



ESTUDIOS INTERNACIONALES  
DE LA  
COMPLUTENSE

ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

ESTUDIOS INTERNACIONALES  
DE LA  
COMPLUTENSE

Volumen 9 - 2007 / nº 1  
1º semestre (enero-junio)

**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](mailto: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](mailto: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 semestre, deberán entregarse hasta el 30 de abril. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 2, segundo semestre, deberán entregarse hasta el 31 de octubre. 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*

<b>La progresiva instauración de una estructura mundial de la comunicación</b>	
Dr. Rafael Calduch Cervera .....	9
<b>Marruecos y la cuestión saharauí</b>	
Dra. Delia Contreras .....	51
<b>La Unión Europea en la frontera con el Mar Negro: la adhesión de Bulgaria y Rumanía</b>	
Dra. Dolores Rubio García .....	73
<b>La estrategia de Estados Unidos para combatir la guerra contra el terror: un balance</b>	
Dra. Soledad Segoviano Monterrubio .....	103
<b>El Movimiento Indígena en América Latina al inicio del siglo XXI: autonomía, democracia y diversidad</b>	
Mtro. Samuel Sosa Fuentes .....	117
<b>Perfil del Estado corporativo global transnacional</b>	
José G. Vargas Hernández .....	161

*II. BIBLIOGRAFÍA*

II.1. RECENSIONES

<b>Olvidados</b>	
Iñaki Arteta y Alfonso Galletero .....	185
II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS .....	189



## **La progresiva instauración de una estructura mundial de la comunicación**

**Dr. Rafael Calduch Cervera**

Catedrático de Relaciones Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

HISTORIA, RELACIONES INTERNACIONALES, COMUNICACIÓN INTERNACIONAL

### Resumen

Este es el tercero 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 neorrealistas. 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 COMMUNICATION

## Abstract

This is the third 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 extra-europea 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 extra-europea.

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. **Etapas de creación de la prensa de elite y difusión de la propaganda política (174/1779-1848/1850).**- III.2. **Etapas 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. **Etapas 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. Fundamentos conceptuales**

Uno de los aspectos que más lastra el avance de las ciencias sociales, en general, y de las Relaciones Internacionales, en particular, es el que se refiere a la consolidación de una terminología y de una conceptualización generalizada en la comunidad científica de estas disciplinas. A los interminables debates doctrinales suscitados por las diferencias semánticas entre los especialistas, a la hora de denominar una misma gama de fenómenos sociales, viene a sumarse, con frecuencia, una no menos inagotable discrepancia en la definición o conceptualización de esos fenómenos.

Respecto a la cuestión terminológica, aunque no puede eludirse ni resolverse totalmente, puede reducirse su alcance, en una determinada investigación, mediante el recurso a la formulación expresa del significado que atribuiremos a los principales conceptos utilizados. Precisamente atendiendo a este requerimiento metodológico consideramos de utilidad dedicar este epígrafe a especificar el significado de los principales

conceptos que utilizaremos en relación con la estructura de comunicación internacional.

### **I.1. Cultura y civilización**

Como he tenido ocasión de señalar, la evolución de la Sociedad Internacional en los dos últimos siglos ha seguido una permanente tensión dialéctica entre la realidad de una diversidad cultural y de civilización, herencia de siglos de fragmentación social y espacial, de una parte, y una creciente aspiración a alcanzar una civilización de alcance mundial, acorde con la universalidad atribuida a la esencia y existencia humanas<sup>1</sup>.

Si desde esta perspectiva, aceptamos la definición del término *civilización* que formula Braudel<sup>2</sup>, resulta posible conjugarla con el término de *cultura* en la medida en que ésta significaría *los diferentes elementos espirituales, históricos y materiales que configuran la conciencia o identidad colectiva y las formas de vida de los miembros de una determinada sociedad*<sup>3</sup>.

La dimensión cultural de las sociedades se articula, por tanto, como una compleja vertebración desarrollada durante generaciones de elementos emocionales y racionales de los que se derivan las creencias, valores, principios y conocimientos que sustentan las conductas sociales y que terminan plasmándose en las distintas instituciones (políticas, económicas y propiamente culturales) que definen la existencia colectiva de una sociedad en su devenir geo-histórico. El instrumento vertebrador de esa compleja variedad de elementos no es otro que la comunicación social y los lenguajes a través de los cuales se desarrolla.

Esto explica que, con excesiva frecuencia, se realice una identificación de

---

<sup>1</sup> CALDUCH, R.: “Cultura y civilización en la Sociedad Internacional”, en *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional. Libro homenaje a D. José Jiménez y Martínez de Carvajal*, Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2003, pp. 299-321. Para un análisis sobre la tensión entre nacionalismo e internacionalismo desde posiciones teóricas diferentes véase WALLERSTEIN, I.: *Geopolítica y geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial*, Barcelona, Kairós, 1991, pp. 193-217.

<sup>2</sup> BRAUDEL, F.: *Las civilizaciones actuales. Estudio de la historia económica y social*, Madrid, Tecnos. Madrid, 1ª ed., 2ª reimp., 1970, pp. 15-16.

<sup>3</sup> MERLE, M.: “Le rôle du facteur culturel dans les relations internationales”, en *Forces et enjeux dans les relations internationales*, París, Economica. 1985, p. 343.

las culturas con las lenguas (orales y escritas) que utilizan las sociedades, sin caer en la cuenta que al realizar esta identificación se ignora la evidencia de que una misma lengua puede dar origen a una variedad de culturas, así como en el seno de cada una de ellas la lengua permitirá la comunicación social entre individuos o colectivos que sustentan distintas subculturas. Por otra parte, la identidad cultural de una sociedad no sólo es un medio esencial para garantizar la existencia colectiva que la perpetúe en el tiempo, sino que también se convierte en parte nuclear del proceso de construcción de la personalidad individual y, de este modo, asocia *persona* y *sociedad* en una relación indisoluble sobre la que se sustentan las construcciones políticas y económicas, tanto a escala estatal como internacional<sup>4</sup>.

Al igual que lo común a los miembros individuales de una sociedad contribuye a crear y desarrollar una cultura, lo común entre distintas culturas constituye el fundamento sobre el que se construyen las civilizaciones y, por tanto, nos muestra el camino que se está siguiendo en la configuración, por primera vez en la historia de la Humanidad, de una civilización auténticamente universal. En semejantes procesos civilizatorios, desempeñan un papel vehicular decisivo la existencia de una *lingua franca* como medio de comunicación social entre las diferentes culturas que intervienen en la dinámica de la integración superadora de sus diferencias y particularidades. Ello nos introduce de lleno en la necesidad de diferenciar las formas de relación intercultural y analizar el papel que desempeñan en la construcción y destrucción de las civilizaciones.

## **I.2. El factor cultural y las relaciones internacionales culturales**

Toynbee, en su extenso estudio histórico sobre la evolución de las civilizaciones, ha analizado las diversas manifestaciones a través de las cuales se impone el orden jerárquico de unas *civilizaciones asaltantes* sobre otras *asaltadas*, así como de las formas de *resistencia civilizatoria* que oponen las segundas a las primeras. Estas manifestaciones las categoriza en tres grandes fórmulas a las que denomina: *deshumanización, zelotismo y*

<sup>4</sup> Resulta oportuno recordar que la *identidad colectiva* de una sociedad, al igual que la *personalidad* de los individuos, se va definiendo progresivamente tanto por el conocimiento o reconocimiento de las características propias de la colectividad, como por la contrastación con el entorno físico y social externo a la misma. Esta última dimensión del proceso de formación de la identidad colectiva es el que denomino *descubrimiento de la alteridad*.

*herodianismo* o *evangelismo*. La primera de estas categorías presenta a su vez cuatro expresiones generales: la *infrahumanidad* atribuida al *pagano* al que se le niega su diferencia religiosa; la del *bárbaro* del que se rechaza su diferencia cultural; la del *nativo* de quien se ignora su *humanidad* en virtud de las diferencias políticas y económicas y, finalmente, la de las *razas inferiores* alegada para privar de su *humanidad* (deshumanizar) a otras civilizaciones en virtud de las diferencias étnicas o raciales.

Por lo que atañe a las respuestas extremas que generan las *civilizaciones asaltadas*, Toynbee apunta claramente a dos de ellas: el *zelotismo* que consiste en el rechazo, incluso violento, de los intentos de penetración de otras civilizaciones extranjeras, y el *herodianismo* consistente en la incorporación a la civilización propia, especialmente a través de la imitación, de elementos fundamentales de las civilizaciones dominantes. Los casos de China y Japón, durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, ilustran nítidamente ambas fórmulas de respuesta ante la penetración de las *culturas* occidentales.

Finalmente, entre ambas tendencias destructivas, características del colapso civilizatorio, el historiador inglés introduce el *evangelismo* como la única fórmula históricamente creativa resultante del encuentro de distintas y asimétricas civilizaciones. Este *evangelismo* consiste en la fusión de ciertos elementos culturales de las civilizaciones que se encuentran para dar origen a una nueva dimensión cultural, generalmente plasmada en nuevas formulaciones religiosas e ideológicas, sobre las que terminan asentándose diferentes órdenes sociales de alcance nacional e internacional<sup>5</sup>.

Merle ha realizado una interesante aportación en este terreno desde la óptica particular de nuestra disciplina, al estudiar las distintas formas en las que el factor cultural ha incidido en las relaciones internacionales, partiendo de una tesis general según la cual la tensión y conflictividad generada por las relaciones culturales se acentúa cada vez que las sociedades con culturas diferentes e históricamente aisladas entre sí entran en contacto generando unas relaciones interculturales<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> TOYNBEE, A.J.: *A Study of History. Abridgement.*, Londres, Royal Institute of International Affairs y Oxford University Press, 1946, 1957, 1960 (traducción al castellano de Luis Alberto Bixio: *Estudio de la Historia*, Madrid, Alianza, 1970, vol. 3, p. 128-143).

<sup>6</sup> MERLE, M.: «Le rôle du facteur culturel...», op.cit. », p. 343.

El análisis de Toynbee y las precisiones de Merle nos aportan las claves de interpretación para comprender el desarrollo cultural y civilizatorio de la Sociedad Internacional, tal y como señala Truyol, desde el Sistema Europeo de Estados al Sistema de Estados de Civilización Cristiana y, más tarde, a la Sociedad de Estados Civilizados, en un proceso de progresiva universalización de la Sociedad Internacional y, naturalmente, del sistema jurídico que la regula<sup>7</sup>.

Es este un proceso interesante en la medida en que las potencias europeas, singularmente las potencias colonizadoras, van descubriendo su alteridad política, económica y civilizatoria en la existencia de otras sociedades extraeuropeas a las que ya no pueden someter completamente, como lo demuestran los primeros pasos del proceso descolonizador, lo que les suscita la ineludible necesidad de aceptar la realidad de su creciente decadencia como epicentro del orden mundial, posición que habían mantenido en los siglos precedentes, así como la inevitable configuración de una nueva sociedad mundial en la que deberán coexistir con los nuevos Estados independientes cuyas raíces históricas y culturales son diferentes de las europeas, cuando no abiertamente contradictorias con ellas. Hasta entonces, las metrópolis europeas habían forjado su identidad a través de las relaciones de cooperación o conflicto que venían manteniendo entre sí, al tiempo que intentaban, a través de la conquista o la colonización, crear un mundo a su imagen y semejanza, es decir suprimir la alteridad convirtiendo a los otros pueblos y culturas en semejantes sometidos.

A partir de finales del siglo XVIII, esas mismas potencias percibieron una realidad internacional política, económica y culturalmente plural, empeñándose en proteger su mundo a través de la instauración de un orden jerárquico en el que la dirección debía corresponderle a los Estados civilizados frente a los pueblos bárbaros, a los que se consideraba incapaces de asumir semejante responsabilidad<sup>8</sup>. Este proceso culmina con la tendencia, iniciada tras la Segunda Guerra Mundial y lastrada durante décadas por la dialéctica de la Bipolaridad, por la que los Estados desarrollados definen su nueva identidad postcolonial, en buena medida,

---

<sup>7</sup> TRUYOL, A.: *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza, 2ª ed., 1993, p. 42-70.

<sup>8</sup> GERBOD, P.: *L'Europe culturelle et religieuse de 1815 à nos jours*, París, Presses Universitaires de France, 1977 (traducción de Roser Berdagué: *Europa cultural y religiosa*, Barcelona, Labor, 1982).

a través de la articulación de procesos de integración regional, al tiempo que van redescubriendo su *alteridad* en los Estados subdesarrollados y se va gestando una auténtica concepción universal, común a ambos grupos de Estados, que fundamenta el orden general de una única sociedad mundial<sup>9</sup>.

En efecto, estos sucesivos procesos de definición de la identidad y descubrimiento de la alteridad<sup>10</sup> que van realizando las distintas potencias europeas y que jalonan el tránsito desde la sociedad internacional europea hasta la vertebración de una sociedad mundial durante los dos últimos siglos, han dejado su huella en las diferentes acepciones que se van atribuyendo a los conceptos de cultura y civilización, tal y como explica detalladamente Braudel en su obra<sup>11</sup>. La permanente tensión dialéctica entre las culturas y *la* civilización universal se superpone a la que existe entre los Estados y la Sociedad Internacional, irrumpiendo así de una manera directa y contradictoria en la configuración y en la dinámica de las relaciones internacionales de cada época histórica y en cada región del mundo<sup>12</sup>.

De este modo, la dimensión cultural aparece en el contexto internacional bajo dos formas diferentes pero conectadas entre sí: como factor cultural

---

<sup>9</sup> REMIRO, A.: *Civilizados, bárbaros y salvajes en el Nuevo Orden Internacional*, Madrid, McGraw Hill, 1996, pp. 95-154. CARRILLO, J.A.: *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 25-37.

<sup>10</sup> En este estudio, empleamos el término *identidad* en el sentido en que ha sido definido por Castells, es decir: *el proceso de construcción del sentido atendiendo a un atributo cultural, o un conjunto relacionado de atributos culturales, al que se da prioridad sobre el resto de las fuentes de sentido. (...) Defino sentido como la identificación simbólica que realiza un actor social del objetivo de su acción.* En CASTELLS, M.: *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power of Identity*, Massachusettes, Blackwell Publishers Inc. Cambridge, 1997 (traducción al castellano de Carmen Martínez Gimeno: *La Era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 28-29).

<sup>11</sup> BRAUDEL, F.: *Las civilizaciones actuales... op. cit.*, pp. 13-16.

<sup>12</sup> CARRILLO, J.A.: *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 41-67. Sobre la aportación de los autores españoles del Derecho Natural y de Gentes a la gestación teórica de ese orden universal, véase ARENAL, C.del: “La visión de la sociedad mundial en la escuela de Salamanca”, en MANGAS, A. (edit.): *La Escuela de Salamanca y el derecho internacional en América. Del pasado al futuro*, Salamanca, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1993, pp. 29-48 y MESA, R.: “Bartolomé de las Casas, maestro contemporáneo”, en *Ibidem.*, pp. 77-82.

y como relaciones internacionales culturales. La primera de estas formas, la cultura como factor, hace referencia a los aspectos más permanentes y estructurales de cada una de las diversas culturas que coexisten en una misma sociedad internacional. En cambio, las relaciones internacionales culturales, se constituyen a partir de los flujos o intercambios de los principales contenidos culturales que se realizan entre los actores internacionales<sup>13</sup>.

## II. La comunicación, la información y la propaganda internacionales

En la medida en que la civilización universal y las culturas particulares constituyen dimensiones esenciales para la existencia de los pueblos y las distintas colectividades sociales, su generación, desarrollo o desaparición, está directamente vinculada con dos procesos sociales de transmisión de conocimientos y experiencias entre los individuos, y por tanto con dos procesos intrínsecamente sociales: el aprendizaje y la comunicación, razón por la que tales procesos se incorporan como imprescindibles elementos culturales<sup>14</sup>.

De los dos procesos culturales señalados, el que más nos interesa en este estudio es el de la comunicación en su doble dimensión: semiótica, es decir en cuanto proceso de transmisión de símbolos y significados, y social, en la medida en que se desarrolla mediante ciertas conductas interactivas, a nivel individual y/o grupal, que permiten generar relaciones entre colectividades humanas.

La primera de ambas dimensiones, la semiótica, obliga a abordar la trascendental temática del *lenguaje*, o código simbólico de transmisión

---

<sup>13</sup> Merle define a las relaciones internacionales culturales como *les rapports ou échanges entre systèmes de valeurs et représentations servant de références à l'identification de groupes nationaux, infra-nationaux ou supra-nationaux*. Véase MERLE, M.: "Le rôle du facteur culturel.... op. cit."; p. 343; Idem: *Sociologie des relations internationales*, París, Jurisprudence Generale Dalloz, París, 1978 (traducción al castellano de Roberto Mesa: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza; 2ª ed. revisada y aumentada, 1991, pp. 299-334), y DUROSELLE, J.B.: *Todo imperio perecerá*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, pp. 168-173.

<sup>14</sup> Obsérvese que aunque la comunicación social constituye una de los medios más comunes y generales de aprendizaje individual, no es el único ya que éste último también se alcanza por otros dos medios no menos importantes aunque más particulares: la experiencia personal y la imitación. Véase DEUTSCH, K. W.: *Las naciones...* op. cit, pp. 97-98.

de ideas y experiencias, ya sea en su expresión gestual, oral o escrita, ésta última en cualquiera de sus formas específicas de representación (icónica, ideográfica o alfabética). El lenguaje se convierte así en la estructura básica a partir de la cual se construye la información o mensaje susceptible de ser transmitido o comunicado, abriéndose así un camino histórico en el que los seres humanos, individual y socialmente, aumentan sus conocimientos y experiencias a través de nuevas formas de aprendizaje y de relación, o del perfeccionamiento de las existentes, que, a su vez, amplían los horizontes de la comunicación y permiten el desarrollo de sus culturas y la universalidad de la civilización<sup>15</sup>.

Por esta razón, la comunicación no sólo es una forma específica de relación social en sí misma, sino que impregna cualquiera de las restantes formas de relación social dotándolas de un significado y una trascendencia más general que la que resulta de los actores que intervienen directamente. En otras palabras, la comunicación permite no sólo transmitir mensajes entre los actores participantes en una determinada forma de relación social, sino también *convertir en mensaje (o noticia) la propia relación social haciéndola accesible a otras muchas colectividades*<sup>16</sup>. Las únicas limitaciones existentes a esta expansión comunicativa y de las relaciones sociales las impone la distancia o lejanía en sus tres manifestaciones fundamentales: espacial, temporal y cultural, debiendo destacar dentro de ésta última la distancia lingüística, que sin ser la única importante es, sin duda, una de la más primarias limitaciones culturales<sup>17</sup>.

Precisamente para superar estas limitaciones comunicativas o, al menos, para relativizar sus efectos, las sociedades han producido y perfeccionado los medios de comunicación, siguiendo las dos dimensiones en las que la

---

<sup>15</sup> CASTELLS, M.: *La era de la información...op. cit.* vol. 1, pp. 359-360.

<sup>16</sup> Sin embargo, que las relaciones sociales o internacionales sean comunicantes y comunicables, no implica que sólo posean estas características y ni tan siquiera que tales características definan lo esencial de su naturaleza y de sus efectos. Por esta razón, discrepamos abiertamente del planteamiento realizado por algunos autores, como Lozano Bartolozzi. Véase LOZANO, P.: *El ecosistema informativo*, Pamplona, EUNSA, 1974 e Idem: *El ecosistema político*, Pamplona, EUNSA, 1976.

<sup>17</sup> Sobre la importancia de las variables espacio - tiempo - cultura en la elaboración de una teoría de la comunicación audiovisual, resulta imprescindible la consulta de DE AGUILERA GAMONEDA, J.; DE AGUILERA MOYANO, M.: *Nueva dimensión de los medios audiovisuales*, Barcelona, Mitre, 1989, pp. 66-86.

propia comunicación se desarrolla: la individualizada y la social. El estudio del desarrollo histórico de los medios de comunicación individualizada y de los medios de comunicación social, se convierte en una parte esencial del estudio de la historia de la comunicación humana y, por tanto, de la propia historia cultural de la Humanidad.

Si es cierto que el desarrollo de los medios de comunicación, individualizados o sociales, traduce el constante esfuerzo de los seres humanos por ampliar y profundizar su capacidad de comunicación, también lo es que el peso de la *cultura* impone unos condicionamientos y limitaciones históricos a ese esfuerzo. En otras palabras, la diversidad cultural impone unas restricciones comunicativas que sólo son superables con dificultad a lo largo de los siglos, y que nos obligan a distinguir nítidamente entre la comunicación y la simple transmisión técnica de información. Una distinción no siempre recogida y valorada por las doctrinas teóricas de la comunicación que las condena, con excesiva frecuencia, a extraer conclusiones precipitadas y erróneas sobre el verdadero alcance de la comunicación mundial<sup>18</sup>. Por esta razón, adoptamos un concepto restringido de la comunicación según el cual *es un proceso relacional en virtud del cual dos o más individuos o colectividades humanas, partiendo de experiencias históricas compartidas y bases culturales comunes, son capaces de intercambiarse información e interpretarla de forma análoga, influyéndose recíprocamente*. Cuando esta comunicación es de *naturaleza social y se desarrolla entre los actores internacionales, la denominamos comunicación internacional*<sup>19</sup>.

En este contexto, la información atañe a todos aquellos elementos culturales o civilizatorios que, debidamente codificados en un determinado lenguaje,

<sup>18</sup> A ellas habría que sumar la nueva barrera que introdujeron los medios de comunicación social, al suprimir la doble dimensión que simultáneamente poseen las personas como agentes comunicantes (emisor-receptor) en el seno de la comunicación interindividual, ya que los destinatarios de la información transmitida por los medios de comunicación social sólo pueden ser receptores pero carecen de la capacidad de interactuar comunicativamente. Uno de los principales efectos de la denominada *revolución de Internet* es, precisamente, que recupera esta interactividad sin mermar por ello su capacidad de comunicación social, incluso a escala mundial e intercultural.

<sup>19</sup> CALDUCH, R.: "El público, la opinión pública y las relaciones internacionales: Acotaciones para un estudio de los procesos de comunicación en la Sociedad Internacional", en MEDINA, M.; MESA, R. (coords.): *Pensamiento jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales - Universidad Complutense de Madrid, 1986; vol. I, pp. 251-271.

son transmitidos y comprendidos de manera análoga por el emisor y el receptor. En otras palabras, la información está constituida por el mensaje susceptible de ser efectivamente comunicado, es decir comprendido por el emisor y el receptor y no sólo transmitido. Ello significa que la información existe porque es comunicada, pero la comunicación sólo es posible a través de la construcción de mensajes con significado tanto para el emisor como el receptor, es decir de *información*, y ambas son partes intrínsecas de la cultura o de la civilización.

En la medida en que progresivamente se va ampliando la base civilizatoria común a toda la sociedad internacional, a la que anteriormente nos referíamos, y asistimos a una revolución de las capacidades de almacenamiento, gestión y transmisión de la información junto a una proyección mundial de los medios de comunicación, podemos hablar de la génesis de un nuevo mundo, tal y como lo hace Castells en la recapitulación concluyente de su extensa obra<sup>20</sup>. No obstante, si ello es así, y existen muchos indicadores que avalan esta tesis, todavía nos encontraríamos en los momentos iniciales de la etapa de gestación de esta nueva sociedad internacional, sea o no global, cuyos perfiles aún no alcanzamos a definir de un modo nítido. Por esta razón, nos parece erróneo centrar la atención sobre esta nueva realidad internacional, al tiempo que ignoramos la realidad histórica y presente de un mundo multicultural, donde la importancia de las barreras étnicas; lingüísticas; religiosas o ideológicas, gestadas secularmente, lastran, cuando no impiden totalmente, la comunicación y se plasman cada día en crisis y conflictos que en ocasiones se terminan dirimiendo en los campos de batalla.

