que fue sustituido por John McCone en noviembre de 1961, la operación fallida causó, al mismo tiempo, un serio perjuicio diplomático para la credibilidad internacional de Estados Unidos como potencia

¹ RANELAGH, J.: *The Agency: the Rise and Decline of the CIA*, New York, Simon & Schuster 1987, p.358.

² PRADOS, J.: *President's Secrets Wars: the CIA and the Pentagon Covert Operations since the World War II*. William Morrow, New York, 1986; edición revisada y ampliada: *President's Secret Wars: the CIA and the Pentagon Covert Operations since the World War II to the Persian Gulf*, Chicago, I.R. Dee, 1996, p.197.

mundial y para el prestigio político del mismo presidente Kennedy³. La falta de profesionalidad de la que habían hecho gala los responsables de la operación había logrado provocar el temido efecto *boomerang*, proporcionando a Castro la oportunidad definitiva de consolidar su poder en la isla.

Ante las grandes dimensiones del fiasco, ya en el mes de mayo, Kennedy encargó al General Maxwell Taylor la formación de un comité de investigación con la misión de analizar los errores cometidos en la *Operación Pluto* y sugerir las medidas de reforma oportunas, destinadas a mejorar la efectividad operativa de la Agencia⁴.

En sus recomendaciones, el Informe Taylor señalaba la conveniencia de establecer un Grupo de Recursos Estratégicos –*Strategic Resources Group* (SRG)-, integrado por el DCIA, en calidad de Director de la comunidad de inteligencia, los subsecretarios de Estado y Defensa y el representante presidencial, con el objetivo de proteger la institución de la presidencia. El informe también subrayaba la necesidad de encomendar la responsabilidad de las operaciones paramilitares a las Fuerzas Armadas para garantizar, de este modo, el éxito de este tipo de actividades. Esta propuesta exigía el establecimiento de una fluida línea de comunicación entre el Ejército y Presidencia, a través de la Junta de Jefes de Estado Mayor, que se encargaría de asumir nuevas funciones de asesoramiento y consulta⁵.

Otra recomendación importante, que sería adoptada por Kennedy, fue la de consolidar el control sobre las actividades de inteligencia militar a través de una Agencia de Inteligencia de Defensa, –*Defense Intelligence Agency* (DIA)-, creada bajo la directiva departamental DOD 5105.21⁶, con el doble propósito de satisfacer las demandas de inteligencia propias del proceso de decisión política y de coordinar las necesidades operativas de inteligencia militar, de acuerdo con los nuevos objetivos de política exterior marcados por la Administración Kennedy.

³ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance: the Rise of American Intelligence Empire*, New York, The Dial Press, 1977, p.385.

⁴ SCHLESINGER, A.: *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston, Houghton Mifflin, 1965. Versión castellana: *Los Mil días de Kennedy*, Barcelona, Aymá, 1966, p.250.

⁵ PRADOS, J: *President's Secret Wars...*, *op.cit.*, p. 209.

⁶ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...*, *op.cit.*, p. 386.

Ya en mayo de 1961, apenas recuperado del fiasco de Bahía de Cochinos, Kennedy, en un mensaje especial al Congreso de los Estados Unidos, se había referido a la necesidad urgente de emprender medidas de contrainsurgencia como instrumento eficaz para combatir, de forma limitada, la subversión y el comunismo internacional⁷.

En el mes de junio, siguiendo las recomendaciones del Informe Taylor, Kennedy decidía aprobar una serie de directivas de seguridad nacional que iban a dar forma e impulso al cambio de orientación estratégica puesto en marcha, ese mismo mes, con el nombramiento del General Maxwell Taylor⁸ como representante especial del Presidente para cuestiones militares y de contrainsurgencia.

El 18 de enero de 1962, Kennedy volvía a demostrar la confianza en el General Maxwell Taylor al asignarle la presidencia del nuevo Grupo Especial en Contrainsurgencia, -*Special Group Counterinsurgency* (SGCI)-, establecido de acuerdo con la denominada *National Security Action Memorandum* (NSAM) 124⁹, directiva presidencial que contemplaba un amplio y ambicioso programa de contrainsurgencia bajo la dirección del SGCI. Este subcomité sería el encargado de extender la nueva dimensión político-militar del conflicto a todas las estructuras del Gobierno.

Este programa de acción sería complementado, el 19 de junio, con la NSAM 162, cuyo título, *Development of the United States and Indigenous Police Paramilitary Activity*¹⁰, ya indicaba una nueva dimensión de la contrainsurgencia como mecanismo de fuerza para garantizar el cumplimiento de la ley y el orden, basándose en la concepción discutible de que las prácticas policiales bastaban para hacer frente a las situaciones de conflicto político en los países del denominado Tercer Mundo. Siguiendo en esta misma línea, el 7 de agosto, se aprobaba la directiva

⁷ MAECHLING, Ch.: "Counterinsurgency: the First Ordeal by Fire", en: KLARE, M. and KORNBLUH, P.: *Low Intensity Warfare: Counterinsurgency, Proinsurgency and Antiterrorism in the Eighties*, New York and Toronto, Pantheon Books, 1988, p. 25.

⁸ TAYLOR, M.: *Swords into Plowshares*. New York, W.W Norton, 1972, pp. 178-185.

⁹ MAECHLING, Ch.: "Counterinsurgency..." en KLARE, M. and KORNBLUH, P.: *Low Intensity Conflict...*, op., cit., p. 52.

¹⁰ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...*, op., cit., p. 400.

NSAM 177¹¹, que contemplaba una fuerte expansión de los programas de asistencia y entrenamiento de las fuerzas policiales de los países menos desarrollados aliados de Estados Unidos, en los que el riesgo de subversión interna representaba una potencial amenaza. Con esta directiva, quedaba aprobado el plan propuesto por el Fiscal General, Robert Kennedy, que destacaba el papel singular de estas fuerzas de seguridad como sistema de alarma, detección y neutralización de los movimientos de extrema izquierda antes que degenerasen en una rebelión armada.

Asimismo, la directiva contemplaba la creación de la denominada Academia de Policía Internacional –*The International Police Academy*–, en Georgetown, Washington D.C., donde oficiales de alta graduación procedentes de estos países recibían entrenamiento e instrucción avanzada en técnicas de contrainsurgencia y administración policial¹². Pero la verdadera preocupación del SGCI se centraba en desarrollar una auténtica Doctrina de Contrainsurgencia¹³ que guiase los esfuerzos de todos los que participaban en los cada vez más extensos programas de asistencia a los países del Tercer Mundo. El 24 de agosto de 1962, Kennedy aprobaba la NSAM 182, titulada *Counterinsurgency Doctrine*¹⁴, en la que se detallaban propósitos, principios y métodos de aplicación de la nueva doctrina.

La NSAM 182 proponía una reorientación de la estructura militar de los países del Tercer Mundo hacia una nueva estrategia de defensa interna, dada la naturaleza de los movimientos revolucionarios. Estos debían ser combatidos mediante la acción combinada de diversas medidas, como los programas de entrenamiento de las fuerzas militares y cuerpos de seguridad del Estado, los programas de asistencia económica para la ayuda al desarrollo, canalizados a través de la AID, así como el apoyo a sindicatos, organizaciones juveniles, medios de comunicación y partidos políticos no comunistas y afines a los intereses norteamericanos. Estas

¹¹ MAECHLING, Ch.: “Counterinsurgency...” en KLARE, M. and KORNBLUH, P.: *Low Intensity Conflict...*, op.cit., p. 32. Esta directiva presidencial venía a complementar la directiva NSAM 132, de 19 de febrero de 1962, en la que se instaba a la AID a colaborar en los programas de entrenamiento policiales.

¹² Ibidem., p.33.

¹³ BLAUFARB, D.: *The Counterinsurgency Era*, New York, Free Press, 1977, introd.

¹⁴ MAECHLING, Ch.: “Counterinsurgency... op.cit,” p. 28.

prácticas exigían una óptima planificación y coordinación para reducir al máximo la posibilidad de una implicación militar directa de Estados Unidos¹⁵.

Con objeto de garantizar la aplicación efectiva de estos métodos de contrainsurgencia, la directiva contemplaba una importante expansión de las competencias operativas de las agencias de inteligencia, especialmente de la CIA, cuya capacidad de acción encubierta representaba el elemento idóneo para aplicar con éxito la nueva doctrina.

Poco a poco, estos ambiciosos programas de contrainsurgencia se fueron extendiendo por diversos países del Tercer Mundo: Laos, Tailandia, Vietnam del Sur, Indonesia, Irán, Colombia, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Zaire..., agravando, aún más, la dramática situación de estos países, especialmente, en el caso de Vietnam del Sur ante el desafío que suponía el crecimiento imparable del Vietcong.

El año de 1963 culminaba de forma trágica con los asesinatos de Diem, dictador de Vietnam del Sur, el 1 de noviembre, y de Kennedy, tres semanas más tarde. Cómo hubiera respondido el Presidente asesinado al progresivo deterioro de la situación en Vietnam es una pregunta cuya respuesta pertenece al ámbito de la especulación. Aparentemente, Kennedy se mostraba cada vez más convencido de la ineficacia de los programas de asistencia militar a Vietnam del Sur, dando credibilidad a los informes de inteligencia que alertaban sobre la creciente importancia del Vietcong, que iba tomando el control progresivo de la población de las áreas rurales frente a la política ineficaz y represiva del Gobierno de Diem¹⁶.

El asesinato de Kennedy y su sustitución por el Vicepresidente Lyndon B. Johnson ponía un final abrupto a un potencial cambio de orientación política con respecto a Vietnam y, quizá, con respecto a la operatividad encubierta de la CIA, de la que el Presidente Kennedy, según afirmaciones de McGeorge Bundy, Consejero de Seguridad Nacional, desconfiaba cada vez más, puesto que *ocasionaba más problemas que satisfacciones*¹⁷.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...*, op.,cit., p.402.

¹⁷ BUNDY, Mc.: *New York Times*, June 10, 1985, citado en PRADOS, J: *President's Secret Wars...*, op., cit., p.251.

II. Lyndon B. Johnson (1963-1969): la intervención norteamericana en Vietnam

El nuevo Presidente aprobaba, el 27 de noviembre de 1963, tan sólo cuatro días después de tomar posesión de su cargo, la directiva NSAM 273¹⁸ que exigía la puesta en marcha de diferentes estudios con objeto de responder a tres importantes cuestiones: la conveniencia de la intensificación de los programas militares y de inteligencia; las garantías de negación plausible para el gobierno de Estados Unidos y la valoración de los daños infligidos en las filas del Vietcong. Pero, además, la directiva presidencial exigía al Pentágono la presentación de un plan de acción para desarrollar operaciones militares contra Vietnam del Norte desde territorio laosiano. La respuesta del Pentágono quedó formulada en el denominado Plan OPLAN 34-A, que Johnson aprobó en enero de 1964¹⁹, unos meses antes de las elecciones presidenciales de noviembre.

El Plan recomendaba la intervención inmediata de la CIA, cuya operatividad clandestina debía ser intensificada en todos los campos de acción encubierta: propaganda y sabotaje, actividades de espionaje e infiltración en las filas enemigas, además de operaciones militares de acoso en áreas fronterizas y líneas costeras²⁰.

Precisamente, en el curso de una de estas operaciones, se produciría el ataque de las fuerzas norvietnamitas contra el buque espía *Maddox*, en misión de patrulla en las aguas del Golfo de Tonkin. Este incidente llevaría al Congreso norteamericano a aprobar, el 7 de agosto de 1964, la Resolución del Golfo de Tonkin que, asumida como una declaración de guerra, daba vía libre, de forma oficial, al envío de tropas norteamericanas de combate hacia Vietnam del Sur²¹.

Ante esta nueva situación, el SG, renombrado con Johnson Comité 303, tras la aprobación de la NSAM 303, en junio de 1964, hubo de emplearse a fondo para integrar y planificar el desarrollo de la actividad clandestina

¹⁸ PRADOS, J.: *President's Secret Wars...*, op., cit., p.247.

¹⁹ Ibidem., p.248

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem., p. 249; HILSMAN, R.: "Vietnam: the Decision to Intervene", en ADELMAN, J. (Ed.). *Superpowers and Revolution*, New York, Paeger, 1986.

de la CIA, de acuerdo con las nuevas pautas políticas, que exigían el reforzamiento del control sobre el procedimiento de aprobación de la operaciones secretas desarrolladas en Vietnam²².