Estas contradicciones afectan también y son alimentadas por los propios procesos de comunicación internacional que, por una parte, facilitan ciertas formas pacíficas de transculturación o de relación intercultural a través de la información y la propaganda internacionales, pero por otra parte, también impulsan el repliegue sobre sí mismas de las culturas, y de los actores sociales que participan de ellas, a través del reforzamiento de sus principales elementos de identidad y del rechazo de los que proceden de otras áreas culturales o, incluso, del propio fondo universal de la civilización. En estos casos la comunicación internacional, en

---

<sup>20</sup> CASTELLS, M.: *La era de la información...op. cit.* vol. 3, pp. 369-374.

la medida en que difunde cierta información o propaganda, opera como un instrumento de enclaustramiento cultural y de protección de las relaciones intra-culturales, propicio a las visiones integristas de la propia cultura y retardatario de la dinámica de integración civilizatoria, estimulando así la inestabilidad y la conflictividad en el seno de la sociedad internacional<sup>21</sup>.

Junto a la información, vemos aparecer en el horizonte de la comunicación un nuevo y significativo fenómeno condicionante de las tendencias intra e interculturales, la propaganda. La propaganda, puede definirse como *la deliberada alteración de la información, realizada por un individuo o grupo, con la intención de influir en las actitudes y conductas de otros individuos o grupos y lograr así que su reacción sea la deseada por el propagandista*. La propaganda que se realiza por o afecta a los actores internacionales, la denominamos *propaganda internacional*<sup>22</sup>.

Resulta oportuno destacar esta idea porque es un lugar común en los análisis teóricos circunscribirla al terreno político y/o económico, éste último bajo su dimensión publicitaria, y referirla a la opinión pública como su principal o exclusiva destinataria. Sin embargo, las sociedades y específicamente los grupos que en el seno de ellas catalizan la producción y difusión de los principales elementos culturales (intelectuales, científicos, dirigentes religiosos, educadores, líderes de opinión, medios de comunicación, etc.) suelen insertar en los procesos de comunicación que controlan o, al menos, en los que intervienen de forma decisiva una simbiosis de información y propaganda destinada a reforzar la credibilidad de la propia cultura, en último extremo su superioridad respecto de otras culturas diferentes, gracias a la cual se justificaría su dominación sobre ellas y, de ese modo, tratan de acreditar la importancia de la función social que desempeñan como grupos cuya principal fuente de poder y *status* se encuentra vinculada a ella.

---

<sup>21</sup> Precisamente porque en el seno de la sociedad internacional operan las dos tendencias señaladas, la que propicia la integración cultural y la que radicaliza la diferenciación cultural, el análisis de la evolución, en un futuro más o menos próximo, de la sociedad internacional no puede realizarse con rigor tomando como referente una sola de ambas tendencias. Desde esta perspectiva, tan parciales son las interpretaciones globalizadoras sobre los efectos de la comunicación internacional como las catastrofistas, tal y como se aprecia en la obra de Huntington.

<sup>22</sup> CALDUCH, R.: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pp. 187-196 y PIZARROSO, A.: *Historia de la propaganda. Notas para un estudio de la propaganda política y de "guerra"*, Madrid, EUDEMA, 1990, p. 28.

La creación de mitos, la difusión de ideologías, especialmente las de carácter internacional como los panismos (pangermanismo, panislamismo, paneslavismo, panarabismo, paneuropeísmo, etc.) y las diversas variantes del nacionalismo, la imposición de supuestas teorías científicas, como las del espacio vital o las de las fronteras naturales, o la propagación de interpretaciones trascendentes, ya sean del ser humano en su totalidad o de algunas de sus dimensiones (humanismo, socialismo, pacifismo, etc.) constituyen otras tantas demostraciones del empleo de la propaganda como instrumento cultural.

## II.2. La opinión pública internacional

Cuando la información y la propaganda se transmiten a través de procesos de comunicación social, cuyos principales vehículos de difusión son los medios de comunicación de masas (*mass media*), afectan necesariamente al fondo de creencias y formas de vida colectivas y, por tanto, a la cultura de los individuos y grupos que participan de una misma sociedad, contribuyendo así a la configuración de ciertas opiniones compartidas. Se suscita así la necesidad de abordar la definición de un nuevo fenómeno: la opinión pública, fenómeno de difícil y discutida precisión conceptual debido a la conjugación compleja de aspectos sociológicos, comunicativos y psicológicos<sup>23</sup>.

Conviene destacar tres reflexiones en relación con el concepto de público. En primer lugar, que en cada uno de los individuos que lo integran existe una conciencia de pertenencia grupal que surge, precisamente, por su participación regular en procesos de sociales de comunicación que si bien en etapas históricas anteriores se realizaban, principal y casi exclusivamente, mediante la transmisión oral, a partir del siglo XVIII se canalizarán a través de los medios de comunicación de masas, provocando así cambios cuantitativos y cualitativos en esa conciencia grupal y, por tanto, en el propio fenómeno social del público<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Sobre los diversos elementos, formas e incidencia de la *opinión pública* en las relaciones internacionales, véase CALDUCH, R.: *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, pp. 349-355.

<sup>24</sup> AGUILERA, C.; PAZ, M<sup>a</sup>.A.; RIOS, E.E.; DE MAS, M<sup>a</sup>. L.; SCHULTZE, I.: *Historia de la comunicación y de la prensa. Universal y de España*, Madrid, Atlas, 1988, vol. I.

La segunda reflexión se refiere la progresiva diversificación de los procesos sociales de comunicación, como consecuencia de la incidencia que los cambios tecnológicos poseen en los medios de comunicación de masas. Necesariamente esta diversidad ofrece a los individuos la oportunidad de participar en varios procesos de comunicación, simultánea o alternativamente, provocando la formación de distintos públicos no sólo en función de las diferencias sociales, políticas y económicas, sino también atendiendo a la diversidad de medios de comunicación social que utilizan preferentemente como fuentes informativas y propagandísticas.

Finalmente, la creciente alfabetización y generalización de los niveles básicos de la enseñanza, propicia una masificación cultural de las sociedades sobre la que inciden los mencionados procesos de comunicación, potenciando la capacidad de movilización y de influencia o de presión, política y económica, del público(s) masificado(s).

Tras estas consideraciones, resulta sencillo precisar el concepto de *opinión pública* como *el conjunto de opiniones sustentadas por los diversos públicos de una sociedad*. Cuando el *público está constituido por individuos o colectividades de distintos países que participan en flujos transnacionales de comunicación*, lo denominamos el *público internacional*. Si el conjunto de las opiniones corresponde a distintos públicos internacionales lo denominaremos *opinión pública internacional*<sup>25</sup>.

Como puede fácilmente deducirse de los conceptos enunciados, el público constituye la agrupación social, más o menos organizada, pero consciente de su existencia y, por tanto, susceptible de actuar y generar relaciones con otras colectividades. En otras palabras el público es el actor social, mientras que la opinión pública es aquella parcela del substrato cultural que permite vertebrar el público a través de la comunicación social. Esta

---

<sup>25</sup> CALDUCH, R.: *Relaciones... op. cit.*, pp. 349-354. El *Informe Mac Bride* define al público en los siguientes términos: (...) *aquel conjunto de individuos que participan de forma regular en ciertos procesos de comunicación como consecuencia de los cuales alcanzan y desarrollan una conciencia de pertenencia grupal que, en ocasiones, puede llegar a institucionalizarse y a influir en sus comportamientos*. Véase COMISIÓN INTERNACIONAL DE LA COMUNICACIÓN DE LA UNESCO, presidida por MAC BRIDE, S.: *Hacia un nuevo orden más justo y eficaz de la información y la comunicación. Un solo mundo voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, México/París, Cultura Económica, 1980, p. 338.

distinción es tanto más pertinente, cuanto que en el lenguaje común suele emplearse sólo el término opinión pública, para referirse indistintamente a ambas realidades.

De esta forma, nos resulta mucho más claro el papel que los medios de comunicación de masas desempeñan en las sociedades contemporáneas. En efecto, como agentes decisivos de la comunicación social, transmiten y difunden la información y la propaganda en y entre las sociedades, conformando así públicos cuyas conductas, condicionadas por las opiniones que sustentan, inciden sobre las estructuras y relaciones, nacionales o internacionales, además de influir sobre las propias bases culturales.

Se cierra así el marco conceptual imprescindible para poder profundizar en el estudio histórico de las formas y medios de la comunicación internacional, deteniéndonos en los efectos que ha tenido para la estructura y dinámica de la sociedad internacional decimonónica.

### **III. Los medios de comunicación en el siglo XIX: características generales y etapas de desarrollo de la prensa**

Como hemos señalado, la evolución histórica experimentada por los medios de comunicación social aunque constituye una parte importante de la estructura cultural de una sociedad y, por consiguiente, se ve directamente afectada por los cambios que experimentan otras dimensiones de esa misma estructura, también incide directamente en las estructuras política y económica. Es imprescindible retener mentalmente esta constante interacción entre las tres estructuras para comprender las características y transformaciones experimentadas por los medios de comunicación social así como sus efectos en la articulación de las diversas opiniones públicas, nacionales e internacionales.

En la dimensión profunda de estas tres estructuras, podemos observar un mismo fenómeno social que constituye una de las principales mutaciones que ha experimentado la Humanidad en los últimos siglos. Me refiero al creciente protagonismo político, económico y cultural de las masas. Primero al amparo del liderazgo de la burguesía y, poco después, bajo la presión del proletariado urbano y del campesinado rural.

En efecto, poco a poco se van configurando las sociedades de masas, puesto que son ellas las que nutren los nuevos ejércitos estatales de recluta obligatoria; las que con sus votos ascienden a los partidos políticos a los puestos gubernamentales y también las que con sus rebeliones derrocan monarcas absolutos y derriban imperios. Son las masas populares las que crean las naciones, unifican los Estados e independizan las colonias de sus metrópolis. Finalmente son ellas las que con su trabajo en las fábricas, su consumo y sus impuestos sustentan el creciente poderío del capitalismo europeo y facilitan su expansión mundial.

Estas mismas sociedades de masas son las que propician el desarrollo de los medios de comunicación social, que actúan como auténticos catalizadores del proceso de comunicación social a través del cual se va desarrollando la autoconciencia histórica de las propias masas populares en su creciente protagonismo y su acumulación de poder, estatal e internacional, frente a las elites dirigentes. Como ha escrito Timoteo Álvarez se produce *una preferente relación simbiótica aunque no casual, como se verá más adelante, entre las masas y los medios de comunicación de masas, a los que hay que conceder, de momento al menos, la capacidad de divulgación y, por tanto, de generalización del fenómeno. Los medios hicieron, como mínimo, conscientes a las masas de su potencial de poder; las empujaron a la acción y las llevaron al protagonismo*<sup>26</sup>. Los medios de comunicación social son, por tanto, vehículos de cohesión y movilización de las masas, urbanas y rurales, pero al propio tiempo surgen y se potencian gracias a su difusión entre ellas.

En esta primera fase del proceso de expansión de los medios de comunicación social, fueron los medios de comunicación escritos los que dominaron el panorama informativo y de ellos el principal fue la prensa, aunque durante la segunda mitad del siglo XIX se implantó progresivamente un red de información internacional asociada al desarrollo y expansión de las agencias telegráficas de noticias<sup>27</sup>. Sólo al

---

<sup>26</sup> TIMOTEO ÁLVAREZ, J.: *Historia y modelos de la comunicación en el siglo XX. El nuevo orden informativo*, Barcelona, Ariel, 1987, pp.13-14.

<sup>27</sup> Resulta importante subrayar que los verdaderos efectos socio-culturales derivados de la imprenta de tipos móviles (Galaxia Gutenberg) sólo se alcanzaron durante los siglos XIX y XX gracias al proceso de alfabetización masivo que se llevó a cabo. Hasta ese período, su impacto cultural quedó restringido a ciertas elites sociales mientras que el resto de las masas siguió manteniendo

final del siglo aparecieron nuevos medios de comunicación social que, durante el siglo XX, llegarían a competir con la prensa sin desplazar por ello a las agencias de noticias. Entre ellos destacan la radiofonía; la cinematografía, la televisión y, finalmente, las telecomunicaciones por satélite y por red.

En términos generales la evolución experimentada por los medios de comunicación social la podemos dividir en las siguientes etapas:

1ª.- Etapa de *creación de la prensa de elite y difusión de la propaganda política* (1779-1848)

2ª.- Etapa de *difusión de la prensa de elite, aparición de la prensa popular y creación de las agencias telegráficas de noticias* (1848-1896)

3ª.- Etapa de *difusión de la prensa popular, desarrollo de las agencias internacionales de noticias y aparición de nuevos medios de comunicación social* (1896-1940)<sup>28</sup>

En cada una de estas fases, como apunta Timoteo Álvarez, observamos que la aparición de nuevas formas de prensa se conjuga con la consolidación de los tipos de prensa anteriores, formándose sucesivos estratos de comunicación social que intensifican el protagonismo político y económico de los periódicos, al tiempo que incorporan nuevos colectivos sociales a una opinión pública cada vez más activa. La prensa se diversifica en los formatos, se especializa en los contenidos y se generaliza en su difusión<sup>29</sup>.

### **III.1. Etapa de creación de la prensa de élite y difusión de la propaganda política (1779-1848)**

Aunque existen antecedentes de la prensa periódica desde finales del siglo XVII, su emergencia definitiva se produjo durante el último cuarto del

---

una cultura basada casi exclusivamente en la comunicación oral. Ello demuestra que los cambios tecnológicos poseen ritmos muy diversos en su incorporación a las distintas estructuras de las sociedades.

<sup>28</sup> Esta periodificación está basada en la adoptada por Timoteo Álvarez, aunque no se corresponde con exactitud a ella, ya que toma también en consideración las etapas relevantes desde el punto de vista de las estructuras política y económica. Véase TIMOTEO ALVAREZ, J. *Historia y modelos... op. cit.*, p. 48.

<sup>29</sup> *Ibidem.*, pp. 50-52.

siglo XVIII en Inglaterra y Francia, desde donde se difundió al resto de Europa y los nuevos países independientes surgidos de la descolonización. Sin embargo, la evolución experimentada por la prensa inglesa difiere parcialmente de la que se produjo en Francia, especialmente a partir del período revolucionario.

En efecto, en Gran Bretaña la burguesía surgida desde los comienzos de la Revolución Industrial instauró una fórmula de comunicación social directa, los cafés (*The Coffee House*), que facilitaba el intercambio de ideas políticas y culturales, así como la realización de negocios comerciales y financieros<sup>30</sup>. Por esas fechas las publicaciones periódicas inglesas estaban gravadas con importantes tasas fiscales, como las tasas de timbre o las *tax on knowledge*, que encarecían su precio de venta, haciéndolas sólo accesibles para la nobleza y los sectores más acomodados de la burguesía. Una de las principales funciones de los cafés era, precisamente, facilitar la lectura de estas publicaciones periódicas, al disponer de varios ejemplares para sus clientes, al tiempo que propiciaba el intercambio de opiniones entre los miembros de sectores políticos, intelectuales, comerciales o de profesiones liberales, contribuyendo así a la formación de grupos de opinión.

Entre 1762 y 1772 aparecieron varios semanarios como *The Britton*, *The North Britton* y sobre todo el *Public Advertiser*. Durante esta época, más exactamente en 1785, John Walter crearía el periódico más representativo de la burguesía inglesa: *The Times* que muy pronto alcanzó una tirada de 4.800 ejemplares. El contenido de esta prensa combinaba la información política, la opinión de destacados líderes e intelectuales de la época y la información económica. Se financiaba con las ventas, aunque con el tiempo los ingresos por los anuncios llegaron a representar una cuantía igual o superior a la de aquellas.

En Francia la influencia del Espíritu de la Ilustración y la efervescencia política prerrevolucionaria, constituyeron decisivos factores de estímulo para el desarrollo de una prensa con un importante contenido de crítica

<sup>30</sup> Ya hemos señalado en el capítulo dedicado a la economía internacional del siglo XIX, que la primera *bolsa* se constituyó en 1773 y fue de índole comercial, situándose en el *Stock Exchange Coffee House* de Londres. Entre los cafés más conocidos figuraron el *St. James*, punto de encuentro de los *whigs*, el *Garaway's* centro de reunión de los comerciantes, el *Serle's* de los jueces y abogados, el *Batsons's* de los médicos y el *Lloyd's* que fue el más conocido.

política y social, al que se le unía un no menos importante espíritu a favor de la difusión del racionalismo y los avances científicos y técnicos que se estaban produciendo, especialmente en Gran Bretaña, todo ello amparado por el reconocimiento de la libertad de expresión como un derecho fundamental del ciudadano. En semejantes circunstancias, la eclosión de la prensa escrita francesa fue excepcional. Entre 1789 y 1799 aparecieron en Francia más de 1.350 títulos de nuevas publicaciones periódicas. Muchas de tales publicaciones tenían una difusión local o regional y sus contenidos abundaban en los comentarios y discursos de dirigentes políticos junto con la propaganda política, presentada bajo la forma de críticas y caricaturas de las instituciones o los políticos.

Se trataba de una prensa de opinión más que de una prensa de información y sus destinatarios eran los sectores ilustrados de la burguesía y la nobleza francesas. Conviene señalar que a pesar de estas limitaciones, esta prensa periódica tuvo una notable influencia en el desarrollo y movilización de una opinión pública, todavía incipiente, pero que trascendió ampliamente las limitaciones que imponía la escasa alfabetización de la sociedad francesa. En efecto, como ocurría en Gran Bretaña con los cafés, en Francia se abrieron numerosos clubs políticos (antecedentes de los partidos políticos) por todo el país, en los que podían leerse los periódicos que publicaban las figuras más representativas de las diversas corrientes políticas (cordeliers, jacobinos, realistas, etc.).

De este período data también la creación de una prensa oficial financiada y, en ocasiones, creada por la Administración del Estado. Dicha prensa tuvo una doble función, de una parte canalizó la propaganda procedente del gobierno, demostrando con ello que el Estado contemporáneo aspiraba a desempeñar un papel activo más allá del empleo de la censura, a la que no renunció, en el nuevo campo de la información y la propaganda que estaba emergiendo. Por otro lado, algunos de estos periódicos sirvieron también para difundir los principales debates políticos parlamentarios y las leyes que se aprobaban, convirtiéndose en órganos oficiales de la necesaria publicidad que debía concederse a las normas jurídicas. A la primera de ambas funciones corresponde la *Gazette Nationale de France*, creada primero como medio de propaganda de la Corte y que a partir de 1791 pasó a ser un órgano oficial del

Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras que en la segunda categoría nos encontramos con *Le Journal des Débats et des Décrets*<sup>31</sup>.

En Centroeuropa, es decir en el Imperio Austríaco, Prusia y los restantes pequeños Estados de Alemania, la prensa escrita se mantuvo todavía enraizada, como ocurrió durante la primera mitad del siglo XVIII en Inglaterra, en la tradición informativa de las noticias locales y algunas escasas noticias de alcance nacional, frecuentemente teñidas de referencias ilustradas o nacionalistas. Finalmente, en Rusia los principales periódicos se caracterizaron por su clara influencia ilustrada y su oposición a las influencias germanófilas<sup>32</sup>.

Como podemos apreciar en esta breve exposición, la prensa periódica europea de finales del siglo XVIII, presentaba una serie de características comunes: era una prensa de opinión antes que de información, dirigida prioritariamente a las élites; poseía una estructura empresarial muy primaria, lo que le concedía importante libertad en cuanto a los contenidos y los formatos pero limitaba el número de ejemplares de sus tiradas y su duración a lo largo del tiempo. No obstante, la influencia de los escritos aparecidos en esta prensa periódica alcanzó una escala nacional y contribuyó a la articulación de una opinión pública entre la burguesía y la nobleza que se reveló decisiva en la evolución política y económica de los países europeos.

El panorama de la prensa periódica en la periferia extraeuropea fue significativamente desigual según consideremos la situación de las nuevas repúblicas independientes americanas, las colonias de las metrópolis europeas, los grandes Estados imperiales extraeuropeos (Imperio Turco, China y Japón) o las regiones del África subsahariana e Indochina. En América, la prensa periódica alcanzó una cierta relevancia con anterioridad al proceso de descolonización, imitando las características de la prensa existente en las metrópolis, aunque sin llegar a alcanzar la importancia y difusión imperante en las potencias europeas. Durante la segunda mitad del siglo XVIII, la prensa de las colonias británicas en América fue radicalizándose políticamente al cuestionar, cada vez más abiertamente, el vínculo colonial con la Corona y defender la independencia de Londres.

<sup>31</sup> PIZARROSO, A.: *Historia... op. cit.*, pp. 110-113.

<sup>32</sup> AGUILERA, C. y otros: *Historia de la comunicación... op. cit.*, pp. 323-325.

El desencadenamiento de la guerra de independencia impuso la necesidad de impulsar la propaganda política y con ella se produjo una proliferación de prensa escrita. Al mismo tiempo, las principales ciudades de las colonias americanas fueron creando sus propias publicaciones locales, siguiendo un esquema de difusión descentralizada de la prensa que contrastaba claramente con el existente en Inglaterra y que condicionó la estructura mediática en los Estados Unidos hasta nuestros días<sup>33</sup>.

En cuanto a las colonias hispanas en América, el modelo más imitado fue el de la *Gaceta de Madrid*, publicación periódica que dependía de la Corona y que difundió las noticias oficiales de naturaleza legal o política, mientras que el *Mercurio histórico y político* (1738) se convirtió en el periódico de referencia para las noticias económicas. En las colonias de ultramar, Juan Ignacio Castorena Urzúa y Goyeneche creó en 1722 la *Gazeta de Mexico y Noticias de Nueva España*, que fue la primera de las gacetas surgidas en aquellas tierras y que pervivió hasta 1742. Con posterioridad aparecieron la *Gazeta de Goathemala*, la *Gazeta de Lima* (1729-1767), la *Gazeta de La Habana* (1764), la *Gazeta de Buenos Aires*, del mismo año, y la *Gazeta de Santa Fe de Bogotá* (1785).

Todas estas gacetas poseyeron características comunes. En primer término tenían una periodicidad, mensual o bimestral, lo que les concedió mayor difusión que las hojas volantes que habían circulado hasta entonces. En segundo lugar fueron periódicos de información en los que predominaban las noticias, a diferencias de las publicaciones literarias o científicas. Finalmente siguieron el patrón establecido por la *Gaceta de Madrid* aunque, obviamente, su difusión fue menor que aquella.

Hubo que esperar a comienzos del siglo XIX para que surgiesen los primeros periódicos revolucionarios. Esta tardía emergencia se debió, en buena medida, a la férrea censura ejercida por el Tribunal del Santo Oficio (Inquisición) y que se atemperó con la legislación sobre la imprenta elaborada por los liberales en 1810. Ríos sostiene que el debate político suscitado en la prensa hispanoamericana buscó, ante todo, desentrañar la identidad particular de cada colonia, proceso en el que la Monarquía española y los vínculos con la metrópoli terminaron convirtiéndose en un obstáculo que hubo que destruir<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Ibidem., p. 426.

<sup>34</sup> RÍOS, E.: “Periodismo Hispanoamericano”, en Ibidem., p. 479.

Durante el período napoleónico y la etapa posterior al Congreso de Viena, la prensa europea se convirtió en un instrumento de debate y propaganda política entre liberales y absolutistas o monárquicos y republicanos, pero en términos generales fue una prensa publicada por y para la burguesía, antes que en un medio de información social generalizado.

Por otro lado, la mecanización facilitó el proceso de impresión abaratando los costes, aumentando las tiradas y reduciendo el tiempo de edición, lo que permitió a muchos semanarios convertirse en diarios. Naturalmente estas innovaciones se produjeron primero en Inglaterra y más tarde penetraron en los países continentales. El *Times*, máximo representante de la prensa conservadora británica, fue uno de los primeros en introducir la energía de vapor en sus prensas, aumentando su capacidad impresora hasta permitirle alcanzar una tirada de 10.000 ejemplares en 1836. Este crecimiento no pudo ser igualado por *The Morning Chronicle*, que constituyó el principal portavoz del liberalismo inglés por estas fechas.