Durante el primer año de su mandato, Johnson se mostró plenamente dispuesto a depositar su confianza en el equipo de colaboradores heredado de la Administración anterior. Pero este período de entendimiento iba a tener escasa duración, pues tras su victoria en las elecciones de noviembre de 1964, y en la medida que se producía la expansión progresiva de los programas de asistencia militar a Vietnam del Sur, Johnson comenzaría a cuestionar los planteamientos y actitudes de determinados responsables de inteligencia, como el propio Director de la CIA, John McCone, que se mostraba en contra de introducir tropas de combate en Vietnam²³.

A pesar de la oposición de McCone, en febrero de 1965, se tomaba la decisión de desplegar tropas de combate norteamericanas en Vietnam del Sur, programa que se iniciaba el día 7 con una operación de bombardeo aéreo sobre Vietnam del Norte. En el mes de abril, John McCone dimitía y el Almirante William Raborn asumía la dirección de la comunidad de inteligencia. Johnson consideraba que la experiencia militar de Raborn le permitiría imprimir un cambio de ritmo en la CIA, cuyas responsabilidades se vieron incrementadas como consecuencia de las nuevas demandas y desafíos derivados de la situación de guerra. Pero Raborn, sin experiencia en las cuestiones relacionadas con la inteligencia y carente de dotes de mando, se mostraría totalmente incapaz de dirigir, administrar y explotar las capacidades y potencialidades de la CIA y el resto de la comunidad de inteligencia a favor del esfuerzo bélico de Estados Unidos²⁴.

En 1966, la guerra había llegado a un punto crítico en el que, a pesar de algunas victorias, las tropas norteamericanas se mostraban incapaces de acabar con el movimiento insurgente, circunstancia que llevó a plantear

²² US Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, *Final Report of the Select Committee on Intelligence*. Book I: *Foreign and Military Intelligence*, Washington D.C., Government Printing Office (GPO), 1976, p.53.

²³ CLINE, R.: *The CIA Under Reagan, Bush & Casey*, Washington D.C., Acropolis Books, 1981, pp.225-226.

²⁴ *Ibidem.*, pp.235-236.

la necesidad de enviar nuevos contingentes de tropas a Vietnam²⁵. Esta opción inicialmente fue rechazada, dada la creciente oposición de la opinión pública norteamericana hacia el conflicto bélico, cuestión que, a corto plazo, se convertiría en un serio desafío para la Administración.

Ante este dilema, Johnson decidía impulsar la guerra secreta y la CIA se convertiría en su instrumento de acción. En junio de 1966, El Presidente destituía a Raborn, colocando a Richard Helms, con gran experiencia en los servicios clandestinos²⁶, al frente de la comunidad de inteligencia. Su decisión se basaba en la necesidad de hacer operativa la guerra secreta contra el Vietcong, en la que la población nativa sería utilizada como fuerza de choque contra el movimiento insurgente²⁷. Con este cambio, las Fuerzas Especiales se ponían bajo el control operativo de la CIA, encargada de desarrollar la fase secreta de la guerra en Vietnam, que tendría en Laos su máximo exponente²⁸.

Pero Helms debía desempeñar aún una misión mucho más delicada: neutralizar el creciente movimiento pacifista que surgía con fuerza en Estados Unidos. Las tradicionales operaciones de inteligencia doméstica desarrolladas por la CIA, como la financiación de fundaciones privadas o la interceptación del correo, que ya habían comenzado con la

²⁵ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...op., cit.*, p.408

²⁶ US Senate, Select Committee, *Final Report of the Select Committee on Intelligence*. Book IV: *Supplementary Detailed Staff Report on Foreign and Military Intelligence*, Washington D.C., GPO, 1976, p.66. Helms accedió al cargo de DCI después de veinticinco años de trabajo en los Servicios Clandestinos. La tarea de Helms como DCI fue extremadamente difícil, ya que estuvo al servicio de dos Presidentes, Johnson y Nixon, poco receptivos a la función asesora del DCI como alto funcionario de inteligencia. En 1972, anticipándose a las espectaculares revelaciones que tendrían lugar con las investigaciones del Congreso en 1975, ordenó destruir todos los archivos de la operación MKUltra, un vasto programa de experimentación con drogas y control mental, aprobado por Allen Dulles en 1953.

²⁷ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance... op.cit.*, p.408.

²⁸ La alarmante situación de insurgencia que se vivía en Vietnam del Sur exigía la intervención clandestina de la CIA para cortar las líneas de suministros que el régimen de Vietnam del Norte utilizaba a través de Laos para abastecer al movimiento insurgente; así la posición geográfica de Laos se sería un factor determinante para convertir a este pequeño país del Sudeste Asiático en el centro de operaciones del programa paramilitar más importante de la guerra fría. Entre los numerosos estudios que existen sobre este tema, consultar: McCOY, A.: *Laos: War and Revolution*, New York, Harper & Row, 1970; MESA, R.: *Las Revoluciones del Tercer Mundo*. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1971; CONBOY, K.: *Shadow War: the CIA's Secret War in Laos*, Paladin Press, Boulder, 1995.

Administración Eisenhower²⁹, se iban a intensificar bajo la presidencia de Johnson con el propósito de penetrar en los influyentes movimientos pacifistas y otros grupos disidentes, localizar a sus principales líderes y desmantelar sus infraestructuras.

Pero las escandalosas dimensiones de estos programas de vigilancia doméstica no podían permanecer en secreto demasiado tiempo. El 14 de febrero de 1967, la revista *Ramparts* publicaba una serie de artículos que implicaban a la CIA en la financiación secreta de la Asociación Nacional de Estudiantes –*National Students Association*-³⁰. A pesar de la relativa insignificancia de estas revelaciones, teniendo en cuenta el verdadero alcance de las operaciones que saldrían a la luz pública años más tarde, tanto el Congreso como la opinión pública reaccionaron con alarma y rechazo.

A pesar de que inmediatamente el Presidente Johnson decidió crear un comité de investigación para estudiar el alcance de las actividades denunciadas en la revista, en ningún momento se procedió a suspender otras operaciones en curso como la denominada operación CHAOS³¹, un vasto programa de vigilancia interna desarrollado por la CIA a partir de 1967, a instancia del Presidente Johnson, con el fin de controlar las organizaciones y movimientos pacifistas en Estados Unidos. Las actividades de la operación se centraban en programas de reclutamiento en Universidades, infiltración en organizaciones juveniles, interceptación de correo, intervención en líneas telefónicas y operaciones de propaganda a través de los medios de comunicación con objeto de detectar y neutralizar la influencia que ejercían las fuerzas comunistas extranjeras sobre estos movimientos.

²⁹ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...*, *op., cit.*, p. 409.

³⁰ RANELAGH, J.: *The Agency: the Rise and Decline of the CIA*, Simon & Schuster, New York, 1987, p.471.

³¹ De acuerdo con un memorándum interno de la CIA, citado en RANELAGH, J.: *The Agency... op., cit.*, p.807, la operación CHAOS comenzó en octubre de 1967, cuando el Presidente Johnson expresó su interés por conocer las conexiones extranjeras de los activistas y organizaciones implicadas en el movimiento de protesta anti-Vietnam para determinar los vínculos entre los elementos del comunismo internacional y el movimiento pacifista norteamericano; para un análisis más detallado de la operación CHAOS, ver: PETERZELL, J.: *Operation Chaos: Comparison of Documents Released in Harkin and Helms with the Final Report of the Church Committee*, Washington D.C., Center for National Security Studies, 1979.

Pero si de algo sirvió CHAOS fue para demostrar que los movimientos pacifistas norteamericanos habían surgido de forma espontánea para manifestar su oposición a la guerra de Vietnam y poner freno a la progresiva escalada militar estadounidense en el Sudeste asiático.

En 1968, tras la gran ofensiva norvietnamita de Tet, el 30 de enero, la CIA pasó a tener un papel aún más relevante en la estrategia militar contra Vietnam del Norte³². Sin embargo, a pesar de esta nueva ofensiva de la guerra secreta contra el Vietcong, las bajas norteamericanas seguían aumentando. Tras anunciar, el 31 de marzo de ese año, que no se presentaría a la reelección, Johnson salía de la Casa Blanca, en enero de 1969, dejando la imagen de un Presidente cautivo por las poderosas jerarquías militares de la estructura de seguridad nacional norteamericana³³.

III. Richard M. Nixon (1969-1974): la conspiración del poder

El 20 de enero de 1969, Nixon tomaba posesión de su cargo como nuevo Presidente de Estados Unidos con la firme determinación de hacer uso de todas sus prerrogativas presidenciales. Nixon estaba dispuesto a ejercer el poder con firmeza, blindándose tras un muro de secreto³⁴ que le permitiera operar al margen de las burocracias internas de Washington de las que desconfiaba. Sus ocho años en el cargo de Vicepresidente bajo la Administración Eisenhower le habían permitido acumular una amplia experiencia en política exterior, ámbito en el que se sentía especialmente cómodo y donde tuvo la oportunidad de calibrar el tremendo potencial de las técnicas de acción encubierta de la CIA³⁵, cuya naturaleza secreta se ajustaba plenamente a su estrategia política.

Unas semanas después de asumir el poder, Nixon decidía tomar el pleno control de las operaciones secretas desarrolladas en el Sudeste asiático, al mismo tiempo que ordenaba la puesta en marcha de nuevos proyectos en

³² CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...*, op.,cit., p.409.

³³ Ibidem., p.410; para analizar la posición del Presidente Johnson respecto a Vietnam, ver: JOHNSON, L.: *Memorias de un Presidente (1963-1969)*. Trad. Víctor Schol y Justo González Beramendi. Barcelona, Dopesa, 1971, capítulos: VI, XI, XVII, XXI; título original: *The Vantage point: perspectives of the Presidency (1963-1969)*, Holt, Rinehart & Wiston, 1971.

³⁴ RANELAGH, J.: *The Agency...*, op.,cit., p.511.

³⁵ PRADOS, J.: *President's Secret Wars...*, op.,cit., p.298.

otras áreas geográficas como Oriente Próximo y América Latina³⁶. Para la CIA, este nuevo impulso exigía la delineación de nuevas estrategias, más agresivas y ambiciosas, acordes con los deseos de Nixon, decidido a emprender una política exterior eminentemente ofensiva.

Tras su toma de posesión, Vietnam se convertiría en el tema prioritario de su agenda presidencial³⁷. El 1 de febrero de 1969, Nixon aprobaba el Memorando de Estudio sobre Seguridad Nacional N° 1, *-National Security Study Memorandum, NSSM 1-*, en el que se exigía a los diversos departamentos y agencias federales de inteligencia la presentación ante el Consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, de informes, valoraciones y estimaciones sobre la marcha de la guerra en Vietnam. Con este documento se iniciaba un período de intenso enfrentamiento y competición entre las distintas agencias de inteligencia que rivalizaban por colocarse en posiciones más ventajosas ante los nuevos responsables de la Administración, decididos a impulsar la nueva política de *Detente*³⁸.

Aunque este documento no supuso una mejora cualitativa para los servicios de inteligencia norteamericanos, sí facilitó a Kissinger el control progresivo de la situación. En menos de un año, el Consejero controlaba todos los elementos operativos de inteligencia, a excepción de la *National Security Agency* (NSA), bajo la directriz del Departamento de Defensa, para desarrollar con plena autoridad las pautas de política exterior marcadas por Nixon³⁹.

El 17 de febrero de 1970, Nixon aprobaba la *National Security Decision Memorandum* NSDM 40, que colocaba a la CIA en el eje central de la política exterior norteamericana, otorgando una importancia singular a la capacidad operativa clandestina de la Agencia. De acuerdo con los planteamientos de Nixon, *es esencial para la seguridad y defensa de Estados Unidos y para sus esfuerzos por lograr la paz mundial, que la*

³⁶ Ibidem.

³⁷ KISSINGER, H.: *Mis Memorias*, Buenos Aires, Editorial Atlántida, 1979, título original, *White House Years*, p. 170.

³⁸ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...*, op., cit., p.411; sobre la política de *detente* durante la Administración Nixon, ver: JONES, A. (Ed.): *US Foreign Policy in a Changing World: the Nixon Administration (1969-1973)*, New York, David McKay, 1973; OSGOOD, R.: *Retreat from Empire?: The First Nixon Administration*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1973.

³⁹ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...*, op., cit., p. 411.

*actividad diplomática del Gobierno norteamericano se vea continuamente complementada por las operaciones de acción encubierta*⁴⁰.

Así, supuestamente, con el uso generalizado de la acción encubierta, extendida a todas las áreas del mundo, la autoridad del DCIA se veía fortalecida en detrimento del poder del Secretario de Estado, entonces William Rogers; sin embargo, la autonomía del DCIA no era tan importante comparada con el poder de Kissinger, quien, desde su cargo de Consejero de Seguridad Nacional, controlaba cómodamente las dos dimensiones, la secreta y la pública, de la política exterior norteamericana.