La Francia de la Restauración era todavía un país eminentemente rural, en el que la prensa editada en provincias siguió siendo la más numerosa en títulos, aunque sus tiradas rara vez superaron los 2.000 ejemplares. En 1832 nueve ciudades de provincia editaban más de un periódico<sup>35</sup>. Esta fragmentación de la prensa fue propiciada por la división política que enfrentaba a los ultrarrealistas con los monárquicos tradicionalistas y a ambos con los bonapartistas, liberales y republicanos. Un enfrentamiento político que la censura trató de impedir que se generalizase a través de la prensa. Desde esta óptica, el debate político entre los distintos periódicos fue la traducción en la prensa de las divergencias imperantes en la sociedad francesa, demostrándose de este modo la creciente importancia de la prensa como instrumento de movilización política, esta vez en manos de una burguesía crecientemente urbana, cuyos intereses se encontraban cada vez más asociados a la naciente industrialización antes que a las propiedades rurales. Esta capacidad de movilización política pasó a manos del proletariado, también urbano, en la Revolución de 1848.

---

<sup>35</sup> Estas ciudades eran Burdeos, Lyon y Rouen, con cuatro periódicos cada una de ellas; Marsella, Lille y Nantes con tres y dos en Estrasburgo, Troyes y Le Havre. Véase NERÉ, J.: *Précis d'Histoire Contemporaine*, París, Presses Universitaires de France, 1986, traducido por Berta Juliá Brugués: *Historia Contemporánea. El siglo XIX*, vol. V, Barcelona, Labor, 1986, p. 92.

### **III.2. Etapa de difusión de la prensa de élite, aparición de la prensa popular y creación de las agencias telegráficas de noticias (1848-1896)**

Con la oleada revolucionaria que sacudió a Europa entre 1848 y 1849, aparecieron nuevas tendencias en la prensa vinculadas a dos grandes fenómenos: el nacionalismo y el movimiento obrero. El primero de ellos, de naturaleza esencialmente política y cultural, propició el empleo de la prensa como instrumento de movilización política en los procesos de unificación alemán e italiano. El segundo, de raíces nítidamente sociales y económicas, articuló las primeras Internacionales políticas, atribuyendo una proyección internacionalista al proletariado industrial que, sin embargo, terminaría entrando en una contradicción ideológica con sus raigambres nacionalistas durante la Primera Guerra Mundial.

Esta segunda fase del desarrollo de la prensa, coincide con la penetración de la Revolución Industrial en las potencias de la Europa Continental y se benefició de las múltiples ventajas que este proceso conllevaba. La expansión del transporte ferroviario y marítimo hizo más accesibles las noticias procedentes de las colonias y de otras áreas internacionales facilitando la difusión, nacional e internacional, de los principales periódicos<sup>36</sup>.

Al mismo tiempo, la rapidez de las comunicaciones que ofreció el desarrollo del telégrafo alámbrico, primero, el telégrafo impresor (1856), el teléfono de Graham Bell (1876) o la radio de Marconi (1896), permitieron la aparición de las agencias de noticias que pasaron a convertirse en las principales fuentes informativas de la prensa, de los empresarios y de los comerciantes, así como de los gobiernos que se constituyeron en clientes privilegiados de sus informaciones a cambio de amparar legalmente y financiar económicamente sus primeros pasos empresariales. En definitiva, a la consolidación de la prensa periódica vino a sumarse una nueva categoría de medios informativos, algunos de los cuales articularon una red internacional en la que durante décadas ejercieron un control oligopolístico.

---

<sup>36</sup> TIMOTEO ÁLVAREZ, J.: *Historia y modelos... op. cit.*, pp. 50-51.

La innovación tecnológica no se limitó al ámbito de la transmisión de las informaciones o noticias sino que provocó una auténtica revolución en la impresión de los periódicos. La introducción de la monotipia y, a partir de 1885, de la linotipia facilitó la preparación de las planchas que eran utilizadas posteriormente por rotativas capaces de imprimir 100.000 ejemplares de 8 páginas por hora, lo que redundó en la aparición de una prensa barata o de penique (*penny press*) accesible para amplios sectores de la población que se habían mantenido al margen de la influencia directa de los periódicos debido a sus altos precios. Análogamente los avances en la química permitieron la invención de la fotografía por Daguerre en 1839 y su perfeccionamiento con el fotograbado (1860), lo que introdujo nuevas formas de expresión visual en la prensa a la par que sentaban las bases para la aparición de un nuevo medio de comunicación social: la cinematografía, que alcanzaría su pleno desarrollo durante el período de entreguerras.

La popularización de la prensa, acentuó la dimensión puramente económica o empresarial sobre la perspectiva política que había dominado hasta entonces. Los medios de comunicación social, en general, y los periódicos, en particular, se convirtieron en negocios cada vez más rentables que debían ser dirigidos con los criterios empresariales que regían en la industria, el comercio o la banca, sectores cuyo crecimiento y expansión internacional les exigía una creciente y cada vez más inmediata información económica, al tiempo que les ofrecía, a través de los anuncios en prensa, una constante proyección publicitaria de sus productos o servicios entre las clases medias urbanas.

A partir de la década de los 60 podemos ya se puede distinguir, según Timoteo Álvarez, tres grandes tendencias en la prensa periódica:

a).- Los diarios clásicos de raíces políticas o de partido y, generalmente, asociados a un editor particular, una organización política o sindical o una empresa de tipo familiar. El *Times* de Londres constituye el ejemplo más representativo, con una tirada de 60.000 ejemplares.

b).- Los periódicos dominicales (*Sunday Papers*) cuyas tiradas superaron en ocasiones a las de los diarios y cuyo contenido se orientaba, específicamente, a sus lectores poco habituados a la lectura diaria de la

prensa. A esta categoría pertenecieron el *News of the World* y el *Lloyd's Weekly News*.

c).- Los diarios populares, con tiradas masivas de hasta 100.000 ejemplares, que utilizaban un lenguaje sencillo y que combinaban noticias locales con otras sensacionalistas, llegando en ocasiones a provocar auténticos escándalos políticos, como ocurrió con el asunto Dreyfus en Francia. En este grupo figuraron el *New York Herald*; el *New York Tribune*; el *Daily Telegraph*, *The Sun* o *Le Petit Journal*<sup>37</sup>.

En Estados Unidos, el cambio de tendencia en la prensa diaria se produjo a partir del final de la guerra de secesión y está asociado a un nombre, Joseph Pulitzer, auténtico pionero de la prensa popular sensacionalista que se impondría internacionalmente a partir de la década de los 90, inaugurando así una nueva etapa en la historia de la prensa<sup>38</sup>.

Como podemos apreciar, durante esta segunda etapa de la prensa periódica asistimos a la definitiva consolidación de la prensa diaria, auspiciada por los avances tecnológicos, la concentración de la población en grandes urbes y la irrupción de las nuevas fórmulas empresariales aplicadas a la industria informativa. Pero además, es también la fase de emergencia de las grandes agencias de noticias, creadoras de una red informativa mundial, gracias a la cual los periódicos de las grandes potencias podrán nutrir sus páginas con informaciones procedentes de las colonias y de otros continentes. La predominante dimensión política que caracterizó a la prensa de la etapa anterior, sin llegar a desaparecer, comenzó a conjugarse con las noticias económicas, sociales y culturales, dándole a los periódicos un contenido más plural y, por tanto, ampliando el espectro del público que los leía. Esta última característica, unida a la drástica reducción de los costes de impresión, el aumento de las tiradas y la creciente expansión de la alfabetización, permitieron la aparición de una nueva forma de prensa: la prensa popular sensacionalista, que dominó las décadas finales de este período.

---

<sup>37</sup> Ibidem., p. 22.

<sup>38</sup> Para darnos una idea de la revolución periodística que llevó a cabo Pulitzer, bastará con señalar que en 1883 adquirió un periódico, *The World*, con una tirada de 15.000 ejemplares y en 1892, es decir una década más tarde, esta cifra había ascendido a 375.000 ejemplares con dos ediciones diarias. Véase Ibidem., pp. 59-60.

### III.3. Etapa de difusión de la prensa popular, desarrollo de las agencias internacionales de noticias y aparición de nuevos medios de comunicación social\_(1896-1940)

A mediados de la década de los 90 el extraordinario éxito de la prensa popular sensacionalista atrajo a nuevos empresarios y editores, deseosos de alcanzar el poder económico y cultural que ya ostentaban los Pulitzer o los Northcliffe. Uno de estos editores fue William R. Hearst, quien en 1887 asumió la dirección del *San Francisco Examiner*. Hearst experimentó una nueva fórmula del periodismo de masas mucho más radical informativamente y más agresiva empresarialmente que la que mantenía el periodismo sensacionalista de su competidor Pulitzer. Esta nueva forma de periodismo (*new journalism*) será denominada desde entonces con la expresión de prensa amarilla.

Se trata de un periodismo que lleva hasta sus consecuencias más extremas los aspectos sensacionalistas de la realidad. Convierte en noticia preferente (primera página) los aspectos más grotescos y miserables de la condición humana que existen en cada suceso noticioso y cuando los hechos no son suficientemente espectaculares, los crea o los inventa. En la prensa amarilla el concepto de información veraz carece de significado, sólo tiene importancia la noticia vendible, sea o no veraz. El ejemplo más significativo del impacto alcanzado por la prensa amarilla de Hearst lo constituyó la manipulación de la explosión del Maine para justificar la declaración de la guerra hispano-norteamericana de 1898<sup>39</sup>.

En Inglaterra, el periodismo amarillo fue utilizado por lord Northcliffe en uno de los muchos periódicos que controlaba, el *Daily Mirror*, creado en 1903 y que hasta 1934 fue el exponente más significativo de este tipo de prensa británica. Su éxito fue también espectacular y ya en 1906 tenía una tirada de 300.000 ejemplares que ascendieron al millón en las vísperas de la Primera Guerra Mundial. En Francia este tipo de periodismo fue practicado por *Le Matin*.

<sup>39</sup> Véanse los excelentes estudios sobre el papel de la prensa americana, española y europea en la guerra de Cuba en DE OJEDA, J.: “La guerra de 1898 en la prensa americana”, en ASOCIACIÓN DE PERIODISTAS EUROPEOS: *Aquella guerra nuestra con los Estados Unidos. Prensa y Opinión en 1898*, Madrid, 1999, pp. 35-55; SEOANE, M<sup>a</sup> C.: “La guerra de 1898 en la prensa española. Responsabilidades de una prensa irresponsable”, en *Ibidem.*, pp. 57-71, y JIMENEZ, J.: “El conflicto entre Estados Unidos y España en la prensa europea”, en *Ibidem.*, pp. 73-85.

Como reacción a la prensa popular sensacionalista o abiertamente amarillista, durante esta tercera fase se impulsó la prensa de élite cuyo rasgo definitorio fue la preocupación por la información veraz, es decir, la búsqueda de la objetividad informativa. Esta prensa se dirigió al público de clase media, con poder adquisitivo y una cierta preparación intelectual (profesionales liberales, funcionarios, empresarios, etc.), al que trató de captar combinando el rigor informativo con los artículos de opinión de destacados intelectuales o literatos. Los diversos periódicos de élite trataron de singularizarse entre sí mediante sus orientaciones políticas coincidentes con las grandes corrientes imperantes en el país.

En la categoría del periodismo de élite, podemos citar a *The Times* que, paradójicamente, fue asumido desde 1908 por lord Northcliffe y el *Daily Telegraph* en Gran Bretaña; *Le Figaro* y *Le Temps* en Francia; el *Frankfurter Zeitung* o el *Berliner Tageblatt* en Alemania; *Il Corriere della Sera* en Italia o *El Imparcial* y *El Liberal* en España<sup>40</sup>.

En esta etapa se consolidó también una tendencia, tímidamente iniciada en la década de los 80, que constituyó la *prensa económica*. Como ya hemos señalado, desde los orígenes de la prensa contemporánea la naciente industrialización y expansión comercial, propias de la Revolución Industrial, recurrieron a la prensa para difundir sus actividades económicas y la necesaria información asociada a ellas (precios de las materias primas; evolución de las cotizaciones de las bolsas; etc.). De este modo, bien a través de los anuncios publicitarios, que progresivamente se fueron convirtiendo en una de las fuentes principales de ingresos de la prensa, o bien con la edición de Gacetas y Advertisers, la actividad económica fue abriendo su propio espacio informativo.

Naturalmente, cuando el desarrollo de las grandes potencias económicas alcanzó su fase de expansión imperialista, las noticias económicas nacionales e internacionales, se convirtieron en instrumentos esenciales de una estrategia empresarial plenamente internacionalizada y de unas políticas económicas gubernamentales que debían considerar no sólo

---

<sup>40</sup> Una recopilación de diversos estudios sobre la prensa en España desde finales del siglo XIX hasta el inicio de la transición democrática, pueden consultarse en AUBERT, P.; DESVOIS, J. M. (eds.): *Presse et pouvoir en Espagne. 1868-1975*, Madrid, *Maison des Pays Ibériques - Casa de Velázquez*, 1996.

los efectos de sus decisiones sobre la metrópoli sino también sobre sus colonias. En otras palabras, el imperialismo económico exigió la especialización económica y financiera de la información.

A esta necesidad respondieron la aparición, en 1884 del *Financial News*, lógicamente editado en Londres. Cuatro años más tarde, en 1888, se editó el *Financial Times*, que con el tiempo terminó absorbiendo a su competidor. Poco después, en 1889 se editó por *Charles H. Dow*, de la firma *Dow Jones and C<sup>o</sup>*, el *Wall Street Journal* que se convirtió en el periódico financiero de referencia para los empresarios norteamericanos, con una circulación de 30.000 ejemplares en 1902. La necesidad de este tipo de información económico-financiera, junto con el prestigio alcanzado por estos periódicos debido a su rigor informativo, les permitieron sobrevivir hasta nuestros días.

Finalmente, esta tercera etapa vio desarrollarse lo que Timoteo Álvarez ha denominado propaganda científica, es decir el empleo de los medios de comunicación social como instrumentos para la difusión de mensajes propagandísticos diseñados de conformidad con ciertas estrategias y empleando determinadas técnicas cuidadosamente estudiadas en sus efectos psicológicos y sociales.

Desde luego, la propaganda política había sido ampliamente utilizada a través de la prensa y otros medios de difusión gráfica y escrita en los procesos revolucionarios de finales del siglo XVIII. Napoleón recurrió ampliamente a la propaganda de guerra, tanto para recabar el apoyo del pueblo francés como para doblegar el espíritu de resistencia de los países que conquistó. Este tipo de propaganda fue sistemáticamente utilizada en las publicaciones de los nacionalistas italianos y de los emergentes movimientos populares de tinte político (abolicionistas; sufragistas) o social (feministas; socialistas; anarquistas). Evidentemente, los gobiernos la emplearon para legitimar sus regímenes o, como hizo Bismarck, para impulsar el proceso de unificación alemana<sup>41</sup>.

Sin embargo, la Primera Guerra Mundial constituyó un punto de inflexión en esta tendencia por varias razones. En primer lugar, la propaganda se convirtió en un instrumento imprescindible para lograr el apoyo masivo

---

<sup>41</sup> PIZARROSO, A.: *Historia... op.cit.*, pp. 185-192.

de los pueblos a las crecientes pérdidas humanas y materiales que provocó esta contienda y que no tenían parangón con ninguna de las guerras anteriores. En segundo término, la propaganda se convirtió en un instrumento importante para reforzar el espíritu de lucha de las propias tropas, al tiempo que se debilitaba el de las tropas enemigas. En tercer lugar, el desarrollo de la fotografía y la cinematografía unido al empleo de la aviación, constituyeron unas fuentes de información estratégica para los Estados Mayores, pero debidamente manipuladas también abrieron el camino para trasladar las imágenes de la guerra a la opinión pública, lo que reforzaba la credibilidad de las noticias que publicaban los periódicos, dando una visión del desarrollo de las campañas militares que, en muchas ocasiones, poco tuvo que ver con la realidad.

La figura del corresponsal de guerra, que ya desempeñó un papel crucial durante la guerra hispano-norteamericana de 1898, pasó a convertirse en parte esencial de las redacciones de los periódicos y las agencias de noticias, consolidándose una nueva fórmula de periodismo especializado: el reportaje de guerra, cuya definitiva eclosión tendría lugar durante la Guerra Civil española, y que ha llegado hasta nuestros días<sup>42</sup>.

#### **IV. Las agencias telegráficas de noticias y el desarrollo de la información internacional**

La creciente proliferación de periódicos, durante la segunda de las etapas estudiadas, generó una demanda expansiva de noticias e información que dio origen a la creación de las primeras agencias de noticias que, aún siendo inicialmente de alcance nacional, por surgir precisamente para satisfacer las demandas informativas de las grandes potencias coloniales europeas muy pronto operaron también como agencias de noticias de proyección internacional. La primera de ellas se fundó en París en 1832 por Charles Havas. A ella le siguieron la agencia alemana, fundada por Bernard Wolff en 1849, y la agencia británica, establecida por un emigrante alemán, Julius Reuter, en 1851. Simultáneamente, en los Estados Unidos un grupo de editores de periódicos fundaron en 1848 la agencia *New York Associated Press*.

---

<sup>42</sup> DE OJEDA, J.: “Los corresponsales de la prensa americana en la guerra de 1898”, en ASOCIACIÓN DE PERIODISTAS EURPEOS: *Aquella guerra nuestra...*, op.cit., pp. 87-118 y SAHAGÚN, F.: *El Mundo fue noticia. Corresponsales españoles en el extranjero: La información internacional en España*. Madrid, Fundación Banco Exterior, 1986.

El peso alcanzado por estas agencias de noticias en sus respectivos países y la competencia por penetrar en nuevas áreas, propiciada por el desarrollo del telégrafo, les indujo en 1859 a establecer un acuerdo de cooperación por el que se repartían el mercado mundial en tres grandes áreas, se articulaban intercambios recíprocos de información y se facilitaban el uso común de sistemas de comunicación. De este modo, la agencia *Havas* se reservó el control informativo del imperio francés y de ciertas áreas europeas, entre las que destacan Italia, España y Portugal. Por su parte, la agencia *Wolff* operaba fundamentalmente en Europa Central, los países nórdicos y el imperio ruso. Por último, la agencia *Reuter* dominaba el flujo de noticias en el imperio británico, la mayor parte del continente americano, incluidos los Estados Unidos, y Extremo Oriente. Surge así el primer cártel informativo de alcance mundial, establecido por las primeras empresas multinacionales del campo de la información. El establecimiento del cable trasatlántico (1855) abrió el mercado americano en el que operaban a escala nacional la *New York Associated Press* y la *Western Associated Press* (1862)<sup>43</sup>.

El acuerdo inicial entre las tres grandes agencias internacionales se reforzó, definitivamente por el acuerdo de cooperación concluido el 17 de Enero de 1870. Aunque este acuerdo de cooperación se mantuvo formalmente hasta 1934, su período de mayor actividad sólo llegó hasta 1889, pues con posterioridad a esta fecha los conflictos de intereses entre los gobiernos de Londres, París y Berlín, con un creciente intervencionismo en las estrategias empresariales de las respectivas agencias, unido a la competencia entre ellas redujo sensiblemente su eficacia.

Ya en 1875, la presión de la agencia *New York Associated Press*, obligó a una redistribución de las áreas asignadas con anterioridad. Con su incorporación al cártel, ésta adquirió la exclusiva en la distribución de noticias extranjeras en el interior de los Estados Unidos a cambio de renunciar a su penetración en Europa y América del Sur. Paralelamente,

---

<sup>43</sup> LÓPEZ-ESCOBAR, E.: *Análisis del "nuevo orden" internacional de la información*, Pamplona, EUNSA, 1978, pp. 45-48; HAMELINK, C.J.: *The Corporate Village. The Role of Transnational Corporations in International Communication*, 1ª ed., Roma, IDOC, revisada en 1980 (traducción de Homero Alsina Thevenet: *La aldea transnacional. El papel de los trusts en la comunicación audiovisual*, Barcelona, Gustavo Gili, 1981, pp. 193-197); TIMOTEO ÁLVAREZ, J.: *Historia y modelos...*, op.cit., pp. 30-42, y PAZ, M<sup>a</sup>.A.: "Las grandes agencias telegráficas de la información en Europa", en AGUILERA, C.: *Historia de la comunicación...* op. cit., pp. 433-468.

*Havas y Reuter* concluyeron un acuerdo bilateral por el que la primera adquirió el control informativo de América del Sur. Aunque este acuerdo poseía una vigencia exclusivamente anual, sin embargo, las sucesivas renovaciones posteriores lo mantuvieron vigente durante 40 años. Con la refundación, en 1907, por Edward Scripps de la agencia *United Press* y, dos años más tarde, la constitución por Hearst del *International News Service*, se cierra el capítulo fundacional de las agencias internacionales de noticias que operaron en el marco de la sociedad internacional decimonónica<sup>44</sup>.

La existencia de estas agencias de noticias de alcance internacional sirvió para sentar las bases de unas redes informativas que desde París; Berlín; Londres o Nueva York, recibían las informaciones de todos los rincones del mundo, las seleccionaban, las redactaban y distribuían nuevamente entre sus asociados de todo el mundo. Entre los principales clientes de estas agencias figuraban las agencias de noticias nacionales, los periódicos, nacionales o locales, pero se encontraban también numerosos empresarios, (banqueros, industriales o comerciantes) cuyos negocios internacionales les obligaban a disponer de una información mundial rápida, fiable y restringida en su acceso, diferenciándola así de la que a través de la *prensa* se difundía al gran público<sup>45</sup>.

Pero sobre todo, estas agencias internacionales de noticias se convirtieron en una de las principales fuentes de información mundial para los gobiernos de las grandes potencias que, a cambio, ofrecieron importantes subvenciones y, lo que a largo plazo resultó más importante para la estrategia empresarial de las agencias, el respaldo legal y político al cártel que habían constituido, garantizándoles el control exclusivo de toda la información que se generaba en las colonias. De este modo, estas agencias internacionales de noticias se convirtieron en instrumentos de la política exterior de las grandes potencias durante la segunda mitad del siglo XIX.

---

<sup>44</sup> Un estudio exhaustivo sobre el proceso de formación de estas *agencias de noticias* desde la óptica internacionalista se encuentra en PEREZ DEL POZO, M<sup>a</sup>. J.: *Agencias de noticias y sociedad internacional: El "pool" de los No Alineados e Inter Press Service*, Tesis Doctoral inédita, Madrid, 1994, vol. I, pp. 25-76.

<sup>45</sup> Una de las principales funciones que realizaron estas agencias desde su creación, fue la traducción de las noticias a los diversos idiomas de sus abonados. De este modo se convirtieron en instrumentos de difusión internacional de los idiomas de las potencias a las que pertenecía su núcleo mayoritario de clientes: inglés, francés o alemán.

Aunque esos vínculos entre los Estados y las grandes agencias internacionales fueron cruciales, especialmente en los casos de *Havas* y *Wolff*, no se puede realizar un análisis determinista y simplificador exagerando el papel desempeñado por estas agencias internacionales de noticias en la fase de consolidación del imperialismo europeo<sup>46</sup>.

La excesiva dependencia que originariamente poseían los periódicos de estas agencias, experimentó un cambio decisivo a partir de la década de 1880, cuando comienzan a surgir los primeros trusts periodísticos vinculados a los nombres de lord Northcliffe y lord Beaverbrook en Inglaterra; Pulitzer o Hearst en Estados Unidos; Ullstein, Mosse o Hugenberg en Alemania. Estos nuevos grupos periodísticos configuraron auténticos oligopolios que, primero a escala nacional y más tarde con una difusión internacional, lograron limitar el poderío informativo y económico de las agencias de noticias merced a disponer de sus propias redes de corresponsales y a sus tiradas millonarias.