Asimismo, la NSDM 40 encomendaba al Comité 40, subcomité del *National Security Council* (NSC) para las actividades clandestinas, la responsabilidad de impulsar agresivos programas de acción encubierta en aquellos países donde Estados Unidos tuviese intereses de seguridad nacional. Allende proporcionaría la oportunidad para ejecutar la estrategia contemplada en esta directiva⁴¹.

A principios de 1970, a medida que la tensión social y política interna iba en aumento ante la manifiesta ineficacia del famoso programa de “vietnamización”⁴², Nixon seguía sin contar con un plan viable para acabar con la guerra de Vietnam, promesa en la que había basado su campaña electoral de 1968 como candidato republicano.

Con la invasión de Camboya⁴³, el 30 de abril de 1970, el creciente clima de crispación interna se transformó en un virulento movimiento de protesta y estallido social que llegó a convertirse en un clamor nacional cuando murieron cuatro estudiantes de la Universidad de Kent en el Estado de Ohio⁴⁴. Ante esta alarmante situación, Nixon ordenó la reactivación de la

⁴⁰ US Senate, Select Committee, *Foreign and Military Intelligence*, Book I, *op.,cit.*, p. 53.

⁴¹ US Senate, Select Committee, *Interim Report, Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders*, Washington D.C, GPO, 1976, pp.227-253; *Staff Report. Covert Action in Chile, 1963-1973*, Washington D.C., GPO, 1976, ; MARCHETTI, V., and MARKS, J.: *The CIA and the Cult of Intelligence*, Dell Publishing, New York, 1980, p.12.

⁴² MESA, R.: *Vietnam: La lucha por la Liberación (1943-1973)*, Madrid, Edicusa, 1973, pp.123-125.

⁴³ SHAWCROSS, W.: *Sideshow: Kissinger, Nixon and the Destruction of Camboya*, London, Fontana Paperbacks, 1980, pp.137-138.

⁴⁴ RANELAGH, J.: *The Agency.*, *op.,cit.*, p.542.

operación CHAOS ante el consenso generalizado sobre la conveniencia de desarrollar este tipo de actividades que, de acuerdo con el Presidente, suponían una garantía para la seguridad nacional, ya que, según Nixon, *si algunas acciones gubernamentales son desarrolladas por la autoridad suprema para proteger los intereses de seguridad de la nación, no deben considerarse actos ilegales*⁴⁵.

Poco a poco, el malestar y la desconfianza se había ido apoderando de los profesionales de la CIA que, junto con los funcionarios del Departamento de Estado, se encontraban desplazados del proceso de formulación de la política exterior, responsabilidad que recaía, casi de forma exclusiva, en manos de Nixon y Kissinger, cuyo grado de concentración de poder resultaba alarmante para los miembros de la comunidad de inteligencia. Por su parte, ambos líderes políticos se mostraban cada vez más descontentos con las agencias y departamentos de inteligencia, cuyas previsiones y estimaciones se encontraban totalmente desvinculadas de la visión del mundo que ellos pretendían construir.

Esta situación de tensión y enfrentamiento entre la comunidad de inteligencia y la Casa Blanca representaba una incógnita en un año, 1972, en el que Nixon debía hacer frente a unas difíciles y problemáticas elecciones presidenciales, en las que se esperaba contrarrestar el clima de contestación interna con los éxitos de política exterior derivados de la aplicación de su diplomacia triangular: la aproximación a la China comunista y la firma del Tratado ABM con la Unión Soviética, entre febrero y mayo de 1972.

Tras su victoria electoral, unos meses después, en febrero de 1973, el reelegido Presidente ponía en marcha un ambicioso proceso de reestructuración de la comunidad de inteligencia con el fin de reforzar el liderazgo del DCIA y del Consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, quien sería el principal responsable de proporcionar las pautas políticas, determinar las necesidades de inteligencia y evaluar la calidad de los productos⁴⁶.

⁴⁵ Citado en: US Senate Select Committee, *Supplementary Report*, Book IV..., *op.cit.*, pp.157-158.

⁴⁶ US Senate Select Committee, *Foreign and Military Intelligence*, Book I..., *op.cit.*, p.66.

Nixon decidía nombrar a James Schlesinger, anterior subdirector de la Oficina de Presupuesto, como nuevo DCIA con el fin de convertir la comunidad de inteligencia y, especialmente la CIA, en una estructura más manejable. Así, en marzo de 1973, Schlesinger lanzaba su primera ofensiva al cambiar el nombre de la Dirección de Planes de la CIA, en la que se albergaba la estructura clandestina de la Agencia, por Dirección de Operaciones. Esta decisión suponía, sin embargo, algo más que un mero cambio semántico, ya que proporcionaba a Schlesinger la justificación burocrática necesaria para eliminar mil puestos de trabajo, la mayoría desempeñados por antiguos agentes clandestinos, cuyas tareas dentro de la Agencia resultaban, de acuerdo con la mentalidad económica de Schlesinger, completamente inútiles una vez sellada la retirada norteamericana de Vietnam, tras los Acuerdos de París en enero de 1973.

De esta forma, los viejos combatientes clandestinos de la guerra fría se vieron obligados a aceptar su jubilación anticipada o su despido forzoso, situación que, al margen del cálculo coste/beneficio, supuso un duro golpe para la moral de antiguos agentes secretos, curtidos en el terreno de la clandestinidad⁴⁷.

Por otra parte, el 9 de mayo, dos días antes de anunciar su despedida como DCIA, Schlesinger exigía a los profesionales de la Agencia la elaboración de un informe general en el que debían quedar reflejadas todas las actividades ilegales en las que se hubiera visto involucrada la CIA desde 1948. Esta recopilación de las violaciones de la Ley de Seguridad Nacional de 1947, conocida como *Family Jewels*⁴⁸, se presentó en un informe de 693 páginas, en el que precisamente se desvelaba la implicación de la CIA y la Casa Blanca en los vastos programas de vigilancia clandestina desarrollados contra ciudadanos norteamericanos.

Este compendio hacía referencia al denominado *Mockingbird Project*, programa de escucha clandestina contra los profesionales de los medios de comunicación desarrollado entre los meses de marzo y junio de 1963; *SRPoint Program*, programa de interceptación selectiva del correo que llegaba al Aeropuerto Kennedy; *Merrimac Program*, operación de

⁴⁷ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...*, op., cit., p.429.