La importancia política y económica de las agencias internacionales de noticias llevó a que los gobiernos de algunas potencias crearan o impulsaran la constitución de agencias nacionales de noticias, con un doble objetivo. De una parte, lograr su independencia informativa de las grandes agencias internacionales para todas aquellas noticias de alcance y relevancia nacional. En segundo lugar, para disponer de un instrumento centralizado desde el que poder canalizar la información y/o propaganda gubernamental a la prensa nacional y extranjera, especialmente en épocas de crisis o guerra. Naturalmente, todas las principales agencias nacionales concluyeron sus correspondientes acuerdos con las agencias internacionales.

Las agencias internacionales de noticias constituyeron, por tanto, un poderoso instrumento de la hegemonía mundial que en los ámbitos político, económico y cultural, ejercieron un reducido número de potencias europeas. Estas redes informativas internacionales todavía subsisten en la actualidad y siguen dominando, con algunas variaciones significativas, una parte mayoritaria del flujo informativo mundial del que se nutren otros medios de comunicación social<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> PEREZ DEL POZO, M<sup>a</sup>. J.: *Agencias... op. cit.*, p. 45.

<sup>47</sup> En el informe elaborado por el grupo de la UNESCO dirigido por Sean MacBride, se afirmaba: *Cinco de*

## V. Las interacciones entre las tres estructuras de la Sociedad Internacional decimonónica

La descripción y análisis de las tres estructuras internacionales nos muestran claramente una serie de estrechos vínculos entre ellas. Desde luego, desde los escritos de Marx y Engels sobre el capitalismo, las influencias entre la dimensión política y la económica han sido objeto de numerosas investigaciones que han demostrado, más allá de las diferencias ideológicas subyacentes, su alcance y consecuencias nacionales e internacionales. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con el papel histórico desempeñado por la estructura cultural y, como parte esencial de ella, por los medios de comunicación social.

Detengámonos, por un momento, en considerar este último aspecto de la investigación. Durante el siglo XIX la prensa desempeñó una función política contradictoria, ya que sirvió como instrumento de movilización social de las nuevas corrientes de pensamiento abiertamente revolucionarias, pero también de legitimación de las viejas ideologías absolutistas. Sirvió a la causa emancipadora de las colonias americanas y, al mismo tiempo, de cauce de justificación para la dominación imperialista de las potencias europeas en África y Extremo Oriente. Contribuyó a difundir las propuestas unificadoras en Italia y Alemania, pero también a potenciar el nacionalismo centrífugo que socavó los cimientos de los imperios austriaco y otomano.

La prensa operó como un nuevo medio a través del cual los gobiernos ganaron o perdieron las lealtades de sus sociedades, cada vez más conscientes de su protagonismo histórico gracias al acceso a una creciente información, pero también se reveló, junto con las agencias de noticias, como un nuevo y eficaz medio de la propaganda destinada a apuntalar la acción exterior de

---

*esas agencias de prensa-Agence France Press (Francia); Associated Press (Estados Unidos); Reuter (Reino Unido); Tass (URSS) y United Press International (Estados Unidos) desempeñan un papel especialmente importante en el plano mundial, debido a la amplitud y al perfeccionamiento técnico de sus sistemas de acumulación y distribución de la información en un gran número de lenguas, en todo el mundo. Véase MACBRIDE, S.: *Un solo mundo...* op. cit., pp. 110-111; AHUES, C. y TUPPER, P.: "Pour une information internationale alternative", en *Annuaire du Tiers Monde*, 1978, París, Berger-Lévrault, 1979, pp. 282-292; ESCRICHE, P.; FONTCUBERTA, M. de; MOLINERO, C.; MURCIANO, M.: *La comunicación internacional. Enciclopedia de periodismo*, Barcelona, Mitre, 1985, pp. 51-126; LÓPEZ-ESCOBAR, E.: *Análisis...*, op. cit., p. 452, y STEVENSON, R.L. y SHAW, D.L.: *Foreign News and the New World Information Order*, Iowa State University Press, 1984 (traducción de A. Espinet y L. Porta.: *Las noticias internacionales y el nuevo orden en la información mundial*, Barcelona, Mitre, pp. 72-73.*

los Estados, realizada mediante los tradicionales medios de la diplomacia, la guerra, el comercio y las finanzas. En definitiva, la prensa articuló, pero no generó, las tendencias que se desarrollaron dialécticamente en el seno de la estructura política. En este sentido la prensa operó, empleando la terminología de Duroselle, como una fuerza de las relaciones internacionales decimonónicas, mientras que las agencias de noticias operaron como verdaderos actores internacionales.

En cuanto a las interacciones entre los medios de comunicación social y la estructura económica internacional, la prensa desempeñó un papel limitado en la fase inicial de la Revolución Industrial, sin embargo durante su implantación por las potencias europeas continentales, surgió una prensa periódica de carácter económico y científico que facilitó la difusión de los avances tecnológicos y con ellos el desarrollo acumulativo de los conocimientos y su implantación empresarial.

También dio paso a la constitución de grandes trusts empresariales merced a los cuales se generó un subsector de servicios relacionado con la información, su obtención, tratamiento, transmisión y venta que, durante las últimas décadas del siglo XIX y todo el siglo XX, pasaría a convertirse en uno de los sectores económicos de mayor crecimiento.

Ciertamente el desarrollo de las telecomunicaciones contribuyó decisivamente a la potenciación del sector económico vinculado a la información, pero su impacto en la economía alcanzó también a la estructura empresarial facilitando la implantación de las empresas multinacionales, extendiéndose a los intercambios comerciales y financieros al permitir a los empresarios y al propio Estado disponer de información económica sobre las condiciones de producción y de mercado en cualquier país del mundo. El protagonismo desempeñado en este terreno por las agencias internacionales de noticias fue decisivo, contribuyendo a internacionalizar la información de los periódicos y articulando una red mundial de transmisión de noticias por la que circuló gran parte de la información económica generada y consumida por los propios agentes económicos.

Finalmente, la prensa constituyó un instrumento de comunicación y de presión política de los sectores sociales surgidos como consecuencia de la industrialización. En efecto, la burguesía primero, los obreros de las grandes

industrias, más tarde, y por último el campesinado, crearon sus propios órganos de información y expresión colectiva, a través de los cuales canalizaron sus reivindicaciones económicas, de condiciones de vida y de democratización política, promoviendo la conciencia colectiva y con ella la movilización sindical y política hasta el punto de transformar la economía y la política internacionales y de crear nuevos actores, como por ejemplo las Internacionales de partidos políticos y las Internacionales sindicales.

En relación con otras dimensiones de la propia estructura cultural, los medios de comunicación desempeñaron un protagonismo significativo. Importantes movimientos artísticos, como el Romanticismo, encontraron en las páginas de los periódicos un medio, complementario a los libros y folletos tradicionales, para difundir sus ideas por toda Europa. En otras ocasiones, la prensa sirvió para divulgar corrientes filosóficas y de pensamiento que contribuyeron al arraigo de ideologías políticas, sociales o económicas. Las ideas de Hegel, Fichte, Tocqueville, Mazzini, Bakunin o Marx, se diseminaron por Europa y América a través de las versiones simplificadas que aparecieron en periódicos y semanarios.

Las propias identidades culturales particulares se potenciaron a través de la diversidad lingüística, pues la difusión de la prensa escrita entre amplios sectores de la población que experimentaban un importante proceso de alfabetización a finales del siglo XIX, contribuyó a la incorporación de la comunicación escrita en los hábitos de relación social de las masas, hasta entonces marginadas de este proceso de enculturación. Esta tendencia adquirió una dimensión internacional debido a los grandes movimientos migratorios, pero también a la difusión mundial de la prensa escrita que aprovechó las oportunidades ofrecidas por los nuevos medios de transporte terrestre y marítimo. La creación de la Unión Postal Universal demostró la importancia y el alcance mundial de este fenómeno.

Todos estos procesos tuvieron una traducción social inmediata con la aparición, ampliación y organización de unos públicos con opinión, cuya inserción en los procesos comunicativos internacionales terminó por convertirlos en protagonistas de una realidad internacional de la que cada vez poseían más información y en la que aspiraban a influir junto con los Estados y otros actores internacionales.

En resumen, los medios de comunicación social incidieron directamente en la instauración del orden internacional decimonónico, cuya configuración sólo es comprensible contando con su presencia.

## **VI. Conclusiones**

A lo largo de esta investigación se han descrito, analizado y comparado las tres estructuras básicas de la Sociedad Internacional decimonónica. En cada una de ellas hemos apreciado un centro del sistema internacional, integrado por grandes potencias europeas, complementado por unas potencias regionales, bien emergentes, como Estados Unidos, Italia o, más tarde, Japón, o bien decadentes como el Imperio Turco o España, cuyas acciones exteriores influyeron en la dinámica del centro del sistema, sin modificar su estructura, y una periferia extraeuropea, diversa y fragmentada, cuya subordinación a algunas de las grandes potencias coexistió con las tendencias emancipadoras.

Junto a esta dimensión estatal, debemos destacar la aparición de nuevos actores internacionales cuya influencia en el orden internacional creció, cuantitativa y cualitativamente, durante todo el siglo XIX hasta convertirse en protagonistas decisivos de la Sociedad Internacional del siglo XX.

La articulación de cada una de las tres estructuras internacionales no se realizó de un modo homogéneo ni simultáneo entre las grandes potencias europeas o entre éstas y la periferia extraeuropea, pero sí siguió unas pautas generales de desarrollo análogas y que podemos resumir en las siguientes:

a).- El cambio estructural se inicia en una o dos grandes potencias europeas, que adquieren una posición dominante en la estructura durante varias décadas, merced a las ventajas adquiridas como resultado de su capacidad innovadora.

Gran Bretaña capitalizó el cambio en la estructura económica, mientras que Francia lo hizo en la estructura política y ambas compartieron la iniciativa en la parte de la estructura cultural relativa a los medios de comunicación.

b).- En una segunda fase, el cambio estructural se propaga a otras potencias, con ritmos de penetración que varían según el grado de resistencia política, social y cultural a las transformaciones que se exigen para la sustitución de la vieja estructura por los valores, ideas, instituciones y relaciones característicos de la nueva.

La mayor resistencia al cambio se produjo en la estructura política, que exigió acuerdos explícitos e instituciones multilaterales para controlar y dirigir el orden político internacional decimonónico. El cambio en las estructuras económica y cultural se realizó de forma menos traumática y requirió un menor grado de institucionalización internacional. En los tres casos, el Imperio austriaco y Rusia fueron las potencias con mayores dificultades de adaptación.

c).- La mayor o menor facilidad y rapidez en la adaptación al cambio estructural condicionó decisivamente la posición que ocupaba cada potencia en la jerarquía internacional, surgida tras la consolidación de la nueva estructura, así como su capacidad para imponer sus intereses y objetivos como parte de las relaciones e instituciones que sustentarían el nuevo orden internacional.

Las dificultades de Austria y Rusia para adaptarse a las nuevas estructuras política y económica, erosionaron su posición como potencias europeas y, por tanto, su capacidad para influir en las relaciones que se desarrollan tanto en el centro del sistema internacional como entre éste y la periferia. Este deterioro de sus respectivas posiciones en las jerarquías política y económica, no pudo ser compensado mediante sus iniciativas en la estructura cultural en la que también perdieron protagonismo y status internacional.

d).- Durante la etapa de consolidación de las nuevas estructuras en el centro europeo del sistema internacional, se inició también su propagación por la periferia extraeuropea. Esta propagación se realizó por fases y su ritmo e intensidad varió de unas áreas a otras. El protagonismo en esta difusión internacional de las nuevas estructuras le correspondió a la potencia o potencias europeas que iniciaron el cambio estructural que, sin embargo, se vieron reforzadas o limitadas en su iniciativa por la acción de otras potencias medias de alcance regional.

Desde la perspectiva de la estructura económica, el protagonismo de la propagación internacional le cupo a Gran Bretaña seguida, con posterioridad, por Francia y Alemania y, de forma limitada, por Estados Unidos. En cambio en la estructura política, el protagonismo de la proyección internacional se realizó conjuntamente por Gran Bretaña y Francia a través de la conquista y colonización de nuevas áreas, complementada por la acción exterior de Rusia, Estados Unidos y, finalmente, Italia, Japón y España.

En cuanto a los medios de comunicación, la difusión internacional de la prensa fue impulsada por Gran Bretaña y Francia, seguida de Alemania y Estados Unidos, situación que cambió parcialmente en el terreno de las agencias internacionales de noticias.

e).- Los países y territorios de la periferia extraeuropea se incorporaron a los cambios estructurales en momentos distintos y, sobre todo, en condiciones políticas, económicas y culturales muy desiguales. Estas dos circunstancias, temporal una e interna la otra, constituyeron, junto con la forma en que las potencias europeas desarrollaron sus relaciones con tales países y territorios, el marco determinante de las posiciones que ocuparon en el orden internacional.

En la estructura política, los países de la periferia con un Estado organizado, como fue el caso de Estados Unidos; el Imperio Turco; la mayoría de los países iberoamericanos; China y Japón, quedaron en una posición de subordinación respecto de las potencias europeas que si bien no estuvo exenta de conflictos armados, se canalizó predominantemente a través de las relaciones de cooperación política, diplomática y jurídica. En cambio, las sociedades y pueblos carentes de organizaciones estatales sólidas, fueron incorporados a la estructura política internacional mediante la ocupación territorial y la dominación político-administrativa que les impusieron las potencias europeas.

En lo que atañe a la estructura económica, se aprecia también una diferenciación en la periferia extraeuropea en función de la rapidez con la que se adaptaron a la Revolución Industrial las diversas sociedades. En este sentido, cabe diferenciar a los Estados Unidos y Japón, que

demonstraron una destacable capacidad de interiorización de los cambios exigidos por la revolución agrícola, la industrialización y las transformaciones comerciales y financieras, del resto de países que se resistieron, caso de China, o se adaptaron de forma tardía e incompleta a tales cambios, como ocurrió en Iberoamérica, el Imperio Turco, el subcontinente indio e Indochina y toda el Africa subsahariana. Para estos últimos, su inserción en la estructura económica internacional se realizó a partir de la dominación comercial y financiera que le impusieron las potencias europeas imperialistas, principalmente Gran Bretaña y Francia, y eventualmente las dos potencias extraeuropeas más desarrolladas, es decir Estados Unidos y Japón.

En relación con los cambios experimentados con el desarrollo de los medios de comunicación, la periferia extraeuropea se vio afectada de modo diferente atendiendo al grado de occidentalización de sus culturas particulares. En efecto, el continente americano y algunas zonas de las costas africana y asiática, habían sido incorporadas a la civilización europea durante los siglos XVI a XVIII, lo que les permitió asociarse al desarrollo internacional de la prensa y las agencias de noticias, si bien en condiciones de inferioridad respecto los principales medios de comunicación surgidos en las potencias europeas. El resto de las sociedades, es decir el Imperio Turco, el resto de África y todo el continente asiático, quedaron al margen del desarrollo de la prensa y se convirtieron en *objeto* de la información difundida por las agencias de noticias.

Los cambios en los medios de comunicación social surgieron inicialmente asociados a las transformaciones de la estructura política, sin embargo a partir de la segunda mitad del siglo XIX se generó una estructura informativa internacional cuya configuración y dinámica estuvo directamente condicionada por e influyó decisivamente en las estructuras política y económica. Desde entonces hasta nuestros días, las interacciones entre las tres estructuras se han intensificado, diversificado y universalizado, introduciendo un mayor grado de *interdependencia y complejidad* en la Sociedad Internacional.

Esta creciente interdependencia y complejidad obligan a elaborar interpretaciones teóricas que incorporen a las Relaciones

Internacionales el papel desempeñado por la dialéctica entre la diversidad cultural y la unidad civilizatoria, con objeto de poder alcanzar explicaciones satisfactorias de la realidad internacional presente y futura.



## **Marruecos y la cuestión saharai**

**Dra. Delia Contreras**

Profesora de Relaciones Internacionales

Universidad San Pablo-CEU

SÁHARA MARRUECOS DESCOLONIZACIÓN  
AUTODETERMINACIÓN INDEPENDENCIA SOBERANÍA  
OCUPACIÓN ANEXIÓN

### Resumen

El pueblo saharai vive en la actualidad uno de los momentos más inciertos de su historia, tras los fracasados intentos de las Naciones Unidas de desbloquear el proceso negociador que habría de conducir a la solución del conflicto. Partimos, en nuestro estudio, de un análisis histórico del trazado de las fronteras del Sahara para tratar de establecer si las reivindicaciones de Marruecos sobre el territorio son legítimas desde el punto de vista del Derecho Internacional. A continuación exponemos los distintos planes de paz propuestos, hasta el momento, por la Organización de las Naciones Unidas, así como las continuas tácticas dilatorias utilizadas por el gobierno de Rabat para prolongar indefinidamente la ocupación del Sáhara.

SAHARA MOROCCO DECOLONIZATION SELF-DETERMINATION  
INDEPENDENCE SOVEREIGNTY OCCUPATION ANNEXATION

### Abstract

The Saharai people are undergoing one of the most uncertain times of their history, following the failed attempts of the United Nations to unblock the negotiating process that should have led to a resolution of the conflict. The present study starts with an historical analysis of the drawing up of the frontiers of the Sahara in order to ascertain whether Morocco's claims to the territory are legitimate under international law.

It also sets out the various peace proposals that have been put forward by the UN and the constant delaying tactics used by the Rabat government to prolong the occupation of the Western Sahara indefinitely.

## Sumario

I. Introducción.- II. La delimitación de las fronteras del Sáhara.- III. Las reivindicaciones de Marruecos sobre el territorio.- IV. La Marcha Verde y la firma de los Acuerdos de Madrid.- V. El inicio del conflicto.- VI. La posición de Marruecos en las negociaciones de paz.- VII. Las alternativas de James Baker.- VIII. Conclusiones.

### **I. Introducción**

Para comprender la importancia del Sáhara Occidental en la política de Marruecos es necesario partir de la propia naturaleza del régimen instaurado en el país tras la independencia. Desde entonces, los principales pilares sobre los que se sustentan las coordenadas políticas del sistema han sido, por una parte, la Monarquía y, por otra, una ideología nacionalista basada en la expansión e integridad territorial. Puesto que el Sáhara constituye una de las piezas clave de este último cabría preguntarse ¿qué argumentos esgrime Rabat para reivindicar el territorio saharauí? y sobre todo ¿son éstos legítimos desde el punto de vista del Derecho Internacional?

Las fronteras del Sáhara fueron establecidas en virtud de los acuerdos firmados en 1900, 1904 y 1912 entre España y la que era en aquel momento la gran potencia colonial europea en el norte de África, Francia. Posteriormente, cuando Marruecos alcanzó su independencia en 1956 suscribió dos importantes acuerdos con el gobierno francés y el español, que regulaban ciertos aspectos de las relaciones entre el nuevo estado independiente y sus antiguas metrópolis.

En el artículo 11 del Tratado franco-marroquí de 28 de mayo de 1956 se establecía que Marruecos, ya independiente, “asume las obligaciones que se derivan de los tratados internacionales firmados por Francia en su nombre”. En virtud de este artículo, por lo tanto, Marruecos aceptaba de forma implícita el contenido íntegro de los tratados firmados por España y Francia sobre las fronteras saharauis.

A pesar de ello, cuando en 1974 las autoridades españolas anunciaron la convocatoria en el Sáhara de un referéndum sobre la autodeterminación, el gobierno marroquí solicitó al Tribunal Internacional de Justicia de la Haya (TIJ) que emitiera un Dictamen sobre el estatuto anterior del territorio alegando que con anterioridad a la llegada de los españoles, ya existían vínculos de dependencia de la población saharauí respecto al sultán de Marruecos.

En su dictamen de 16 de octubre de 1975 el órgano jurisdiccional de las Naciones Unidas declaró de forma tajante que la cuestión saharauí no guardaba relación alguna con la integridad territorial de Marruecos, sino que era un problema de descolonización que debía solucionarse mediante el ejercicio del derecho a la libre determinación de los habitantes del territorio. El Tribunal, sin embargo, sí reconocía la existencia de lazos de sumisión entre el sultán y algunas tribus del territorio, concretamente los tekna, que practicaban la vida nómada en el interior de Marruecos, al norte del río Draá.

Este último argumento fue utilizado por el rey Hassan II para reivindicar el Sáhara. Poco más tarde se iniciaba la Marcha Verde y, tras ella, quedaban concluidos los acuerdos de Madrid por los que España renunciaba a su responsabilidad histórica de facilitar a los saharauis el ejercicio del derecho a la autodeterminación.

Tras la retirada española se inició un largo conflicto entre Marruecos y el Frente Polisario hasta la entrada en vigor, en 1991, de un alto el fuego decretado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Desde entonces, este organismo internacional ha presentado cinco planes diferentes para tratar de desbloquear la situación del territorio siendo imposible, hasta el momento, alcanzar una solución de consenso entre las partes.

La última propuesta de la ONU, el denominado “Plan de Paz para la libre determinación de los habitantes del Sáhara Occidental”, aunque ha recibido el apoyo unánime de su Consejo de Seguridad y del Frente Polisario, ha sido rechazada por el gobierno de Rabat. Las autoridades marroquíes han manifestado que la aplicación del plan afectaría al estatuto de sus “provincias del sur”, lo que podría provocar, en el caso de

que llegara a aprobarse, nuevos intentos secesionistas en otras zonas del país y, en última instancia, su total desmembramiento.

El rechazo del gobierno marroquí a cualquier solución del conflicto acorde con el Derecho Internacional, así como sus continuas tácticas dilatorias para prolongar la ocupación del territorio pueden crear un peligroso precedente en la escena internacional. El Sáhara Occidental, aunque ciertamente la delimitación de sus fronteras pueda considerarse un tema complejo, de ningún modo forma parte de la integridad territorial de Marruecos. Las autoridades marroquíes y en especial el monarca, Mohamed VI, deberían aceptar este hecho aprobando la denominada “Tercera Vía” presentada por la Organización de las Naciones Unidas.

## II. La delimitación de las fronteras del Sáhara

España comenzó el proceso de colonización de lo que se conoció entonces como el Sáhara español y, posteriormente, el Sáhara Occidental, en el siglo XIX, en el contexto de las actividades llevadas a cabo por la “Asociación para la exploración de África”.

En 1881 representantes de la Sociedad de Pesquería Canario-Africana firmaron en Arrecife, capital de Lanzarote, un acuerdo con los jefes principales de los nativos de la península de Río de Oro, por el que se hacía entrega a dicha compañía del terreno comprendido entre Río de Oro y Cintra. Posteriormente, en el año 1884 Bonelli, representante de la Sociedad Española de Africanistas, estableció varias factorías en el territorio comprendido entre Río de Oro y Cintra, y también en Cabo Blanco, siendo necesaria para ello la firma de un nuevo acuerdo en el que se declaraba: *hemos entregado el territorio llamado Cabo Blanco para que se halle bajo la protección y gobierno de S.M. el rey de España, Don Alfonso XII, únicamente*<sup>1</sup>.

El 26 de diciembre de 1884 el gobierno de Madrid notificaba oficialmente a diversas potencias extranjeras el establecimiento de un protectorado español sobre *los territorios de la costa occidental de África comprendidos entre Bahía del Oeste, Cabo Bogador y Cabo Blanco*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> RUÍZ, J.: “La tierra de los hombres azules”, en *Historia 16*, 1979, Extra nº 9, p. 11.

<sup>2</sup> VILAR, J.B: *El Sáhara español. Historia de un sueño colonial*, Madrid, Sedmay, 1977, p.42.