⁴⁸ RANELAGH, J.: *The Agency...*, op., cit., p.556.

vigilancia clandestina de los grupos disidentes de área de Washington para proteger al personal e instalaciones de la CIA ante la posibilidad de atentados, operativo entre 1967 y 1971⁴⁹. Precisamente, la recopilación de éstas y otras “Joyas de Familia” se convertiría en un arma arrojada contra la propia Agencia, a raíz de las investigaciones del Congreso que se iniciaría a partir de 1975.

Mientras, los acontecimientos seguían su curso. Schlesinger abandonaba su cargo como DCIA en el mes de junio para asumir sus responsabilidades como nuevo Secretario de Defensa⁵⁰, y Kissinger, nuevo Secretario de Estado, además de Consejero de Seguridad Nacional, decidía proponer a Nixon el nombramiento de William Colby como nuevo DCIA⁵¹.

Kissinger tenía tres importantes razones para considerar a Colby el hombre ideal. En primer lugar, Colby no había pertenecido al equipo de Helms, con el que Kissinger había tenido serios enfrentamientos ante la negativa del DCIA a colaborar en el caso *Watergate*, hecho que le había costado el puesto como responsable de inteligencia tras la reelección de Nixon en 1972⁵²; por otra parte, las buenas cualidades de Colby como gestor garantizaban a Kissinger la continuación del proceso de reforma administrativa iniciado por Schlesinger; pero, ante todo, el Secretario de Estado se mostraba atraído por la lealtad y la eficacia de Colby, cualidades que, a modo de entender de Kissinger, ya había tenido ocasión de demostrar durante su etapa como responsable del Proyecto Fénix⁵³, un controvertido programa de pacificación para Vietnam, iniciado en 1969, con el objetivo de neutralizar las fuerzas del Vietcong mediante la aplicación sistemática de la tortura y el asesinato. Colby sería su hombre de confianza para llevar a buen término sus objetivos de política exterior, centrados en China, la URSS y, más tarde, tras la guerra de Yom Kippur, en las conversaciones de paz entre árabes e israelíes.

Kissinger estaba obsesionado con las posibles filtraciones que podían poner

⁴⁹ Ibidem., pp.556-557.

⁵⁰ Ibidem., p.551.

⁵¹ Ibidem., p.555.

⁵² NIXON, R.: *The Memoirs of Richard Nixon*, Grosset and Dunlap, New York, Grosset and Dunlap, 1978, pp.640-641.

⁵³ PRADOS, J.: *President's Secret Wars...*, op.,cit.,p.309.

en peligro sus estrategias políticas, siendo plenamente consciente de las críticas que habían suscitado sus proyectos en el seno de la comunidad de inteligencia, manifiestamente hostil hacia la política exterior de Nixon. Podría parecer extraño hablar de la oposición de la comunidad de inteligencia a políticas emprendidas desde la Casa Blanca cuando su misión consistía, precisamente, en ejecutarlas. Pero Kissinger, más que nadie, sabía que la falta de cooperación de la comunidad de inteligencia podía suponer el fracaso de importantes proyectos y estrategias, tal como había sucedido en 1972 con el caso *Watergate* y la negativa de Helms a colaborar. De hecho, la misma revelación del caso ante Woodward y Bernstein del *Washington Post* tenía todas las características de una ingeniosa operación de contraespionaje.

Tras su nombramiento, Colby emprendió su tarea con entusiasmo, pero esta buena disposición se iba a ver anulada ante las dimensiones de la crisis que se avecinaba tras la dimisión de Nixon, en agosto de 1974, como consecuencia del escándalo *Watergate*. Colby se vería obligado a hacer frente al período más turbulento y dramático en la historia de la comunidad de inteligencia, cuyos excesos terminaron por derribar el mito de la seguridad nacional, generando una seria crisis de confianza que repercutiría en todas las estructuras de la sociedad norteamericana, obligada, además, a enfrentarse a la humillación de Vietnam.

IV. Gerald R. Ford (1974-1977): los escándalos de la CIA y el Congreso en política exterior

El 9 de agosto de 1974, Nixon se veía obligado a abandonar la Presidencia ante la presión del Congreso y la opinión pública. El Vicepresidente, Gerald Ford, sustituiría a Nixon en el cargo. La corrupción, los escándalos y, en definitiva, la descomposición política en la Era Nixon habían determinado el destino del nuevo Presidente.

En un principio, Ford mostró una actitud ambivalente hacia la comunidad de inteligencia. Aunque reconocía la necesidad de establecer un control legislativo más riguroso sobre las actividades de inteligencia, también se mostraba dispuesto a utilizar el gran potencial que ofrecía esta maquinaria.

La presión derivada de la crisis interna y su absoluta confianza en

Kissinger para conducir los destinos del país en el contexto internacional convirtieron al Presidente Ford en un consumidor de inteligencia, permitiendo a los responsables de seguridad nacional realizar su trabajo con plena autonomía. Ford se sentía seguro con el equipo heredado de la anterior Administración: Kissinger como Secretario de Estado y Consejero de Seguridad Nacional; Schlesinger en Defensa, Colby, como DCIA, hombres a los que Ford consideraba plenamente competentes para desarrollar las responsabilidades de sus respectivos cargos en beneficio de interés general del país.

La conducta de Ford durante los tres primeros meses de su mandato inspiró la confianza de la comunidad de inteligencia, muy suspicaz tras la etapa de enfrentamiento vivida con la Administración anterior. Sin embargo, el 22 de diciembre de 1974, Seymour Hersh, columnista de *The New York Times* golpeaba a la CIA y, por extensión a la comunidad de inteligencia, con la publicación de un artículo en el que se revelaba la participación de la Agencia en los vastos programas de inteligencia doméstica desarrollados contra ciudadanos norteamericanos.

Tan sólo dos días antes de la publicación del artículo Colby había recibido a Hersh en su despacho de Langley donde vino a confirmar que *en algunas ocasiones, a lo largo de sus veintiocho años de historia, la CIA ha usado estas técnicas de vigilancia en el interior de Estados Unidos y, haciéndolo, ha violado las prohibiciones marcadas en la Ley de Seguridad Nacional de 1947*⁵⁴.