En el año 1886, José Álvarez Pérez, antiguo cónsul de Mogador, firmó en Lanzarote junto a Mohamed Ben Alí de la tribu de Ben Zarguin, un Tratado de Amistad y protección sobre los habitantes del territorio situado entre el río Dráa y Bojador, al norte del Sáhara, en Saguía el Hamra. Meses más tarde tendría lugar la expedición de Cervera, Quiroga y Rizzo, que suscribieron un acuerdo con los jefes de Adra-Temar en la actual Mauritania, y de las salinas de Idyil, al Este del Sáhara, por la que éstos ponían bajo protección del gobierno español a todas sus tribus. Estos acuerdos, a diferencia de los anteriores, no fueron notificados a ninguna potencia extranjera, circunstancia aprovechada por Francia durante las negociaciones entre los dos gobiernos desarrolladas al término de la Conferencia de Berlín.

Las fronteras del Sáhara fueron definidas en los acuerdos realizados entre Francia y España en 1900, 1904 y 1912. Durante las negociaciones de estos tratados España, debilitada por el desastre del 98 y carente de un gobierno estable debido a la lucha entre partidos políticos, no pudo hacer frente a las reivindicaciones sobre el territorio presentadas por las autoridades francesas.

El primer Tratado firmado en París el 27 de junio de 1900 establecía los límites sur y este de las posesiones españolas en la costa occidental saharauí, sin embargo, no especificaba nada respecto a la delimitación por el norte, posiblemente debido a lo dudoso de la frontera sur marroquí.

En este tratado España perdía las salinas de la región de Idyil, parte de la Bahía del Oeste y de Cabo Blanco. El hecho de que el gobierno español no hubiera notificado a ninguna potencia extranjera los acuerdos suscritos por Álvarez Pérez, Cervera, Quiroga y Rizzo, fue aprovechado por Francia durante las negociaciones.

La delimitación de la frontera norte del Sáhara quedó establecida en el Tratado secreto firmado por España y Francia en 1904, en el cual ambas potencias acordaban que tal frontera habría de ser la del sur de Marruecos. En cuanto a ésta, en un Real Decreto del Gobierno español fechado en 1886 se había manifestado el doble propósito del Gobierno de su Majestad *de llevar la ocupación española hasta el límite del Imperio de Marruecos y de sostener que la fijación de este límite corresponde exclusivamente*

*al sultán. Posteriormente, en una Real Orden fechada en este mismo año y dirigida al ministro en Tánger se manifestaba: Al Gobierno español le es indiferente cual sea el límite sur del Imperio de Marruecos, y lo mismo acepta el Dáa que el Kibica que desemboca en lo que se llama Boca Grande, que cualquier otro que el sultán quiera señalar, sin más reservas de la que Europa acepte ese límite. No necesito insistir que en todo lo relativo a lo que a estas cuestiones se refiere ha de ser de común acuerdo y en amistosa inteligencia con el sultán<sup>3</sup>.*

Para las autoridades españolas, por lo tanto, correspondía únicamente al sultán de Marruecos establecer el límite sur de su Imperio y en consecuencia de la frontera norte del Sáhara. El interés del gobierno español en la extensión de la frontera sur marroquí provenía del temor de que se instalara allí una potencia colonial y por lo tanto quedaran amenazadas no sólo las posesiones españolas en el norte de África sino también las Islas Canarias. A pesar de ello, durante las negociaciones el gobierno francés actuó en nombre de Marruecos, perdiendo España los territorios de Fez, Taza, el valle del Sús y el puerto de Agadir.

Los acuerdos anteriores fueron confirmados en un nuevo tratado franco-español de 1912 en el que ambas potencias trataron de fijar las fronteras definitivas de Marruecos con las posesiones españolas y francesas en el norte de África y las zonas de influencia en que quedaría dividido el país bajo régimen de protectorado. En este tercer acuerdo España perdía dos importantes enclaves del sur marroquí, Tinduf y Uad Num. El resto del territorio quedaba en las condiciones estipuladas en los Tratados de 1900 y 1904.

Cuando Marruecos accedió a su independencia en 1956 en virtud de dos Tratados, el primero firmado con Francia el 2 de marzo de ese año y el segundo con España el 7 de abril, se produjo una confirmación de las fronteras del Sáhara español. Estos acuerdos fueron acompañados por otros posteriores en los que se regulaban ciertos aspectos de las relaciones entre el nuevo Estado independiente y sus antiguas metrópolis. En el artículo 11 del acuerdo franco-marroquí de 28 de mayo de 1956 se establecía que Marruecos, ya independiente, “*asume las obligaciones*

---

<sup>3</sup> Citado por CARVAJAL, J. I.: *La cuestión del Sáhara Occidental en las Naciones Unidas*, Madrid, Escuela Diplomática, 1969, p. 8.

*que se derivan de los tratados internacionales firmados por Francia en nombre de Marruecos, así como las que resulten de actos internacionales relativos a Marruecos que no han dado lugar a observaciones por su parte”<sup>4</sup>.*

Cabría deducir, por lo tanto, que en virtud del artículo 11 del acuerdo franco-marroquí de 28 de mayo de 1956, Marruecos aceptaba el contenido íntegro de los tratados firmados por España y Francia sobre las fronteras del Sáhara.

### **III. Las reivindicaciones de Marruecos sobre el territorio**

En la década de los 50 y en los años 60, más de setenta países asiáticos y africanos alcanzaron su independencia. España, como país miembro de Naciones Unidas desde 1955, tuvo que aceptar los principios de este organismo en materia de descolonización. No obstante, el gobierno franquista trataría de eludir inicialmente la descolonización del territorio saharauí, otorgándole a éste el estatuto de provincia española. A pesar de ello, el Sáhara fue considerado por las Naciones Unidas como un territorio no autónomo y desde 1963 figura en la lista de territorios a los que debe aplicarse la Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, Declaración que fue consagrada en la histórica Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU de 14 de diciembre de 1960<sup>5</sup>.

En una nota oficial del gobierno español fechada el 20 de agosto de 1974 y dirigida al entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, se establecía que *“el gobierno español celebrará un referéndum en los primeros meses de 1975, en la fecha que se fijará con la debida antelación y adoptará las medidas necesarias para que los habitantes autóctonos del territorio ejerzan su derecho a la libre determinación”*<sup>6</sup>. Poco más tarde, las autoridades españolas comenzaron

<sup>4</sup> REZETTER, R.: *Le Sahara Occidental et les frontières marocaines*, Paris, Nouvelles Editions Letens, 1977, p.37.

<sup>5</sup> Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU, 14 diciembre 1960, Undoc A74684 (1960).

<sup>6</sup> MENÉNDEZ DEL VALLE, E.: *Sáhara Español: una descolonización tardía*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1975, p.63.

a elaborar el censo de la población saharauí. Todo parecía indicar que la descolonización del Sáhara sería algo inminente, sin embargo, el rumbo de los acontecimientos provocó un cambio sustancial en lo que originalmente había planificado el gobierno franquista.

Cuando las autoridades españolas anunciaron la convocatoria del referéndum, el gobierno marroquí solicitó oficialmente al Tribunal Internacional de Justicia de la Haya (TIJ) que emitiera una opinión sobre el estatuto anterior del Sáhara, con el fin de establecer si en el momento de la llegada de los españoles el territorio saharauí era *res nullius*, en cuyo caso Rabat aceptaría la convocatoria del plebiscito, o si por el contrario existían con anterioridad vínculos de dependencia de la población saharauí respecto al sultán de Marruecos. Años antes el monarca alauita había manifestado su intención de anexionarse el territorio, en el contexto de una estrategia cuyo fin último sería la construcción de un Imperio Cherifiano que se extendería hasta las orillas del río Senegal. El gobierno mauritano aprovechó entonces la coyuntura para reivindicar también parte del Sáhara.

Ante las pretensiones de Marruecos y Mauritania, los saharauís habían decidido tomar las armas meses antes de que Rabat solicitara el dictamen de la ONU. En mayo de 1973 se celebró el Congreso Constitutivo del Frente Popular para la Liberación de Saguía El Hamrá y Río de Oro (Frente Polisario), movimiento de liberación nacional, liderado en sus inicios por Mohamed Sidi Brahim Basiri. Para contrarrestar la popularidad del Frente y con el fin de establecer, llegado el momento, una independencia tutelada, a instancias de la Presidencia del Gobierno español se creó en el Sáhara un partido pro gubernamental, el Partido de Unión Nacional Saharauí (PUNS).

Durante varios meses España, Argelia, Marruecos y Mauritania presentaron ante el TIJ multitud de alegaciones escritas y verbales. Los saharauís, sin embargo, no pudieron expresar su legítimo deseo de obtener el derecho a la libre determinación, porque el artículo 34 del Estatuto de la Corte establece que únicamente pueden tener acceso a ella los Estados soberanos. Durante el curso de las alegaciones, los delegados españoles en la ONU presentaron numerosas pruebas documentales, concretamente seis volúmenes de información, uno de

mapas y otro de documentos complementarios, para probar la carencia de lazos jurídicos entre el Sáhara y Marruecos y la independencia de sus habitantes respecto al sultán.

En su Dictamen de 16 de octubre de 1975 el órgano jurisdiccional de las Naciones Unidas declaró de forma tajante que la cuestión saharauí no guardaba relación alguna con la integridad territorial de Marruecos, sino que era un problema de descolonización que debía solucionarse mediante el ejercicio del derecho a la libre determinación de la población del territorio. *El Tribunal no ha comprobado la existencia de vínculos jurídicos de tal naturaleza que puedan modificar la aplicación de la resolución 1514 (XV) en cuanto a la descolonización del Sáhara Occidental y, en particular, la aplicación del derecho de autodeterminación mediante la expresión libre y auténtica de la voluntad de la población del territorio*<sup>7</sup>.

El Tribunal, sin embargo, aunque establecía la inexistencia de vínculos de soberanía entre Marruecos y la población saharauí, sí reconocía cierto lazo de sumisión entre el sultán y algunas tribus del territorio, concretamente los tekna, que nomadeaban en el interior de Marruecos al norte del río Dráa.

Este último argumento fue utilizado por el rey Hassan II para tergiversar el dictamen de la Haya. El mismo día 16 de octubre el monarca se dirigía a su pueblo por radio y televisión para manifestar que la ONU había reconocido la existencia de vínculos jurídicos y de sumisión entre la población del Sáhara y Marruecos, ocultando la parte del dictamen que negaba todo lazo de soberanía territorial y abogaba por la convocatoria del referéndum. Para Hassan el dictamen le proporcionaba la vía legal para integrar el Sáhara en su territorio, puesto que según argumentaba *en el Derecho Internacional islámico los vínculos jurídicos y de sumisión son equiparables a los de soberanía*<sup>8</sup>.

En su alocución televisada el monarca manifestó: *Querido pueblo: no nos queda más que recuperar nuestro Sáhara, cuyas puertas se nos*

<sup>7</sup> COUR INTERNACIONAL DE JUSTICE : *Sahara Occidental*, Avis Consultatif, Recueil 1975.

<sup>8</sup> SANDOVAL, F.: *Sáhara ¿abandono o traición?*, Madrid, Dyrsa, 1984, p.111.

*han abierto legalmente, con la realización de una marcha pacífica compuesta por 350.000 personas desarmadas, que penetrarán en las tierras del sur bajo cantos coránicos*<sup>9</sup>.

El discurso público de Hassan II ponía de manifiesto que el rey manipulaba conscientemente el dictamen del Tribunal de la Haya y olvidaba el artículo 11 del acuerdo suscrito con el gobierno francés en mayo de 1956, con la intención de ver cumplidos sus sueños anexionistas sobre el Sáhara español.

#### **IV. La marcha verde y la firma de los acuerdos de Madrid**

Tras el Dictamen del Tribunal de la Haya, en noviembre de 1975 se iniciaba la denominada *Marcha Verde*, una invasión pacífica del Sáhara por parte de 350.000 civiles marroquíes, en un momento en que agonizaba el Jefe de Estado español, el general Franco, y la debilidad de la Dictadura era evidente. Mauritania, a su vez, en el marco de un plan diseñado para repartirse el territorio con Marruecos envió su ejército al frente Sur. De esta forma comenzaba la invasión marroquí y mauritana del Sáhara, mientras la población saharauí huía masivamente para refugiarse en campamentos levantados en la desértica región argelina de Tinduf.

Existen varias hipótesis sobre la gestación de la Marcha. Al parecer el plan íntegro fue elaborado en un Gabinete de Estudios Estratégicos de Londres, financiado por Arabia Saudí con el apoyo de los Estados Unidos. Resulta obvio que un país con infraestructuras deficientes y escasez de recursos tendría serias dificultades para organizar en solitario una operación de las dimensiones de la Marcha Verde. Las exigencias de apoyo logístico consistían en:

10 trenes diarios durante doce días desde todos los rincones de Marruecos hasta Marrakesh y desde allí con 7.813 camiones de Agadir a Tarfaya y finalmente a la frontera.

17 millones de kilos de víveres.

23 millones de litros de agua en cisterna y grandes depósitos de plástico.

220 ambulancias y 470 médicos<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ ACEITUNO, M.: *Ifni y Sáhara. Una encrucijada en la historia de España*, Palencia, Simancas, 2001, p. 399.

<sup>10</sup> DIEGO AGUIRRE, J. R.: “La verdad sobre la entrega del Sáhara”, en *Historia 16*, Año XV-Nº

Hassan II trataba de evitar con esta iniciativa que la ONU, en virtud del dictamen del Tribunal de la Haya, decidiera poner en marcha los preparativos para la convocatoria en el Sáhara de un referéndum sobre la autodeterminación.

Mientras, en Madrid, las autoridades españolas estaban divididas sobre cuál habría de ser la mejor solución para el futuro de su colonia. En cualquier caso, tres días antes de que los convoyes de la Marcha se movilizaran se iniciaba la operación secreta *Golondrina*, con el fin de proceder a la evacuación del territorio que debería efectuarse veintitrés días después.

El representante español en las Naciones Unidas, Jaime de Piniés, era el más firme defensor de la autodeterminación del territorio, apoyado no sólo por miembros de su delegación en Nueva York, sino también por el ministro de Gobernación, Carro. Aunque inicialmente algunos miembros del gobierno se habían manifestado a favor de la independencia saharauí, tras la creación del Frente Polisario gran parte del mismo se había inclinado a favor de la integración en Marruecos, ya que con la aparición del Frente se alejaba la hipótesis de un Sáhara pro español y se habría pasado la idea de la posible instauración de un régimen revolucionario.

El Alto Estado Mayor del Ejército también era partidario de la integración porque consideraba que un Sáhara independiente apoyado por Libia y Argelia, podría suponer un peligro para las islas Canarias. Según el testimonio fidedigno de Rodríguez de Viguri, último Secretario General del Sáhara, en una reunión mantenida en abril de 1975 entre Presidencia del Gobierno y el Estado Mayor, varios miembros de este organismo insistieron en la necesidad de la anexión a Marruecos, porque estimaban que un Sáhara independiente liderado por el Frente podría aumentar el apoyo en las Islas Canarias al Movimiento para la Autodeterminación e Independencia de Canarias (MPAIAC). Además, según argumentaron, Marruecos permitiría a cambio de la anexión la construcción en su territorio de dos bases militares españolas y olvidaría definitivamente las reivindicaciones sobre Ceuta y Melilla<sup>11</sup>.

---

177, p. 20.

<sup>11</sup> Declaraciones de Rodríguez de Viguri ante la Comisión de Exteriores del Congreso. Diario de Sesiones nº30, 13 de marzo de 1978.

El 14 de noviembre de 1975, ante lo complejo de la situación y cediendo a las presiones ejercidas por el rey Hassan II de Marruecos, el gobierno español firmaría los Acuerdos Tripartitos de Madrid con los gobiernos de Marruecos y Mauritania, por los que España ratificaba su intención de descolonizar el Sáhara poniendo fin a las responsabilidades que tenía sobre el mismo como potencia administradora y procedía a instituir una administración temporal sobre el territorio en la que participarían Marruecos (dos tercios del mismo) y Mauritania (el resto), en colaboración con la Yemáa (órgano de representación del pueblo saharauí ante las autoridades españolas creado en 1963)<sup>12</sup>. Según el texto, la opinión del pueblo saharauí, expresada a través de este organismo, sería respetada<sup>13</sup>.

Con la firma de los Acuerdos de Madrid el gobierno español no sólo renunciaba a su responsabilidad histórica de facilitar a los saharauís el ejercicio del derecho a la libre determinación consagrado en la Carta de Naciones Unidas sino que, además, ponía a la población del territorio en manos de unos vecinos que estaban dispuestos a anular su identidad mediante el uso de la fuerza.

El 26 de febrero de 1976 España ponía fin a su presencia en el Sáhara Occidental y ese mismo día el Embajador español en la ONU, Jaime de Piniés, leía ante la Asamblea General de la organización un comunicado que expresaba claramente que el gobierno español se consideraba desligado de toda responsabilidad de carácter internacional que pudiera estar relacionada con la administración temporal del territorio saharauí y que la descolonización del mismo culminaría cuando *la opinión de la población se haya expresado válidamente*<sup>14</sup>.

## V. El inicio del conflicto

El día 27 de febrero, el Frente Polisario proclamaba la constitución de

---

<sup>12</sup> El texto íntegro de los acuerdos puede encontrarse en OLIVER, P.: *Sáhara. Drama de una descolonización 1960-1987*, Madrid, Miquel Font, 1987, p. 271.

<sup>13</sup> La Yemáa se disolvió voluntariamente en 1975, con el objetivo de que el Frente Polisario fuera reconocido oficialmente como el único representante del pueblo saharauí.

<sup>14</sup> CARRILLO SALCEDO, J: "La posición de España en el Sáhara Occidental", en *Revista de Política Internacional*, Madrid, 1979, p. 119.

la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) y difundía al mundo entero el siguiente comunicado:

*El pueblo saharauí anuncia conforme a la libre voluntad basada en los principios de opción democrática, el nacimiento de un estado libre, independiente, soberano, regido por un sistema nacional democrático, árabe, de orientación unionista, progresista y de religión islámica, llamado República Democrática<sup>15</sup>.*

Con la creación de la RASD, los líderes del Frente trataron de llenar el vacío de poder ocasionado por la retirada española y en la Constitución del nuevo Estado que reivindicaba, ante todo, el derecho a la libre determinación del pueblo saharauí, podía leerse lo siguiente:

*La República Árabe Saharaui Democrática es el fruto de la lucha heroica e histórica del pueblo saharauí para salvaguardar su independencia nacional y su integridad territorial, conforme a las decisiones de organismos internacionales que reconocen el derecho inalienable a la autodeterminación y a la independencia<sup>16</sup>.*

Tras la proclamación de la RASD el principal objetivo del Frente sería iniciar una gran ofensiva diplomática, con el apoyo de Argelia, para obtener el reconocimiento internacional del nuevo estado. En el marco de esta ofensiva, el Secretario General del movimiento saharauí, El Uali, enviaría dos notas oficiales al Presidente mauritano y al rey Hassan II de Marruecos, en las que denunciaba la firma de los Acuerdos Tripartitos de Madrid así como la ocupación ilegítima del territorio. Por otra parte, El Uali proponía al gobierno mauritano y al marroquí la negociación de un acuerdo para poner fin al conflicto. Al no obtener respuesta alguna a ambas notas oficiales, el nuevo objetivo del Frente Polisario sería recuperar el territorio ocupado por los ejércitos de Marruecos y Mauritania.

El Golpe de Estado producido en Mauritania en 1978, con la posterior caída del presidente del país y la formación de un nuevo gobierno, facilitarían la firma, el 5 de agosto de 1979, de un acuerdo de paz entre

---

<sup>15</sup> OLIVER, P.: *Sáhara...*, op. cit., p. 149.

<sup>16</sup> Ibidem., p. 162.

el Frente Polisario y el gobierno mauritano, en virtud del cual este país renunciaba definitivamente a sus reivindicaciones sobre el territorio saharauí. Marruecos, sin embargo, prosiguió la lucha y se anexionó la parte del Sáhara administrada por Mauritania tras los acuerdos de Madrid. Este hecho provocó la protesta oficial del entonces ministro de Asuntos Exteriores español, Marcelino Oreja, que en nombre de su gobierno manifestó que la anexión suponía una vulneración de los acuerdos de 1975, pues éstos *establecían la administración sobre el territorio saharauí, pero no planteaban cuestiones de soberanía*<sup>17</sup>.

A partir del año 1979 Marruecos consiguió el dominio militar sobre todo el Sáhara Occidental, obligando a las fuerzas del Frente Polisario a trasladar sus bases a las zonas limítrofes de Argelia. No obstante en 1980 los saharauis lograron algunas victorias en su guerrilla de hostigamiento. Ocuparon brevemente Hagouinia, Aridal, Smara y Tata. En el verano de ese año Marruecos decidió contruir el primer muro defensivo en torno al llamado *Sahara útil*, es decir, Smara, Bucráa y el Aaiún.

En la década de los ochenta Rabat decidió aumentar sus tropas en el territorio y continuar la construcción del muro en otras zonas del Sáhara. Debido a ello, durante este período la situación militar se tornó favorable a Marruecos, ya que mediante esta estrategia de los muros defensivos logró contener al ejército guerrillero del Frente. Por su parte, el Polisario, hasta la entrada en vigor del alto el fuego decretado en 1991 por mediación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mantuvo cierta capacidad de hostigamiento gracias a su excelente conocimiento del territorio, a su buena preparación militar y al armamento facilitado por Argelia.

En sus últimos años, la guerra del Sáhara supuso para el gobierno marroquí un gasto aproximado de un millón de dólares diarios, cifra que algunos analistas incrementan al doble<sup>18</sup>.

En 1991, tras quince años de guerra, entró en vigor un alto el fuego decretado por la Organización de las Naciones Unidas.

---

<sup>17</sup> URRUTIA, L.: *Sáhara: diez años de guerra*, Zaragoza, Trazo, 1985, p. 91.

<sup>18</sup> MOUMEN, D.: *La realidad de Marruecos. La dinastía alauita: de la usurpación al atolladero*, Madrid, Encuentro, 1988, p. 129.

## VI. La posición de Marruecos en las negociaciones de paz

La Organización de las Naciones Unidas siempre ha considerado el Sáhara como un territorio no autónomo y desde 1964 ha solicitado reiteradamente su descolonización de conformidad con la doctrina en vigor.

En los años transcurridos desde la retirada española, la ONU no ha cesado de proponer posibles soluciones al conflicto saharauí, a través de numerosas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad y de los Informes Especiales sobre la situación en el territorio de los distintos Secretarios Generales.

En 1988, Marruecos y el Frente Polisario aceptaron un Plan de Paz propuesto por el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, que preveía el alto el fuego y la celebración de un referéndum para que el pueblo saharauí pudiera elegir sin restricciones militares o administrativas, entre la independencia o la integración en Marruecos.

Durante la primera fase del Plan quedó constituida la Misión de las Naciones Unidas para el referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO), que se encargaría de actualizar el censo realizado por las autoridades españolas en 1974. Rápidamente surgieron fuertes discrepancias sobre este punto, entre Rabat y los dirigentes del Frente.

Cuando los miembros de la misión de la ONU comenzaron la actualización del censo, el gobierno marroquí exigió la inclusión en el mismo de 170.000 nuevos votantes, como condición previa para la celebración del plebiscito. Sorprendentemente, el Secretario General de las Naciones Unidas, Pérez de Cuéllar, aceptó tal exigencia con el argumento de que la estructura tribal de la población saharauí y su carácter nómada, así como los movimientos migratorios que tuvieron lugar en la zona antes de la retirada española, justificaban tal cambio<sup>19</sup>.

El Representante Especial para el Sáhara Occidental de las Naciones Unidas, el suizo Johannes Manz, que había calificado las pretensiones del

---

<sup>19</sup> Informe del Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, S/1991/23299/Anexo.

gobierno marroquí como segunda Marcha Verde, dimitió de su cargo al rechazar los cambios efectuados por el Secretario General. No obstante, tras las modificaciones efectuadas Pérez de Cuéllar señaló que no sólo el gobierno marroquí podría presentar nuevas solicitudes, sino que también el Frente Polisario podría hacer lo mismo con los refugiados de los campos de Tinduf y que el personal de MINURSO podría identificar posibles votantes en Mauritania. Se presentaron entonces 233.487 nuevas solicitudes, 176.333 pertenecientes a Marruecos, unas 40.000 al Frente Polisario y, el resto, a Mauritania.

Posteriormente y a medida que avanzaba el proceso de actualización del censo surgieron nuevos problemas que pusieron de manifiesto lo imperfecto del sistema acordado. Aunque técnicamente los procedimientos del plan exigían que la identificación de los votantes se realizara mediante la subfracción tribal a la que pertenecían, en el censo español de 1974 la población del territorio se desglosaba en 10 categorías denominadas con una letra de la A a la J. Mientras las categorías comprendidas entre la A y la G sí aparecían divididas en subfracciones tribales, no ocurría lo mismo con las categorías H, I y J, pertenecientes a las denominadas Tribus del Norte y de la Costa Sur<sup>20</sup>.

El proceso de paz quedó nuevamente bloqueado cuando el gobierno marroquí presentó 65.000 nuevas alegaciones de personas pertenecientes a las categorías H y J, concretamente la H-41 correspondiente a la tribu Ait Ba Amran, la H-61 inscrita en el censo como tribus varias y la J-41/42 incluidas en éste como otras tribus originarias del Sur.

En 1995 el Frente Polisario decidió retirarse del proceso, al considerar inaceptable que la misión de la ONU comenzara la identificación como votantes de las 65.000 personas propuestas por Marruecos. El nuevo Secretario General de las Naciones Unidas, el egipcio Boutros-Boutros Galli, intentó durante varios meses alcanzar un compromiso pero, finalmente, en mayo de 1996 llegó a la conclusión de que era imposible lograr un acuerdo y recomendó al Consejo de Seguridad que las tareas de identificación de MINURSO quedaran suspendidas

---

<sup>20</sup> DUNVAR, Ch.: "Stasis and Perspectives in Western Sahara", en *The Middle East Journal*, Vol. 54, number 4, Fall 2000, p. 1.

hasta que *las partes dieran pruebas concretas y convincentes de que estaban resueltas a retomar y finalizar las negociaciones*<sup>21</sup>.

La llegada de Koffi Annan a la secretaría General de las Naciones Unidas en enero de 1997 supondría una cierta reactivación del proceso. El nuevo secretario designó a James Baker, ex Secretario de Estado norteamericano, como su enviado personal al Sáhara Occidental, lo que puso de manifiesto su interés por encontrar una solución definitiva a la cuestión saharauí.

El ex jefe de la diplomacia estadounidense consiguió sentar en la mesa de negociaciones a representantes de Marruecos y del Frente Polisario, en una serie de reuniones bilaterales que tuvieron lugar en Lisboa, en Londres y finalmente en Houston. Era la primera vez, en la larga historia del conflicto, que representantes del gobierno marroquí y del Frente Polisario celebraban conversaciones directas bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

En la capital de Texas, las partes llegaron a un acuerdo definitivo sobre la identificación de las 65.000 personas que Marruecos presentaba como saharauis y que pertenecían a las tribus en litigio. Se estableció que la misión de la ONU procedería a la identificación de los miembros de las tribus H-41, H-61 y J51/52 que no aparecían divididas en subfracciones tribales en el censo español de 1974. No obstante, una vez concluido el trabajo de identificación de MINURSO el derecho al voto sólo fue otorgado a un 4 por ciento de los miembros de estas tribus.

Tras el desbloqueo logrado en Houston, el proceso de identificación de votantes quedó concluido a finales de 1999 y se pudo establecer como fecha para la celebración del referéndum el 31 de junio del año 2000, pero para ese momento Marruecos ya había presentado a MINURSO un total de 131.038 nuevas apelaciones. Según representantes del Frente Polisario con el objetivo de frustrar el Plan de Paz o, por lo menos, de aplazar indefinidamente la convocatoria del referéndum que debería culminar con la creación de un nuevo estado en el norte de África o con la extensión hacia el sur de la frontera marroquí.

---

<sup>21</sup> Informe del Secretario General, Boutros-Boutros Galli, sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, S/1997/1667, p.12.

## VII. Las alternativas de James Baker

Fuentes oficiales de la misión de la ONU señalaron entonces que el análisis de las nuevas apelaciones exigiría un mínimo de dos años, por lo que el plebiscito quedaría nuevamente pospuesto al menos durante ese tiempo. Ante lo complicado de la situación y ante la imposibilidad de las partes de lograr un acuerdo definitivo, el Enviado Especial del Secretario General, James Baker, decidió proponer un proyecto alternativo al Plan de Paz, que ofreciera a los saharauis la posibilidad de aplicar un régimen autonómico sobre el territorio durante un período de cinco años.

El plan Baker no se diferenciaba mucho de los acuerdos aplicados en otras zonas del mundo en los que se ha producido la transferencia de autoridad a los habitantes de un territorio no autónomo. El proyecto otorgaba a la población del Sáhara Occidental competencias en materia de administración local, presupuesto y tributación territorial, seguridad interna, bienestar social, educación y cultura, comercio, transporte, agricultura, minería, pesca e industria, política ambiental, desarrollo urbano e infraestructuras. Además, los saharauis tendrían derecho a elegir sus propios órganos legislativos y ejecutivos. Al rey de Marruecos se le otorgaban competencias en materia de relaciones exteriores, seguridad nacional y defensa exterior y, además, sería responsable de preservar la integridad territorial contra los intentos secesionistas, tanto si se produjeran dentro del territorio saharauí como fuera de él. La bandera, la moneda, las aduanas y el sistema postal y de telecomunicaciones de Marruecos serían los mismos para el Sáhara Occidental<sup>22</sup>.

El máximo dirigente del Frente Polisario, Mohamed Abdelaziz, rechazó tajantemente el plan de autonomía por considerarlo favorable a las tesis de Rabat. El gobierno argelino también se opuso a la nueva propuesta y el Presidente del país, Abdelaziz Bouteflika, en una carta enviada al Secretario General de las Naciones Unidas, Koffi Annan, reconocía los esfuerzos realizados por James Baker para solucionar el conflicto saharauí, pero consideraba que su plan de autonomía presentaba grandes desequilibrios porque *aunque es imposible satisfacer por completo a todas las partes, el nuevo plan de la ONU debería distribuir*

---

<sup>22</sup> Informe del Secretario General, Koffi Annan, sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, S/2002/613, Anexo.

*equitativamente las insatisfacciones y los sacrificios impuestos a cada una de ellas*<sup>23</sup>.

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo concertado entre Marruecos y el Frente Polisario sobre el Plan de Autonomía, el ex Secretario de Estado norteamericano presentó una nueva propuesta en enero de 2003, el denominado *Plan de Paz para la libre determinación de los habitantes del Sáhara Occidental*, también conocido como Plan Baker II. El nuevo plan de la ONU, que cuenta con el beneplácito de su Consejo de Seguridad, ha sido apoyado por la actual Administración Bush, firmemente interesada en eliminar el potencial foco de inestabilidad que la cuestión saharauí representa en el Magreb.

Con su nuevo Plan, James Baker pretendía equilibrar los intereses de ambas partes. A Marruecos se le otorgaba la posibilidad de aplicar un régimen autonómico en el Sáhara Occidental durante un período de entre cuatro y cinco años y, como contrapartida, la población saharauí podría elegir a los miembros de su administración autonómica tomando como base el censo elaborado por MINURSO en 1999 y que recibió entonces la aprobación del Frente Polisario. Durante este período, el reparto de competencias entre el gobierno marroquí y las autoridades saharauíes sería el mismo establecido en el Plan Baker I. Transcurrido el tiempo establecido, el plan prevé la posibilidad de convocar un referéndum, principal reivindicación de los saharauíes, pero tomando como base un censo más amplio que debería contar con el beneplácito de Marruecos.

Sorprendentemente, el Frente Polisario y Argelia, que habían manifestado su firme rechazo al plan inicial de Baker han aceptado la nueva versión del mismo. El cambio de actitud del Frente podría deberse, quizás, a un golpe de efecto de los saharauíes para poner en evidencia la falta de voluntad política del gobierno de Rabat para encontrar una solución consensuada a la cuestión del Sáhara. Incluso cabría la posibilidad de que los dirigentes saharauíes confíen en obtener un importante número de votos a favor de la independencia entre los colonos marroquíes que habitan en el territorio.

---

<sup>23</sup> Informe del secretario General, Koffi Annan, sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, S/2002/178, p. 7.

Por otra parte, resulta incomprensible que Marruecos rechace un plan que en buena medida contribuyó a elaborar como así lo ha reconocido el propio James Baker. El gobierno marroquí considera que de aprobarse la nueva propuesta de la ONU sería preciso llevar a cabo una reforma constitucional, puesto que algunas de las medidas afectarían al estatuto de sus provincias del Sur. Según Rabat, la concesión de competencias autonómicas a los saharauis podría provocar intentos secesionistas en otras zonas del país, como en la región del Rif, y en última instancia su total desmembramiento.

Además, las autoridades marroquíes contemplan con inquietud las enormes dificultades que podrían surgir al llevar a cabo la descentralización del poder judicial prevista en el plan, al ser Marruecos un país notablemente centralizado y en el que no está garantizada la división de poderes.

### **VIII. A modo de conclusión**

La reivindicación marroquí del Sáhara Occidental se enfrenta a serios obstáculos jurídicos y políticos.

Políticamente la cuestión saharauí afecta a la estabilidad de Marruecos debido a las tensiones que genera con sus vecinos del Magreb, al descontento de la población de la zona y al despilfarro de recursos derivados de la necesaria protección del territorio.

Desde el punto de vista jurídico, en su Dictamen de 16 de octubre de 1975 el Tribunal Internacional de Justicia de la Haya declaraba de forma tajante que la cuestión saharauí no guarda relación alguna con la integridad territorial de Marruecos, sino que constituye un problema de descolonización que debe resolverse mediante el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los habitantes del territorio. En el ejercicio de tal derecho, Marruecos no puede pretender que el referéndum se celebre bajo la garantía de que el Sáhara pase a ser marroquí.

En el actual contexto de creciente presión internacional, el régimen de Rabat debería mostrarse capaz de garantizar su estabilidad eliminando los focos de tensión que genera el problema del Sáhara. Si no lo consigue quizás pierda el apoyo de uno de sus aliados tradicionales, Estados Unidos.

No hay que olvidar que en los nuevos planteamientos estratégicos de la Administración Bush elaborados tras los trágicos sucesos del 11-S, Arabia Saudí ha perdido su tradicional posición de socio privilegiado de Washington y que en el caso del Magreb, Argelia podría constituir una interesante alternativa a la tradicional alianza con Marruecos.



## **La Unión Europea en la frontera con el Mar Negro: la adhesión de Bulgaria y Rumanía**

**Dra. Dolores Rubio García**

Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid

Especialista en Integración Europea

INTEGRACIÓN EUROPEA, UNIÓN EUROPEA, QUINTA AMPLIACIÓN, EUROPA SURORIENTAL, BULGARIA, RUMANÍA

### Resumen

La culminación de la quinta ampliación de la UE ha puesto al límite a la organización. La entrada en vigor, el 1 de enero de 2007, de los Tratados de Adhesión de Bulgaria y Rumanía plantea retos que afectan todo el proceso de construcción europea. La reducción de las desigualdades entre la Europa de los Quince –la del Oeste-, la de los Veintisiete –constituida a partir del ingreso de los Estados de Europa Central y Oriental- y potenciales futuros socios –Turquía y los Balcanes Occidentales- somete a examen los mecanismos de solidaridad, cuyo fundamento es la igualdad de derechos, y no sólo las condiciones actuales por las que el Banco Central Europeo y el pacto de estabilidad perfilan la política económica y social de los miembros comunitarios. La UE enfrenta de nuevo la dificultad de tener que gestionar la oposición histórica que existe entre ampliación y profundización, y que implica la puesta en marcha de una reforma de la toma de decisiones, por lo demás muy ansiada porque de ella se espera una mayor eficacia y legitimidad del gobierno de la Unión. La Europa actual necesita definir los límites geográficos del Viejo Continente, esclarecer su proyecto político y fijar su papel geoestratégico en la escena internacional. A fin de cuentas, el ingreso de Bulgaria y Rumanía cierra un capítulo esencial de la Unión al soldar una parte de la historia europea.

## EUROPEAN INTEGRATION, EUROPEAN UNION, FIFTH ENLARGEMENT, SOUTH-EASTERN EUROPE, BULGARIA, ROMANIA

### Abstract

The culmination of EU fifth enlargement has put to the limit to the European Union. On January 1 2007, the Accession Treaties came into force and Bulgaria and Rumania joined the EU as new Members States. This new expansion raises important challenges that affect the whole construction process. The reduction of the differences among the 15 Members States (Western Europe) and among the Europe of 27 Members, established after the accession of the Eastern European States, -and potential Members States for the future, as Western Balkan Countries and Turkey-, raise important questions about the solidarity mechanisms of the Union, whose basic rule is equality of rights. The EU confronts again the difficulty of having to manage the historical opposition between enlargement vs. fulfilment of the integration project. This debate involves the necessity to undertake the reform of the decision-making process in order to enhance the efficiency and legitimacy of the Union Government. The present Europe needs to define the geographical limits, put light into its political project, as well as to establish its strategic role in the international scene.

### Sumario

I. Introducción.-II. Una adhesión problemática.-III. La cuestión institucional.-IV. Las nuevas fronteras europeas.-V. Conclusiones.

### **I. Introducción**

El 1 de enero de 2007, en plena crisis de legitimidad de la construcción europea, que salió a la luz a mediados de 2005 cuando franceses (en mayo) y holandeses (en junio) rechazaron en referéndum la entrada en vigor del Tratado internacional que establece una Constitución para Europa, la Unión Europea (UE) vuelve a cambiar su frontera al ingresar Bulgaria y Rumanía, cuyos tratados de adhesión se firmaron el 25 de abril de aquel año<sup>1</sup>. Al

---

<sup>1</sup> Bulgaria y Rumanía firmaron sus Tratados de Asociación -acuerdos *de* Europa- a principios

concluirse la quinta ampliación, los bancos centrales nacionales (BCN) de los nuevos socios se han integrado en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), y sus gobernadores han pasado a ser miembros del Consejo General del Banco Central Europeo (BCE). Asimismo, los expertos de estos BCN, que participan en los comités del SEBC, disfrutaban del estatus de miembro de pleno derecho en aquellas ocasiones en que dichos comités se reúnen en su composición de SEBC.

Sin embargo, Bulgaria y Rumanía, dos países balcánicos relativamente periféricos y pequeños económicamente<sup>2</sup>, no han entrado en la zona euro, sino una vez cumplan los requisitos establecidos en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). A diferencia de Dinamarca y Reino Unido, estos dos Estados de Europa Suroriental no tienen el derecho de acogerse a una cláusula de exclusión en relación a la adopción de la moneda única<sup>3</sup>. El BCE y la Comisión han de elaborar informes de convergencia cada dos años o a petición de cualquier socio acogido a una excepción, y que son la base para que el Consejo decida si los implicados reúnen las condiciones necesarias para entrar en la zona euro.

---

de 1993. En 1995, Bulgaria -seguida de Rumanía- solicita la adhesión a la UE. A mediados de la década de 1990, el ingreso en la Unión se convierte en un objetivo estratégico de la política exterior de ambos países. La Comisión emite sus dictámenes en 1997, resaltando el retraso de las transformaciones de todo tipo. En consecuencia, la Cumbre de Luxemburgo de ese mismo año sitúa a Bulgaria y Rumanía en la segunda oleada de países aspirantes a ingresar en la UE. El Consejo de Helsinki, celebrado después de la guerra de Kosovo, a finales de 1999, decide fusionar las dos oleadas de Estados candidatos, abriendo el camino de la negociación de adhesión simultánea con todos ellos. En 2000, la Cumbre de Niza inicia las negociaciones. En 2004, concluyen y se perfila la fecha de adhesión para el 1 de enero de 2007. El Consejo de Bruselas de final de 2004 plantea la finalización del Tratado de Adhesión para principios de 2005, pero en el caso si se constataban graves deficiencias en la fase de preparación a la misma, se podía activar una cláusula que la pospondría al 1 de enero de 2008. El 13 de abril de 2005 el Parlamento Europeo dio su aprobación (dictamen conforme). Ver *Firma del Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumania a la UE*, en [http:// europa.eu.int/spain/servicio\\_prensa/comunicados/firmadeadhesionbulgariarumania.pdf](http://europa.eu.int/spain/servicio_prensa/comunicados/firmadeadhesionbulgariarumania.pdf). (consultada en marzo de 2007) y “Documentos relativos a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 157, 21 de junio de 2005, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2005:157:som.es.html> (consultada en marzo de 2007).

<sup>2</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE: ¿fin de la carrera o aún más obstáculos por delante?”, en *Real Instituto Elcano*, ARI n° 126/2006, p. 1.

<sup>3</sup> Ver NOTA DE PRENSA: 2 de enero de 2007 - *Adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea*, en [http://www.ecb.int/press/pr/date/2007/html/pr070102\\_1.es.html](http://www.ecb.int/press/pr/date/2007/html/pr070102_1.es.html) (consultada en marzo de 2007).

De alguna manera, la adhesión de Bulgaria y Rumanía pone a la UE al límite. En primer lugar, esta ampliación, que se inició con los ocho países poscomunistas que ingresaron el 1 de mayo de 2004<sup>4</sup>, es, sin duda, controvertida, pues plantea disparidades de todo tipo entre los antiguos integrantes –los de la Europa de los Quince o la del Oeste- y potenciales futuros socios –Turquía y los Balcanes Occidentales-. La reducción de esas desigualdades, que constituye uno de los retos más importantes de la Unión, somete a examen sus mecanismos de solidaridad, cuyo fundamento es la igualdad de derechos, y no sólo las condiciones actuales por las que el BCE y el pacto de estabilidad perfilan la política económica y social de los países comunitarios, sin apenas control democrático<sup>5</sup>. Los dos países de Europa Suroriental son, de lejos, los más pobres de los veintisiete Estados miembros actuales: su Producto Interior Bruto (PIB) oscila entre el 33% y 34% de la media europea (medida en términos de poder adquisitivo) y no supera el 1% del PIB total de la UE<sup>6</sup>.

Por otra parte, la normativa comunitaria sitúa el número máximo de miembros en veintisiete, aunque no se descarta una modificación de la misma en relación a Croacia. La UE enfrenta de nuevo la dificultad de tener que gestionar la oposición histórica que existe entre ampliación y profundización, y que implica la puesta en marcha de una reforma de la toma de decisiones, por lo demás muy ansiada porque de ella se espera una mayor eficacia y legitimidad. La inclusión de doce pequeños Estados –los ocho poscomunistas, Malta, Chipre y los dos de Europa Suroriental-, en su mayoría posautocráticos y poco desarrollados, entre 2004 y 2007, hace temer *una carga demasiado pesada para la estructura institucional europea. Esta preocupación ha sido especialmente honda en el caso de Bulgaria y Rumanía,*

---

<sup>4</sup> La primera ampliación se produce con la ingreso, en 1973, de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca (firma de los Tratados de Adhesión en 1972); la segunda en 1981 con Grecia (firma en 1979); la tercera en 1986 con España y Portugal (firma 1985); la cuarta en 1995 con Suecia, Finlandia y Austria (firma en 1994), y primera parte de la quinta en 2004 con República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Eslovenia (firma en 2003). A esta última hay que añadir a los países del Mediterráneo Oriental: Chipre y Malta.

<sup>5</sup> BRET, R. : *Adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union Européenne*, 3 de octubre de 2006, [http://www.groupe-crc.org/article.php3?id\\_article=3078](http://www.groupe-crc.org/article.php3?id_article=3078) (consultada en marzo de 2007).

<sup>6</sup> MIHAILESCU, D.: “Roumanie et Bulgarie: retards économiques et festivités au programme », en *20minutes.fr*, <http://www.20minutes.fr/article/129597/20061229-actualite-internationales-Roumanie-...> (consultada en abril de 2007).

*supuestamente los menos preparados de los antiguos países comunistas*<sup>7</sup>.

Los Veintisiete necesitan definir los límites geográficos de Europa, esclarecer su proyecto político y fijar su papel geoestratégico en la escena internacional<sup>8</sup>. A fin de cuentas, el ingreso de Bulgaria y Rumanía cierra un capítulo esencial de la Unión al soldar una parte de la historia europea, aunque no prefigura la posible integración de los Balcanes Occidentales -Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia, Montenegro y Kosovo- ni, por supuesto, la de Turquía. Los riesgos acechan si, desde ahora, el Viejo Continente no sabe qué hacer con sus fronteras y la *fatiga de la ampliación, presente en las instituciones comunitarias, derivara en un aplazamiento sine die del proceso*<sup>9</sup>, cediendo el paso a un desconcertante vacío político<sup>10</sup>.

Porque preocupa de qué manera los elementos señalados pueden influir sobre el futuro de la construcción europea, se ha estructurado este estudio en tres partes. En la primera, se analiza cómo la adhesión de Bulgaria y Rumanía puede condicionar posibles estrategias para futuras ampliaciones, que incluirían nuevas condiciones de ingreso, o, si se prefiere, lo que se conoce como la capacidad de integración. En la segunda, se aborda cómo las estructuras supranacionales de toma de decisiones se han ido adaptando a las nuevas realidades, o lo que se denomina la capacidad de absorción<sup>11</sup>. En la tercera, se observa hasta qué punto la UE ha adquirido

<sup>7</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE..., op.cit...”, p. 1.

<sup>8</sup> CHOPIN, Th. y MACEK, L. : « Après l’adhésion de la Bulgarie et la Roumanie: en finir avec l’opposition entre élargissement et approfondissement », en *Questions d’Europe. Les policy papers de la fondation*, Fondation Robert Schuman, n° 49, 8 de enero de 2007.

<sup>9</sup> FERRERO, R.: “Miradas: a once años de Dayton. Los olvidados o el incierto destino de los Balcanes Occidentales”, en *Pueblos*, n° 24, diciembre de 2006. Ver [http://www.revistapueblos.org/article.php3?id\\_article=519](http://www.revistapueblos.org/article.php3?id_article=519) (consultada en marzo de 2007).

<sup>10</sup> AVRIL, P.: « L’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie met en lumière le grippage de l’Union », 29 de septiembre de 2006, en [http://www.lefigaro.fr/debats/20060929.FIG000000157\\_l\\_adhesion\\_de\\_la\\_bulgarie\\_et\\_de\\_la\\_roumanie\\_met\\_en\\_lumiere\\_le\\_grippage\\_de\\_l\\_union.html](http://www.lefigaro.fr/debats/20060929.FIG000000157_l_adhesion_de_la_bulgarie_et_de_la_roumanie_met_en_lumiere_le_grippage_de_l_union.html) (consultada en marzo de 2007).

<sup>11</sup> La noción de capacidad de absorción apareció por primera vez en 1993, cuando el Consejo Europeo de Copenhague reconoce que, junto a los criterios políticos y económicos que los países candidatos deben satisfacer para ingresar en la Unión, la capacidad de absorción de la UE de absorber nuevos miembros sin dejar de mantener el impulso de la integración europea constituye una consideración importante de interés general. Ver PARLAMENTO EUROPEO: *Informe sobre*

una dimensión geopolítica diferente, desde que, por primera vez, hace frontera con Rusia.