De esta forma, Colby confirmaba, en esencia, la historia de Hersh, publicada en primera página de *The New York Times*. La información comenzaba diciendo que *durante los años de la Administración Nixon, la CIA, violando la Ley de Seguridad Nacional de 1947, desarrolló de forma ilegal, una vasta operación de inteligencia doméstica contra el movimiento pacifista y otros grupos disidentes norteamericanos, según informan fuentes gubernamentales*⁵⁵. De esta forma, daba comienzo un período de intenso escrutinio público, en el que se pondrían al descubierto las actuaciones más

⁵⁴ COLBY, W. and FORBATH, P.: *Honorable Men: My Life in the CIA*, New York, Simon & Schuster, 1978, pp.390-391.

⁵⁵ HERSH, S.: "Huge CIA Operations Reported in US Against Anti-War Forces, Other Dissidents in Nixon Years", *The New York Times*, December 22, 1974.

censurables de la Agencia, situada, así, en el vértice de la tormenta política que se iba a desatar en Washington.

El día 23, un día después de la publicación del artículo de Hersh, Ford ordenaba a Kissinger la elaboración urgente de un informe sobre las alegaciones contra la CIA publicadas por el periódico. A final de mes, Kissinger entregaba al Presidente el informe realizado por Colby en el que, sin hacer mención a otras actividades similares de la Agencia, se confirmaban, de forma escueta y precisa, todas las acusaciones expuestas por Hersh en su artículo.

La gravedad del Informe de Colby no podía quedar sin una respuesta presidencial. El 4 de enero de 1975, Ford aprobaba la Orden Ejecutiva 11828⁵⁶, por la que se establecía la Comisión sobre Actividades de la CIA en Estados Unidos, *-Commission on CIA Activities Within United States-*, presidida por Nelson Rockefeller, Vicepresidente en la Administración Ford. Asimismo, el 27 de enero, el Senado adoptaba por 82 votos contra 4 la Resolución 21 (SR21), en virtud de la cual quedaba establecido el Comité Selecto para Estudiar las Operaciones Gubernamentales con respecto a las Actividades de Inteligencia, *-Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities-*, bajo la presidencia del Senador demócrata por Idaho, Frank Church.

Por su parte, la Cámara de Representantes, el 19 de febrero, establecía, bajo la presidencia del Representante demócrata por Michigan, Lucien Nezdi, su propio Comité Selecto, que sería sustituido cinco meses después como consecuencia de las disputas internas entre sus diez miembros. El nuevo Comité estaría presidido, esta vez, por Otis Pike, Representante demócrata por el Estado de Nueva York. De esta forma, mientras que el año 1974 era conocido como el año del *Watergate*, 1975 se perfilaba como el año de la Inteligencia.

A medida que progresaban las investigaciones del Congreso, las audiencias públicas pusieron de manifiesto la participación de la Agencia en la fabricación y almacenamiento de agentes químicos venenosos capaces de acabar con la vida de cientos de miles de personas; la interceptación de más de doscientos mil paquetes de correo y tres millones de cartas; el desarrollo de vastos programas de vigilancia nacional en colaboración

⁵⁶ CORSON, W.: *The Armies of Ignorance...*, *op.cit.*, p.435.

con la NSA, el FBI y empresas privadas de comunicaciones como ITT; la utilización encubierta de grupos religiosos y académicos en territorio nacional; la manipulación de los medios de comunicación, además de los complots de asesinatos contra líderes políticos extranjeros como Castro, Lumumba, Trujillo, Diem y el General Schneider⁵⁷.

Tras meses de continuos debates, filtraciones a los medios, cuestionamientos y discrepancias sobre la conveniencia para los intereses de seguridad de someter a escrutinio público la labor de inteligencia, el 26 de abril de 1976 se hacía público el Informe Final del Comité Selecto del Senado.

El Informe Pike se había hecho público en dos entregas en el diario semanal neoyorquino *Village Voice*, el 16 y el 23 de febrero de 1976, tras sucesivos intentos de censura por parte de la Administración Ford. El Informe, además de denunciar las continuas obstrucciones del Ejecutivo, examinaba tres proyectos clandestinos aprobados por el Comité 40: la intervención en el proceso electoral italiano en 1972; la financiación de la operación paramilitar en apoyo de la rebelión kurda contra el Gobierno de Iraq entre 1972 y 1975 y, por último, la operación encubierta desarrollada en Angola, ya durante la Administración Ford y cuando las investigaciones del Congreso se encontraban en curso⁵⁸.

Sin entrar en un análisis detallado de las propuestas de cada Comité, cabe destacar las recomendaciones sobre la necesidad de elaborar una legislación específica que sustituyese la Ley de Seguridad Nacional de 1947, normativa demasiado genérica y ambigua, a la vez que ampliamente superada por los acontecimientos. Asimismo, se recomendaba centralizar el esfuerzo de control legislativo de la función de inteligencia mediante la puesta en marcha de dos únicos comités específicos en cada Cámara.

De acuerdo con estas recomendaciones, el Senado, en 1976, y la Cámara de Representantes, en 1977, crearon sus respectivos Comités Permanentes

⁵⁷ El Informe del Comité Selecto del Senado sobre las Actividades de Inteligencia se hizo público el 26 de abril de 1976. El Informe consta de un total de seis volúmenes: Book I: *Foreign and Military Intelligence*; Book II: *Intelligence Activities and the Rights of the Americans*; Book III: *Supplementary Detailed Staff Report on Intelligence Activities and the Rights of the Americans*; Book IV: *Supplementary Detailed Staff Report on Foreign and Military Intelligence*; Book V: *The Investigation of the Assassination of the President John F. Kenney: Performance of the Intelligence Agencies*; Book VI: *Supplementary Report on Intelligence Activities*.

⁵⁸ *Pike Report: CIA*, Spokeman Books, Nottingham, 1977.

sobre Inteligencia, que asumirían las funciones de supervisión de estas actividades, hasta entonces desempeñadas nada menos que por seis comités: los Comités de Asignaciones, Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. Esta iniciativa, sin duda, permitió garantizar un intercambio de información adecuado entre el Congreso y la comunidad de inteligencia con el fin de consolidar un marco de colaboración equilibrado que sobreviviese a los súbitos cambios del péndulo político, situación que se pondría a prueba con el escándalo Irán-Contra a finales de la década de los ochenta con la Administración Reagan.