## II. Una adhesión problemática

Aunque Bulgaria y Rumanía se han beneficiado de que cuando cayeron sus regímenes comunistas, a finales de 1989, consiguieron conservar sus fronteras e instituciones estatales, siendo de los pocos países poscomunistas de la Europa del Este que *no tuvieron que volver a crear de nuevo su condición de Estado y restablecer su identidad nacional*<sup>12</sup>, su adhesión a la UE ha tardado algo más de una década<sup>13</sup>. A pesar de que se los ha considerado *parte del grupo de las denominadas “nuevas democracias europeas”, junto con los Estados Bálticos y de Europa Central y del Este*, recibiendo a principios de la década de los noventa *considerable ayuda financiera* de las CE (a través del programa PHARE y otros programas europeos), *cabe suponer que por haber sufrido férreas dictaduras comunistas, esto repercutió negativamente en la modalidad y el ritmo de sus transformaciones políticas. El estado de sus economías tampoco era envidiable: durante la primera parte de la transición la vida diaria de búlgaros y rumanos se vio afectada por la deuda externa, el desempleo, las malas infraestructuras, los bajos salarios y la perenne escasez de diversos bienes y servicios*<sup>14</sup>.

*Aunque la mayor parte de los dirigentes occidentales rara vez han hecho referencia a Bulgaria y Rumanía como casos problemáticos de ingreso a la UE (como sí ha ocurrido con Turquía, por ejemplo), los “daños colaterales” del “no” francés y neerlandés a la Constitución son evidentes. Mientras, la “fatiga de la ampliación” amenaza con el espectro de un aplazamiento de la adhesión durante un año (de 2007 a 2008), y la posibilidad de que se impongan cláusulas de salvaguardia a Bulgaria y Rumanía para una serie de políticas complicadas adquiere un carácter bastante real*<sup>15</sup>.

---

*los aspectos institucionales de la capacidad de la Unión Europea para integrar a nuevos Estados miembros*, (2006/2226(INI), Comisión de Asuntos Constitucionales, final A6-0393/2006, 16 de noviembre de 2006, p. 5.

<sup>12</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE..., op.cit”, p. 2.

<sup>13</sup> Ver nota 1. Además de los criterios oficiales de adhesión presentados en el Consejo Europeo de Copenhague, se simplificó el proceso de solicitud de ingreso.

<sup>14</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE..., op.cit”, p. 3.

<sup>15</sup> Ibidem., p. 4.

En efecto, después de que, en 2004, la UE rechace las candidaturas de Bulgaria y Rumanía cuando Chipre, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia unifiquen la Europa de la Posguerra Fría, la Comisión espera que aquellos dos Estados demuestren su capacidad para asumir los principios comunitarios. Parece ser que, en septiembre de 2006, ya están preparados<sup>16</sup>. Sin embargo, desde la perspectiva de la problemática planteada, existen cuestiones que sitúan a ambos países en el punto de mira.

Ámbitos tan sensibles como la corrupción, el crimen organizado, la administración de los fondos comunitarios y el control sanitario de los alimentos han llevado al Ejecutivo supranacional a imponer a los nuevos socios condiciones especiales. La UE ha mostrado sus reservas en relación a las posibles oleadas migratorias que pueden producirse en su interior y cuyo origen se sitúa en los recién llegados. De incumplirse la normativa europea, Bruselas puede poner en marcha cláusulas de salvaguardia - incluidas en los dos Tratados de Adhesión-, medidas transitorias<sup>17</sup> y un mecanismo de cooperación y verificación para el sistema judicial<sup>18</sup>.

La Unión se ha reservado la potestad de congelar los fondos o incluso de reducir o corregir las subvenciones si no se cumplen los requisitos de gestión de las ayudas regionales y agrarias, o sencillamente si son mal utilizadas<sup>19</sup>. Como la Administración supranacional debe velar por el buen uso de los presupuestos comunitarios, y puesto que el nivel

---

<sup>16</sup> Así lo dice la Comisión cuando aprueba su informe final en el que la UE admite la adhesión de Bulgaria y Rumanía. Ver COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Informe de seguimiento sobre el nivel de preparación de Bulgaria y Rumanía con vistas a su adhesión a la UE*, Comunicación de la Comisión, Bruselas, 26/09/2006, COM (2006) 549, pp. 3-13.

<sup>17</sup> Para evitar cualquier riesgo potencial en torno a la protección de los intereses financieros de la UE, la organización ha adoptado un reglamento especial para tratar el gasto agrícola. Ver <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1257&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en> (consultada en marzo de 2007).

<sup>18</sup> Para el caso concreto de Bulgaria, la Comisión señala que los principales problemas son el sistema de justicia, la lucha contra la corrupción, la cooperación policial y la lucha contra el crimen organizado, el lavado de dinero y el sistema integrado administrativo de control para la agricultura (IACS), mientras que en relación a Rumanía insiste en que hacen falta más esfuerzos en la reforma del sistema judicial, la lucha contra la corrupción, el IACS, las agencias de pago de fondos europeos y el sistema fiscal. Ver <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/09/26/internacional/1159273999.html> (consultada en marzo de 2007).

<sup>19</sup> BRET, R. : *Adhesión de la Bulgaria...*, *op.cit.* (consultada en marzo de 2007).

de vida de Bulgaria y Rumanía alcanza apenas un tercio de la media europea, la Comisión los amenaza con suspender las ayudas, que deben permitirles superar su retraso sobre el PIB medio de la UE, si no llegan a los destinatarios<sup>20</sup>. En el caso de producirse malversación se prevé una cláusula económica general, que es un cajón de sastre que sirve para limitar los perjuicios que pudiera causar a la mercancía de un antiguo miembro la entrada en masa en el Mercado Común de un producto originario del nuevo socio, pudiendo aquel pedir el establecimiento de cuotas a la exportación del recién llegado<sup>21</sup>.

Para garantizar la seguridad alimentaria, la Comisión decide mantener el embargo sobre productos que no satisfagan la reglamentación sanitaria que la UE requiere a tal efecto. Se trata de una cláusula que permite establecer reservas sobre la adhesión plena de Bulgaria y Rumanía en el Mercado Interior. Bucarest y Sofía podrían ser excluidas de las políticas comunitarias de transportes, competencia, energía, agricultura, salud y protección de los consumidores<sup>22</sup>. De nuevo, vuelven a instalarse los fantasmas de las tres Europas: la Europa de geometría variable, la Europa de varias velocidades y la Europa a la carta<sup>23</sup>.

En lo relativo a Justicia e Interior, se suspenderían unilateralmente las obligaciones de los Estados miembros con el nuevo socio. El riesgo

---

<sup>20</sup> Ibidem. (consultada en marzo de 2007).

<sup>21</sup> Esa fue una política que se le aplicó a España en 1987 cuando en Francia se desestabilizó el mercado de la fresa francesa con la llegada masiva de la española. París pidió que se limitara la exportación de la fresa española en el mercado común.

<sup>22</sup> Nos referimos exactamente a la carne de cerdo por la peste porcina que existe tanto en Bulgaria como en Rumanía. Ver BRET, R.: *Adhésion de la Bulgarie...*, *op.cit.* (consultada en marzo de 2007).

<sup>23</sup> La Europa de geometría variable designa la idea de un modo de integración que reconoce la existencia de diferencias entre un grupo de Estados miembros que quieren impulsar la integración y otros Estados miembros que no desean o no están en condiciones de asumir una integración más intensa. La Europa de distintas velocidades engloba el mismo concepto de la Europa de geometría variable, si bien prevé que los Estados miembros que, en un principio, no optaron por asociarse a los Estados implicados en una integración más avanzada puedan posteriormente sumarse a ellos. Y al igual que la Europa de geometría variable, la Europa a la carta designa la idea de un modo de integración diferenciado. Los Estados miembros podrían seleccionar, como en un menú, los ámbitos políticos en los que desean participar, al tiempo que conservan sólo un número mínimo de objetivos comunes. Ver <http://european-convention.eu.int/glossary.asp?lang=ES&content=E> (consultada en marzo de 2007).

reside en que las cláusulas, que se pueden activar hasta tres años después de la adhesión, podrían provocar que los Veinticinco no reconocieran los tribunales búlgaros y rumanos y que los países recientemente integrados no aplicaran las sentencias europeas<sup>24</sup>. Dado que las Administraciones búlgara y rumana están bajo sospecha, dicho instrumento podría acabar siendo el más utilizado por Bruselas, lo que distorsionaría todo el proceso al convertirlo en una medida de presión sobre cuestiones tan sensibles como el crimen organizado y el blanqueo de dinero, en el caso de Bulgaria, y la transparencia de las fuentes de los ingresos de los funcionarios en Rumanía.

Bruselas, al optar por criterios más duros que en anteriores adhesiones, ha trazado, sin duda, un nuevo camino en las negociaciones con futuros candidatos. Al insistir en que la legislación comunitaria no sólo debe aprobarse sino también aplicarse, alude claramente a la gobernabilidad de Bulgaria y Rumanía, donde resaltan sus *historiales nada envidiables de lucha contra* cuestiones a las que ya se ha hecho referencia, como *la corrupción, tráfico de seres humanos y crimen organizado con un sistema judicial que ha atravesado en su mayor parte una situación de caos*<sup>25</sup>.

Rumanía, que es el séptimo país más poblado de la Unión, con 22 millones de habitantes, y Bulgaria, con ocho, son conscientes de que se incorporan a un club muy selecto, el europeo, de 450 millones. Los representantes rumanos y búlgaros intentan calmar a la UE al descartar que no se van a producir movimientos demográficos<sup>26</sup>. De hecho, existen disposiciones transitorias en los Tratados de Adhesión sobre la posibilidad que tienen los Estados miembros de restringir la libre circulación de sus trabajadores hasta siete años después de la integración, de la misma forma que se estableció para los diez países que ingresaron en 2004.

<sup>24</sup> BRET, R. : *Adhesión de la Bulgaria...*, *op.cit.* (consultada en marzo de 2007).

<sup>25</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE...”, *op.cit*”, p. 5.

<sup>26</sup> Según los datos recogidos por <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/09/26/internacional/1159273999.html> (consultada en marzo de 2007), cerca del Ministerio de Trabajo, en junio de 2006, en España residían casi 190.000 rumanos con tarjeta o autorización de residencia, lo que les convertía en la comunidad de inmigrantes europeos más numerosa en nuestro país. En segundo lugar se colocaban los más de 55.000 búlgaros, por encima de los 50.000 ucranianos. Sólo por encima de ellos se sitúan Marruecos (504.000 residentes), Ecuador (339.000) y Colombia (211.000).

Todo ello dibuja una situación, como poco, contradictoria, que no se había producido desde la creación de las Comunidades Europeas (CE) en la década de los cincuenta. En lo económico, los nuevos países comunitarios exportan mano de obra inmigrante hacia los antiguos socios, mientras que en el ámbito político y civil, ésta goza del estatuto de la ciudadanía europea porque tiene la nacionalidad de un Estado miembro. Protagonistas de la divisa *unidos en la diversidad*, que delimita los perfiles de la identidad europea que recoge la Constitución, búlgaros y rumanos, incluidos políticamente al menos en el plano teórico, son excluidos económicamente<sup>27</sup>. Esto deja fuera, una vez más, al espacio social europeo del equilibrio que debe producirse entre la protección social, el mercado de trabajo, la política comunitaria de asilo e inmigración y el derecho de las minorías<sup>28</sup>, según se deduce de los objetivos para los cuales se crearon, primero, las CE y después, la UE<sup>29</sup>.

En relación a lo anterior, se resalta el derecho de la minorías porque en Bulgaria y Rumanía confluyen varias etnias: los turcos en el primero y los húngaros en el segundo, *pero, sobre todo, los gitanos o “roma” en ambos han requerido, de forma sistemática, esfuerzos adicionales por parte de las autoridades centrales y locales para tratar de integrarlos en*

---

<sup>27</sup> Esto mismo se puede decir de los diez países que ingresaron en el UE en 2004.

<sup>28</sup> BRET, R.: *Adhésion de la Bulgarie...*, *op.cit.* (consultada en marzo de 2007).

<sup>29</sup> Objetivos del Tratado de Roma (1957): crear un mercado común, aprovechamiento de la ventaja comparativa (especialización de un producto) y, por tanto, de la mejor asignación de recursos; rentabilizar las economías de escala (reducir los costes fijos y crear empleo), y procurar un mayor bienestar general. Objetivos del Tratado de Maastricht (1992): promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, mediante la creación de un espacio sin fronteras exteriores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria; afirmar su identidad en el ámbito internacional, especialmente, a través de la realización de una Política Exterior y de Seguridad Común que incluye en el futuro una Política de Defensa Común; reforzar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos de los Estados miembros a través de la creación de una ciudadanía común, y desarrollar una estrecha cooperación en el ámbito de justicia e interior. Objetivos de la Constitución Europea –que a día de hoy no ha entrado en vigor–: una Unión más transparente y democrática, una estructura más sencilla, afrontar la inmigración y dotar de capacidad jurídica la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, elaborada por la primera Convención en 2001. Ver COMISIÓN EUROPEA: *Constitución Europea. Aunando los Tratados de la UE*, Dirección General Justicia e Interior, Unidad de Información y Comunicación, agosto 2004.

*la vida social y política*<sup>30</sup>. La Unión no puede eludir que la mayoría de los gitanos de estos países sea víctima de la marginación, la exclusión social, la discriminación y el racismo<sup>31</sup>.

El coste financiero de la ampliación es una clave en todo el proceso. De sus consecuencias depende el ajuste de políticas de los antiguos miembros de la Unión, los nuevos socios y los futuros candidatos. Desde el derrumbamiento del Muro de Berlín en 1989, los países de Europa Central y Oriental han conocido un cambio socioeconómico histórico. La UE les ha exigido enormes esfuerzos a las poblaciones de estos Estados, que han absorbido las reformas impuestas por una economía liberal. Ello ha incrementado las desigualdades, esenciales en el aumento del extremismo y el populismo en Polonia, Eslovaquia, Chequia y Hungría, y reforzado, en otro contexto, la fractura económica, política y cultural que existió durante la Guerra Fría<sup>32</sup>.

Pero como la ampliación de 2004 no ha perturbado sustancialmente los principales equilibrios macroeconómicos de la UE, las nuevas perspectivas financieras de las CE no responden convenientemente al desafío de la adhesión de Bulgaria y Rumanía. Aunque los nuevos socios se siguen enfrentando a problemas económicos y sociales considerables, la Unión estima positivo que el crecimiento medio de la región esté restableciendo la cohesión destruida por la planificación soviética<sup>33</sup>. Si bien la zona sigue siendo muy heterogénea, pues en ella existen dos grupos de países –los pequeños, como los bálticos, que gozan de un ritmo de crecimiento potencial elevado, y los más grandes, que se sitúan más al Este, cuya convergencia es más lenta-, globalmente el ingreso por habitante en Europa Central y Oriental ha pasado de una media del 44% de los niveles europeos en 1997 a más del 50% en 2005<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE..., op.cit”, p. 3.

<sup>31</sup> BRET, R.: *Adhésion de la Bulgarie...*, op.cit. (consultada en marzo de 2007).

<sup>32</sup> Idem: «Quelle dynamique de production dans les nouveaux États membres ? (2ème volet de la série spéciale Économie de l’élargissement) », en *Question d’Europe*, nº29, Fondation Robert Schuman, 22 mai 2006, en [http://www.robert-schuman.org/supplement/questions\\_europe29.htm](http://www.robert-schuman.org/supplement/questions_europe29.htm) (consultada en marzo de 2007).

<sup>33</sup> Ibidem. (consultada en marzo de 2007).

<sup>34</sup> SOLLOGOUB, T.: «Enlargement, two years after: an economic evaluation», en *Occasional papers*, mayo 2006, en [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm) (consultada en marzo de 2007).

La antigua Europa del Este -particularmente Chequia, Hungría, Eslovenia y los países bálticos- goza de una situación geográfica muy privilegiada -mucho más que Portugal y Grecia- al estar cerca de dos polos de una gran competitividad como Alemania y Austria, por una parte, y Europa del Norte, por otra. Sus fronteras son muy amplias y porosas debido a la proximidad lingüística y a una historia compartida. Esto ha permitido que las perspectivas de la ampliación de 2004 suscitaran rápidamente la aceleración del comercio entre los Estados de la zona, pasando del 13% en 2003 al 14% el mismo año en que se crea la Europa de los Veintinco, mientras que los porcentajes de los antiguos socios no evolucionan significativamente<sup>35</sup>.

El análisis del desarrollo regional de los Estados que ingresan en 2004 convence a la Vieja Europa porque constituye una zona colchón entre las regiones ricas del Noroeste y la concentración de las menos desarrolladas en el Este<sup>36</sup>. El mercado de trabajo se mantiene, los flujos migratorios -tan temidos- no se han producido más allá de lo que ya existe<sup>37</sup> y el centro de gravedad de la Europa económica no se ha desplazado<sup>38</sup>.

Aunque *el peso de las economías de las últimas adhesiones representa tan sólo un 5% de la economía total de la UE y el aumento de la cuota europea en la economía mundial derivado de la ampliación no alcanza siquiera el 1%*, se sostiene que *la relativa mayor libertad y los bajos niveles salariales provocan que los nuevos Estados miembros incrementen la economía europea a nivel global*<sup>39</sup>. De sobra es sabido, porque es una historia ya antigua, que la reestructuración y la modernización del sector agrario en Europa y la liberalización de los servicios han tenido como catalizadores los países del Este y del Sur<sup>40</sup>. Igualmente, la subida de la tasa media del crecimiento de la UE de los últimos años, sin ser espectacular, se ha debido, en gran medida, al elevado aumento del PIB en los nuevos Estados miembros<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> LEFILLEUR, J.: «Vers une régionalisation des échanges en Europe centrale et orientale», en *Économie Internationale*, La Documentation Française, n° 101, 2005/1, pp. 84-114.

<sup>36</sup> SOLLOGOUB, T.: «Quelle dynamique...», op.cit. » (consultada en marzo de 2007).

<sup>37</sup> Reino Unido, Irlanda y Suecia han sido los primeros países en abrir completamente sus mercados de trabajo. Ver LEGUY C.: *La Roumanie dans l'Union européenne*, en [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com) Géopolitique de l'Europe-Dossier documentaire (consultada en marzo de 2007).

<sup>38</sup> SOLLOGOUB, T.: «Quelle dynamique...», op.cit.» (consultada en marzo de 2007).

<sup>39</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE...», op.cit...”, p. 2.

<sup>40</sup> Ibidem., p. 2.

<sup>41</sup> Ibidem., p. 2.

### III. La cuestión institucional

*Hoy en día prácticamente nadie se atrevería a negar que, en comparación con las cuatro rondas de ampliaciones anteriores, la quinta ha sido bastante extraordinaria tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Mientras que las anteriores habían tratado de ir integrando nuevos miembros poco a poco para no alterar el equilibrio institucional ni provocar cambios demasiado profundos en la toma de decisiones a nivel supranacional, el enorme tamaño de la última ampliación ha desencadenado debates generalizados sobre cómo se gobernará la UE en el futuro<sup>42</sup>.*

El fin de la Guerra Fría, si bien significó la victoria de los ideales de Occidente en Europa, supuso también un gran choque para sus instituciones, sobre todo, las de las CE. Francia y Alemania lo vieron enseguida y, por eso, respondieron con la institución de la UE a través del Tratado de Maastricht de 1992, una construcción en cierto modo anacrónica porque proponía soluciones de la década de los ochenta a problemas de los noventa pero que permitió que, en torno a ella, empezara a aparecer la cuestión más importante: una reforma mayor de la estructura institucional que acabara con las imperfecciones de la Comisión, sometida a una ampliación continua de competencias y a la ambigüedad de su mandato; que definiera la situación del poder político y ejecutivo supranacional, cerrando el debate acerca de lo que se denomina el déficit democrático, y que hiciera frente a la ampliación, evitando lo que se ha calificado como elefantiasis territorial<sup>43</sup>.

Después de una década de Unión Europea, las distintas adhesiones *han convertido en inevitable la reforma de las instituciones, con el fin de asegurar la legitimidad y la eficacia en el gobierno de la Unión. El Tratado de Niza efectuó las adaptaciones mínimas imprescindibles sin alterar el modelo diseñado en los Tratados constitutivos y, con posterioridad, sus previsiones han sido ya aplicadas por el Acta de Adhesión de diez nuevos miembros, firmada en Atenas el 16 de abril de*

---

<sup>42</sup> Ibidem., p. 2.

<sup>43</sup> CALLEO, D.P.: “L’Union européenne et la fin de la guerre froide”, en *Les Cahiers du CERI*, nº 10, 1994, p. 13.

2003. *Al mismo tiempo, el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 acordó las medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del Consejo y del Consejo Europeo. Sin embargo, el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, elaborado por la Convención Europea y presentado al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003, reabre la reforma*<sup>44</sup>.

Optimistas, los redactores del Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumanía se basan en la hipótesis de que, en la fecha prevista para la ampliación, habría entrado en vigor la Constitución Europea<sup>45</sup>. De manera que, en el ámbito definido por el Tratado Constitucional, las condiciones de la admisión de los dos países balcánicos figuran en un protocolo cuyas disposiciones forman parte del artículo primero del documento de adhesión. Igual que en ocasiones anteriores, la búsqueda de los dos objetivos básicos, legitimidad y eficacia, convierte *la decisión de abrir la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental en un nuevo y urgente motivo que vino a reforzar el constante proceso de modificaciones institucionales que acompaña a los progresivos avances*<sup>46</sup>. Sólo en el artículo segundo se explica que, en el caso de que el Tratado Constitucional no haya entrado en vigor, la adhesión de Bulgaria y Rumanía operaría en el marco jurídico sobre el que se sustenta la integración europea<sup>47</sup>.

En las condiciones de parálisis en la que se encuentra la Constitución, las claves que permiten interpretar el perfil de la toma de decisiones en la Europa a Veintisiete se hallan en Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001<sup>48</sup>. En la actualidad, *el análisis requiere tomar como punto de partida los cambios acordados en la ciudad francesa, siguiendo con las medidas de aplicación de los mismos que ya habían sido adoptadas*

<sup>44</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: “La reforma de las instituciones de la Unión Europea en la perspectiva de las ampliaciones”, en *ICE*, agosto-septiembre 2003, nº 809, p. 11.

<sup>45</sup> El artículo IV-447 del Tratado Constitucional prevé, en efecto, su entrada en vigor el 1 de noviembre de 2006. Ver BRET, R.: *Adhésion de la Bulgarie...*, *op.cit.* (consultada en marzo de 2007).

<sup>46</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: “La reforma de las instituciones...”, *op.cit.*”, p. 11.

<sup>47</sup> BRET, R.: *Adhésion de la Bulgarie...*, *op.cit.* (consultada en marzo de 2007).

<sup>48</sup> El Tratado de Niza se publicó en el “Diario Oficial de las Comunidades Europeas”, serie C, nº 80, de 10 de marzo de 2001.

*en previsión de las ampliaciones*<sup>49</sup>, y que el Tratado de Ámsterdam de 1997 ya había modificado.

Aunque no se consigue, fue en Ámsterdam donde se pretende unificar Europa, haciendo uso del instrumento jurídico-internacional del que disponía su parte occidental, y que no es otro que la UE. La Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996, creada a tal efecto y prevista por el Tratado de la Unión Europea (TUE), es la que considera que hay que transformar el Consejo. Con ello aclara que un movimiento de fronteras en el Viejo Continente tan espectacular como el que se produce tras la desaparición de los Bloques Este-Oeste pasa por establecer de nuevo las cuotas de poder de los Estados, porque son ellos los que vinculan todo el proceso a un *ajuste de la influencia relativa* de los países europeos, al equilibrio entre *las diferencias demográficas y el poder de decisión y a la existencia de un ejecutivo eficiente*<sup>50</sup>.

El Consejo, que es la institución que más preocupa a los Estados, acoge la revisión que sus miembros llevan a cabo de la ponderación de voto, cuestión que respondía a una situación histórica que se había agravado y tenía que resolverse. Las CE, que siempre han estado compuestas por países grandes y pequeños, tuvieron que priorizar territorio o población con fines de voto. Al optar por sobredimensionar el factor demográfico en los Estados menos poblados, se han enfrentando, desde la primera ampliación en 1973, al desequilibrio en la toma de decisiones. De haberse mantenido el sistema vigente hasta Ámsterdam, en 2004 hubiese sido suficiente algo más de la mitad de los ciudadanos europeos para respaldar el funcionamiento de la UE, puesto que, a excepción de Polonia, los candidatos a la adhesión respondían a la clasificación de Estados pequeños<sup>51</sup>.