Sin embargo, aún reconociendo los notables esfuerzos realizados por ambos colectivos, fundamentalmente por parte del Congreso, todavía nadie ha sido capaz de resolver las importantes cuestiones que subyacen en esta interrelación y que pueden resumirse en un importante interrogante: ¿cómo debe afrontar una sociedad democrática el reto que suponen las actividades secretas relacionadas con la función de inteligencia?.

El Informe Church reconocía en sus conclusiones esta importante contradicción al reconocer que Estados Unidos debería mantener la capacidad de reaccionar mediante el uso de la acción encubierta cuando otros medios sean insuficientes para confrontar extraordinarias circunstancias que impliquen graves amenazas para la seguridad nacional de Estados Unidos⁵⁹.

⁵⁹ US Senate, Select Committee, *Foreign and Military Intelligence*, Book I, pp.160-161.

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina.

Guillermo Mastrini y Martín Becerra (Directores)
Prometeo Libros, Instituto Prensa y Sociedad, 2006, 330 páginas.

Desde los años 70 se inicia en la investigación sobre comunicación el estudio de los procesos de concentración empresarial, desde la perspectiva de la economía política, y sus consecuencias negativas para la opinión pública, enfrentada a un devaluado pluralismo informativo. A finales de los años 80 y en los 90 se realizaron estudios regionales menos ideológicos y más analíticos del fenómeno, que respondían a la proliferación de fusiones y absorciones de dimensiones económicas inéditas entre empresas mediáticas dedicadas a la producción de contenidos y tecnológicas, impulsadas por la investigación y posterior desarrollo de nuevos medios.

El ambicioso estudio realizado por el equipo dirigido por Mastrini y Becerra, que tuvo una duración de dos años y medio, presenta una novedad metodológica: buscar el índice de concentración de los mercados analizados en el estudio. Es decir, se trata de cuantificar la concentración a través de una medida, que es el CR4 o porcentaje de concentración de mercado de las cuatro principales firmas del sector teniendo en cuenta las variables de la facturación y el consumo o audiencia. Según este marco metodológico, se consideran mercados altamente concentrados aquellos en los que las cuatro principales empresas superan el 50% de la facturación total de la industria y el 50% de la audiencia. La obtención de estos datos permite a los autores, a su vez, extraer indicadores estadísticos sobre el tipo de control empresarial.

Pese al título del libro, el estudio se circunscribe a los países de América del Sur y México, como pionero de futuros trabajos más amplios y actualizados -la investigación que nos ocupa utiliza datos del año 2000, debido a la disparidad existente en fechas posteriores en los distintos países analizados-, que se prevé culminen con un análisis de contenidos que permitirá valorar el impacto real de la concentración sobre la libertad de expresión.

El trabajo está dividido en tres partes: en la primera se presenta el marco teórico y metodológico; en segundo lugar, aparecen los datos sobre la estructura de las industrias culturales -industria del libro, del disco, cinematográfica, prensa diaria, radio, televisión en abierto, televisión de pago, telefonía básica, móvil, Internet y mercado publicitario-, el grado de concentración de los países analizados y las pautas estratégicas de los grandes grupos de comunicación de cada país. Finalmente, las conclusiones permiten una lectura general y particular de industrias y países.

Desde nuestro punto de vista, la primera parte -sin duda, la apuesta más novedosa y arriesgada- presenta un excesivo énfasis en aspectos descriptivos y bibliográficos sobre la concentración y aspectos afines en detrimento de la exposición metodológica sobre la que se echan en falta aclaraciones -algunas de las cuales se presentan más adelante, a lo largo del trabajo- que serían muy útiles en esta introducción para conocer el alcance de la investigación: por ejemplo, la selección de las fuentes utilizadas para obtener los datos, la lectura aplicada a los datos estadísticos, la precisión terminológica de los conceptos clave del índice de concentración como consumo, facturación, etc. La incorporación de estos datos no modificaría probablemente los resultados del trabajo, pero contribuiría a dar mayor solidez a la investigación y aplicación metodológica de un excelente trabajo empírico que, sin duda, se va a convertir en un referente de posteriores análisis, así como un instrumento de gran utilidad para conocer el contexto mediático de América Latina.

Merece también destacarse toda la información que el estudio proporciona, especialmente sobre las estrategias de los grandes grupos nacionales y/o regionales, así como los datos cruzados presentados en las conclusiones. Sin duda, estamos ante una obra pionera muy útil en varias

perspectivas: en el conocimiento de los aspectos positivos y negativos de la concentración, el verdadero alcance cuantitativo de ese fenómeno sobre la libertad de expresión y la diversidad informativa en América Latina, su impacto en las estructuras políticas y, especialmente, económicas del continente, el grado de acceso y exclusión social a las nuevas tecnologías, las desigualdades regionales o la posibilidad de comparar datos de las industrias culturales con los índices de desarrollo humano propuestos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por ejemplo.

En definitiva, este trabajo, que ha contado con ayuda económica de la Fundación Ford y del Open Society Institute, permite tener una lectura más precisa y menos ideológica de la concentración en las industrias culturales, alejada tanto de los viejos mitos economicistas como de la leyenda negra anticapitalista; como dice Danilo Arbilla en el prólogo, se trata de *sacar de la pancarta el tema de la concentración*.

María José Pérez del Pozo
20 de febrero de 2007

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

ARTOLA, Miguel y PÉREZ LEDESMA, Manuel: *La historia desde 1776*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

HEDENSKOG, Jacob et al. (ed.): *Russia a a great power: dimensions of security under Putin*, New York, Routledge, 2005.

KOTZIAS, Nikos, COURAS, Petros Lia (ed.): *EU-US Relations: reparing the transatlantic Rift*, New York, Palgrave MacMillan, 2006.

LOCK-PULLAN, Richard: *US intervention policy and army innovation: from Vietnam to Irak*, New York, Routledge, 2006.

MINGST, Karen A.; KARNS, Margaret: *The United Nations in the 21st Century*, Boulder, Westview Press, 2006.

MULDOON, James P.; FAGOT AVIEL, JoAnn; SULLIVAN, Earl;

REITANO, Richard: *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, Boulder, Westview Press, 2005.

MURO BENAYAS, Ignacio: *Globalización de la información y agencias de noticias. Entre el negocio y el interés general*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 2006.

NAU, Henry R.: *Perspectives on International Relations. Pover institutions and Ideas*, CQPress, 2006.

VIDINO, Lorenzo: *AlQaeda in Europe. The New Battleground of Internacional Jihad*, New York, Amherst, Library of Congress, 2005.