En Niza, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince concretaron la cuestión, como ya se ha dicho, en la necesidad de revisar la ponderación del voto en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría

<sup>49</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: “La reforma de las instituciones...”, op.cit.”, p. 12.

<sup>50</sup> PÉREZ CARRILLO, E.F.: “El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión Europea de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. II, 2002, p. 321.

<sup>51</sup> *Ibidem.*, p. 322.

y umbral para decisiones por mayoría cualificada)<sup>52</sup>. Consideraron que el doble objetivo de legitimidad y eficacia se podía alcanzar trabajando en dos direcciones: de un lado, facilitando la mayoría cualificada; de otro, reforzando la representatividad del poder político. Se trataba de evitar que se produjeran *circunstancias de todo tipo indeseables desde una lógica democrática*<sup>53</sup>, como que una decisión pudiera ser bloqueada por un número de miembros que sólo representara el 12% de la población de la UE<sup>54</sup> o que una mayoría cualificada pudiera alcanzarse por un conjunto de socios que supusiera tan sólo el 58% del total de sus ciudadanos. Es más, en una Unión que, desde el origen en Maastricht, es a la vez de Estados y de ciudadanos<sup>55</sup>, *la Comisión llegó a anticipar una amenaza: con una Unión ampliada a 27, una decisión podría ser bloqueada por un grupo de países que significara únicamente un 10% de los diferentes pueblos de Europa, al tiempo que una decisión podría ser adoptada por el 50% de los mismos*<sup>56</sup>.

Desde entonces, la fijación de los umbrales depende del ritmo de las ampliaciones, teniéndose que adaptar la UE a los nuevos socios mediante *un híbrido de las fórmulas inicialmente manejadas como alternativas (doble mayoría/reponderación)*<sup>57</sup>. El nuevo sistema, cuya entrada en vigor se difiere al 1 de enero de 2005, establece previsiones tanto para una UE de quince miembros como para una de veintisiete.

En una Europa ampliada a Veintisiete, se hace una asignación de votos en el Consejo, que va de los veintinueve de los cuatro Estados grandes -Alemania, Francia, Italia y Reino Unido- a los tres de Malta, los catorce de Rumanía y los diez de Bulgaria, situándose el total en 345. La mayoría cualificada *requiere la concurrencia de tres condiciones, dos de ellas vinculadas y necesarias y una tercera de eficacia facultativa*<sup>58</sup>. Las

---

<sup>52</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: “La reforma de las instituciones...”, op.cit.”, p. 12.

<sup>53</sup> Ibidem., p.12.

<sup>54</sup> Los 26 votos de la minoría de bloqueo.

<sup>55</sup> Es el Tratado de la Unión Europea el que instituye la ciudadanía europea, como ciudadanía superpuesta (para ser ciudadano europeo hay que ser nacional de un Estado comunitario) e instrumento jurídico de la identidad europea, definida en la Constitución Europea.

<sup>56</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz: “La reforma de las instituciones...”, op.cit.”, p. 12.

<sup>57</sup> Ibidem., p. 13.

<sup>58</sup> Ibidem., p. 13.

dos condiciones conjugadas son 255 votos (73,91%), que representen a la mayoría de Estados miembros si la decisión se adopta a propuesta de la Comisión y de dos tercios si es sin ella<sup>59</sup>. La tercera condición, que depende de que un miembro del Consejo la invoque, es de índole demográfica: *cualquier miembro puede exigir lo que podríamos denominar “verificación demográfica” –o “red demográfica”–, que requiere que la mayoría cualificada comprenda como mínimo el 62% de la población total de la UE*<sup>60</sup>. En consecuencia, la minoría de bloqueo es doble: *91 votos (26,38%) o la oposición de catorce o dieciocho Estados, según que haya o no propuesta de la Comisión*<sup>61</sup>. De ello se deduce que a los grandes le es suficiente aliarse con dos de entre ellos más uno de los pequeños para bloquear todo el proceso.

La verificación demográfica deriva de la demanda de Alemania –el país más poblado de la Unión con 82 millones de habitantes–, que pretendía obtener más votos que Francia para reflejar una diferencia de población de 22 millones. La pretensión no fue aceptada pero introduce la posibilidad de control por parte de los ciudadanos europeos<sup>62</sup>. El resultado favorece, sin duda, a *Alemania porque su posición le permite mayor número de coaliciones, y también por su presumible influencia sobre muchos de los países de Europa del Este*<sup>63</sup>. De igual manera, se piensa que se ha superado el desequilibrio que ha operado históricamente en contra de los Estados grandes, que han permanecido, hasta Niza, subponderados o infrarrepresentados.

Dadas las cuestiones planteadas en relación al establecimiento del equilibrio de poder entre los Estados europeos, la Comisión considera que sería imprudente avanzar hacia nuevas ampliaciones antes de arreglar la cuestión institucional<sup>64</sup>, y pone el límite en Bulgaria y Rumanía<sup>65</sup>. Francia,

<sup>59</sup> Ibidem., p. 13.

<sup>60</sup> Ibidem., p. 13.

<sup>61</sup> Ibidem., p. 13. Ver también el “Diario Oficial de las Comunidades Europeas”, serie C, nº 80, de 10 de marzo de 2001, p. 322.

<sup>62</sup> RUBIO GARCÍA, D.: “La integración europea de España desde la perspectiva de Niza”, en *Estudios Internacionales de la Complutense*, volumen 5, nº 2, 2003, pp. 183-208.

<sup>63</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: “La reforma de las instituciones...”, op.cit., p. 13.

<sup>64</sup> AVRIL, Pierre: « L’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie... », op.cit. (consultada en marzo de 2007).

<sup>65</sup> MIHAILESCU, D.: “L’UE en crise ferme ses portes derrière la Bulgarie et la Roumanie », en

promotor del histórico dilema comunitario “ampliación-profundización”, opina exactamente lo mismo<sup>66</sup>. Puesto que la Constitución debía simplificar la toma de decisiones tras la entrada de diez nuevos países en el marco de la ampliación de 2004<sup>67</sup>, París confirma su hostilidad a todo nuevo movimiento de fronteras antes de superar el *impasse* institucional en el que se encuentra la Unión después del “no” de franceses y holandeses al texto constitucional<sup>68</sup>.

El Parlamento Europeo, después de subrayar que la capacidad de integración no es un nuevo criterio aplicable a los posibles socios sino una condición para el éxito de la ampliación y la profundización del proceso, considera que la responsabilidad incumbe a la Unión y no a los países candidatos a la adhesión. Reconoce que la UE se enfrenta a dificultades para cumplir con los compromisos que ha contraído con los dos Estados de Europa Suroriental, debido a que su estructura institucional, pero también financiera y de gestión política, no es idónea para otras ampliaciones y debe ser mejorada<sup>69</sup>.

En ese contexto, Croacia, que inició negociaciones de adhesión a finales de 2005, debe esperar que los Veintisiete se doten de un nuevo Tratado,

---

20minutes.fr, <http://www.20minutes.fr/article/110925/20060926-dossier-L-UE-en> (consultada en abril de 2007).

<sup>66</sup> AVRIL, P.: « L’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie... », op.cit. » (consultada en marzo de 2007).

<sup>67</sup> Tras proclamar la mayoría cualificada como regla general, la Constitución consagra el procedimiento de doble mayoría y acaba con el sistema vigente de ponderación de votos, determinando que la mayoría de Estados miembros tiene que representar los 3/5 de la población de la Unión (artículo 24.1). Cuando el Consejo no actúe por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores, la mayoría cualificada consistirá en 2/3 de los Estados miembros que representen al menos las 3/5 partes de la Unión (artículo 24.2). Para atenuar las consecuencias, la Constitución difiere su aplicación al 1 de noviembre de 2009 (artículo 24.3) y precisa que para adhesiones ulteriores el umbral de la mayoría cualificada se calcularía de manera que el expresado en votos no supere el que resulta de la ampliación de la UE adoptada en Niza. Por otra parte, con motivo de las conferencias de adhesión de Bulgaria y Rumanía, estipula que, hasta el 1 de noviembre de 2009, la ponderación de los votos de esos Estados sería de 10 y 14 respectivamente, y que al producirse cada adhesión el Consejo decidiría cada umbral para la mayoría cualificada. Ver SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: “La reforma de las instituciones...”, op.cit.”, p. 22.

<sup>68</sup> MIHAILESCU, D.: « L’UE en crise... », op.cit. » (consultada en abril de 2007).

<sup>69</sup> PARLAMENTO EUROPEO: *Informe sobre los aspectos institucionales...*, op.cit., p. 10.

que puede que no llegue antes de 2010<sup>70</sup>. En cuanto a los países de los Balcanes Occidentales tardarán mucho más en entrar si es que lo hacen en las circunstancias actuales, aunque se acepte unánimemente su perspectiva europea, que se percibe esencial para la estabilidad de la región<sup>71</sup>. Mientras, los que se oponen al ingreso de Turquía están convencidos de que una consulta popular en Francia, que podría organizarse después de que se cierren las negociaciones con Ankara, esclarecería totalmente la situación<sup>72</sup> del Estado, cuya europeidad es constantemente puesta en duda, lo que convierte su adhesión en aleatoria por complicada y controvertida<sup>73</sup>.

El obstáculo institucional justifica, en gran medida, que la UE quiera hacer una pausa. Dadas las condiciones que se imponen a los candidatos para integrarse -la aceptación del logro comunitario-, y ya que la Unión tiene que pensar muy bien cada movimiento de fronteras porque no puede extenderse hasta el infinito a riesgo de debilitarse, quizá sea más sensato profundizar que ampliar. Sin embargo, esto no es suficiente. Es necesario un debate sobre las lindes territoriales de Europa. Si se prefiere, una vez más, la Unión se enfrenta a los límites políticos, a su capacidad de absorción.

Tras la adhesión de Bulgaria y Rumanía, la manipulación de un concepto tan impreciso como el señalado le puede haber devuelto a Europa la conciencia de sí misma. Pero, que se plantee la apertura al resto de sus vecinos a condición de que se dote de un cuadro institucional adecuado, no le resuelve el hecho de que el Oriente europeo es muy fluido, de que el Centro no es toda Europa y hasta qué punto los líderes europeos -que proceden del Norte y del Centro- son capaces de gestionar la periferia, sobre todo, la del Este.

Una vez más, los europeos se dividen entre los que tienden a la ampliación

---

<sup>70</sup> Los Estados comunitarios, divididos en torno a la suerte que puede correr la Constitución Europea, se han puesto como límite 2009 a fin de encontrar una solución. Ver *Ibidem*. (consultada en abril de 2007).

<sup>71</sup> MIHAILESCU, D.: «L' UE en crise...», *op.cit.*» (consultada en abril de 2007).

<sup>72</sup> AVRIL, P.: «L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie...», *op.cit.*» (consultada en marzo de 2007).

<sup>73</sup> MIHAILESCU, D.: «L'UE en crise...», *op.cit.*» (consultada en abril de 2007).

y los que optan por la profundización. La visión política que tienen acerca de la integración opone a los partidarios de más ampliaciones, como Reino Unido o los países nórdicos, que estiman que añadir el criterio de la capacidad de absorción es una forma de bloquear toda nueva adhesión, y los que consideran, como Francia, Austria y Alemania, que la introducción del mismo tan sólo puede beneficiar a Europa porque refuerza su dimensión política al abrir un auténtico debate sobre sus fronteras geográficas<sup>74</sup>.

#### IV. Las nuevas fronteras europeas

La culminación de la quinta ampliación introduce una nueva lógica en Europa. Mientras *las cuatro anteriores habían contribuido a la finalización del proyecto de integración geopolítica hacia el Oeste, el Norte y el Sur, la quinta, hacia el Este y parte del Sur, se ha aproximado a nuevos territorios, que quizá pudieran entrar a formar parte de la Unión algún día o que quizá no lo hagan, quedando las fronteras oriental y meridional de Europa desdibujadas y el futuro de la UE como forma de unión política cada vez más incierto*<sup>75</sup>. Ya no se trata únicamente de reunir los Bloques Este-Oeste, sino que al poner en perspectiva la integración de los Balcanes Occidentales, se puede estar sobrevalorando la adhesión de Bulgaria y Rumanía al considerarla uno de los mecanismos más eficaces para estabilizar una región de veintitrés millones de habitantes, minada por los separatismos y las secuelas de las guerras en la antigua Yugoslavia<sup>76</sup>.

*Desde luego, el entorno exterior de esos dos países no ha sido ni pacífico ni estable. Los conflictos étnicos en la antigua Yugoslavia les suscitaron graves preocupaciones, así como entre el resto de sus vecinos, mientras que la imagen de los Balcanes como parte de una Europa unificada y tolerante se vio empañada durante un tiempo considerable. Los bombardeos, que tenían lugar alrededor de Bulgaria y Rumanía, obligaron a interrumpir las rutas de exportación a Europa y provocaron una escasez de inversiones extranjeras directas durante la mayor parte de la década de 1990. Los graves problemas económicos y de seguridad existentes en*

<sup>74</sup> Ibidem. (consultada en abril de 2007).

<sup>75</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE..., op.cit...”, p. 2.

<sup>76</sup> AVRIL, P.: «L’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie..., op.cit.» (consultada en marzo de 2007).

*partes de Europa Suroriental afectaron negativamente las posibilidades de que Bulgaria y Rumanía experimentaran una integración más rápida en las estructuras de la UE de lo que se había previsto anteriormente*<sup>77</sup>.

En ese contexto, Croacia es el Estado que se postula como el modelo que puede acercar al Viejo Continente a Bosnia, Macedonia, Albania, Montenegro, Serbia y, probablemente en un futuro, Kosovo. Este equilibrio geopolítico se da igualmente en el caso de Turquía, cuya adhesión le podría permitir a Europa lanzar puentes en dirección a un Próximo Oriente turbulento, aunque, a diferencia del caso anterior, esa operación de aproximación configura la imagen de una UE casi mesiánica, preocupada en exportar a Asia unos valores que estima universales.

La adhesión de Bulgaria y Rumanía, cuyas relaciones diplomáticas con la Unión Soviética se resintieron después de 1989<sup>78</sup>, ofrece a los dos nuevos miembros de la Unión una dimensión diferente. Aunque sigue existiendo tensión entre los nuevos socios europeos y la heredera de la URSS, Rusia considera que los dos Estados de Europa Suroriental pueden jugar un papel positivo en su contacto con la UE al equilibrar la posición antirrusa de Polonia y de los Países Bálticos<sup>79</sup>. No obstante, la actitud de Rumanía en la resolución del conflicto entre Moldavia<sup>80</sup> y Transnistria<sup>81</sup>, que llevó a la secesión en 1992, es clave en la actitud que puede adoptar Moscú en relación a Bucarest. La idea de una reunificación de Moldavia y Rumanía, que reproduzca la Besarabia histórica, puede ser determinante, sobre todo, después del referéndum de 2004 sobre la independencia de la Transnistria y en 2006 sobre la vuelta a la Federación Rusa, que no ha

---

<sup>77</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE..., op.cit...”, p. 3.

<sup>78</sup> Las tentativas de aproximación entre Rusia y Rumanía se producen con motivo de la cuestión del Pacto Ribbentrop-Molotov de 1939 y el oro rumano confiado a Rusia durante la Primera Guerra Mundial. El 4 de julio de 2003, las dos partes firman un acuerdo sobre las relaciones amistosas y de cooperación. Los contactos entre rusos y búlgaros se intensificaron en 1997 y, de una forma más precisa, en 2001. Ver PAULOV, G.: “Bulgarie, Roumanie : enjeux d’une nouvelle adhésion”, en el dossier *L’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie vue de Russie*, [http://www.regard-est.com/home/breve\\_contenu.php?id=681](http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=681) (consultada en marzo de 2007).

<sup>79</sup> Ibidem. (consultada en marzo de 2007).

<sup>80</sup> Una de las repúblicas constituyentes de la Unión Soviética hasta 1991.

<sup>81</sup> Pequeña franja de Besarabia que quedó dentro la Unión Soviética tras la independencia de Besarabia de Rusia en 1918. Besarabia se une a Rumanía en 1920.

sido reconocido por Bucarest, al considerar que cualquier solución en la zona debe respetar la soberanía, la integridad territorial y el marco legislativo de la República moldava<sup>82</sup>.

Investigadores y actores políticos de Europa occidental, de Estados Unidos, de Rusia y de China observan cada vez más las relaciones entre Bulgaria y Rumanía. La valoración de la situación implica no sólo la adhesión, el 29 de marzo de 2004, de estos países de Europa Suroriental a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sino también, como ya se ha aludido, a la internacionalización del problema de la Transnistria y la vinculación de Rumanía y Moldavia en el marco de una Europa ampliada<sup>83</sup>, cuya frontera se superpone a la rumano-moldava. La complejidad de las relaciones entre las dos orillas del río Prut<sup>84</sup> sigue ligada a las tendencias geopolíticas de algunas grandes potencias de la región y a las orientaciones, también geopolíticas, de Bucarest y Chisinau.

En 1988, cuando se desencadena el movimiento de liberación nacional en Moldavia, aparecen dos corrientes políticas: una rusófila y rumanófoba y otra filorrumana y antirrusa<sup>85</sup>, que van a marcar profundamente las relaciones entre rumanos y moldavos. En 1991, Rumanía es el primer Estado en reconocer la independencia de Moldavia de la URSS, con la que enseguida establece relaciones diplomáticas. En 1998, la tensión entre Bucarest y Chisinau se debe, en gran medida, a las relaciones de Rusia con Occidente y, ante todo, a la oposición rusa a los proyectos occidentales de ampliación de la OTAN. La política rumana, que nunca se ha olvidado de Moldavia en todas sus programas estratégicos al considerar la posibilidad de la existencia de un Estado rumano mayoritario, debe analizarse desde la perspectiva de la política de la UE en relación a la Confederación

---

<sup>82</sup> PAULOV, G.: “Bulgarie, Roumanie..., op.cit.» (consultada en marzo de 2007).

<sup>83</sup> SEREBRIAN, O.: “Roumanie et Moldavie: quelle relations après le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ? », en [http://www.regard-est.com/home/breve\\_contenu.php?id=703](http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=703) (consultada en abril de 2007).

<sup>84</sup> Se origina en los montes Cárpatos en Ucrania, y luego se dirige hacia el Sureste, donde se une al Danubio cerca de la ciudad de Reni, al Este de Galați, la cual ya se encuentra en territorio rumano a diferencia de la primera que se ubica dentro de las fronteras de Ucrania. Antes de la ocupación de Besarabia y Bucovina del Norte, se encontraba prácticamente en Rumanía. En la actualidad, se extiende por los 711 kms de frontera entre Rumanía y Moldavia. Ver [http://es.wikipedia.org/wiki/Río\\_Prut](http://es.wikipedia.org/wiki/Río_Prut) (consultada en abril de 2007).

<sup>85</sup> SEREBRIAN, O.: “Roumanie et Moldavie..., op.cit.» (consultada en abril de 2007).

de Estados Independientes (CEI) -estructura que resulta del colapso de la Unión Soviética en 1991-, y, en particular, por lo que se refiere a Bielorrusia, Ucrania y, por supuesto, Moldavia<sup>86</sup>.

Finalmente, la adhesión de Rumanía a la Alianza Atlántica le ha dado una nueva dimensión a las relaciones entre Bucarest y Chisinau. El principio de buena vecindad entre Moldavia y Rumanía, así como con Ucrania, es importante que se aplique en aras de la estabilidad regional y europea. Sin embargo, cansada de las relaciones tan complicadas que tiene con Chisinau, Bucarest puede haber renunciado a la política oriental que diseñó a principios de los años ochenta. En Rumanía, intelectuales decepcionados por el fracaso de las fuerzas prorumanas en Moldavia, responsabilizan a Bucarest de la debacle y la acusan de haber abandonado por segunda vez Besarabia<sup>87</sup> –en junio/agosto de 1940 entregó Besarabia y Bukovina a la URSS, Transilvania a Hungría y Dobruja a Bulgaria-.

Por su parte, Bulgaria y Rusia son dos países históricamente próximos. Les une la religión –la mayoría son cristianos ortodoxos- y el alfabeto –utilizan el cirílico-. Y, aunque en Rusia, se teme que Bulgaria pierda parte de su identidad al acercarse al Oeste, es el bastión rusófilo más avanzado de Europa del Este, que ha activado la cooperación energética entre Sofía y las regiones rusas<sup>88</sup>.

Esa colaboración resulta esencial por tres razones. En primer lugar, ayudaría a que búlgaros, pero también rumanos, superen el déficit de sus balanzas comerciales provocado por las importaciones de petróleo y gas rusos, después de que sus infraestructuras nacionales se deterioraran, entre 1980 y 2000, y redujeran su producción al 50%<sup>89</sup>. En segundo lugar, la ampliación de la UE ha podido contribuir a que Moscú reactivara la

---

<sup>86</sup> Ibidem. (consultada en abril de 2007).

<sup>87</sup> Ibidem. (consultada en abril de 2007).

<sup>88</sup> Sobre todo, los Urales, el Centro y el Oblast de Samara (sujeto federal de Rusia), en Ibidem. (consultada en 2007). En cuanto a la estructura de la federación rusa véase BECERRA RAMÍREZ, M.: *La constitución rusa de 1993*, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=186> (consultada en abril de 2007).

<sup>89</sup> PAULOV, G.: “Bulgarie, Roumanie...”, op.cit.» (consultada en abril de 2007). En Bulgaria es una empresa rusa, Lukoil, la que lidera el mercado del petróleo y el gas licuado, mientras que otra de la misma nacionalidad, Gazprom, posee activos importantes, que están mejorando con la ampliación de la UE a Sofía y Bucarest.

construcción del oleoducto Burgas-Alexandroúpolis, iniciado en 1993 con el fin de que el petróleo transite desde Bulgaria a Grecia evitando el Estrecho del Bósforo, en Estambul. Y, en tercer lugar, el desequilibrio de los intercambios con Rusia puede cambiar con rapidez como consecuencia de la obligación que tienen los europeos de diversificar las fuentes energéticas.

Pero también, con la adhesión de Bulgaria y Rumanía, Rusia debe asumir nuevos derechos de aduanas y cuotas para sus mercancías, sobre todo, por lo que se refiere al combustible de reactores nucleares y al acero laminado. Las restricciones comunitarias implican que los nuevos miembros ofrezcan condiciones de trabajo e inversiones más seguras y de mejor calidad y que las modalidades de las importaciones sean más uniformes y más transparentes que hasta el momento. Por ello, se ha abierto la puerta a todo tipo de especulaciones sobre las pérdidas ligadas a ese cambio y a que se puedan gravar onerosamente las materias primas<sup>90</sup>.

Aunque la cuestión energética sigue manteniendo la dependencia de búlgaros y rumanos a rusos, Moscú teme la posibilidad de que disminuya su influencia en la zona al ver cómo, con la ayuda de las CE, los nuevos socios de la UE ya están reforzando sus lazos con sus vecinos de Europa Central<sup>91</sup>.

En un contexto más global, Rusia, que, tras el fracaso del pronunciamiento militar en la Unión Soviética de agosto de 1991 -víspera de la entrada en vigor del Tratado de la Unión propuesto por Gorbachov-, se queda con la mitad de la población, tres cuartos del territorio y la mayor parte de las fuerzas armadas y las armas nucleares de la URSS, pierde legalmente la categoría de superpotencia del antiguo Estado. El área que gestionan los rusos de la Posguerra Fría es muy diferente a la que controlaban los soviéticos en 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, o la que dominaban los prerrevolucionarios, en el marco de la Gran Guerra Europea, un poco antes del levantamiento bolchevique de 1917.

Tanto los comunistas como los zares crearon un imperio, mientras que los

---

<sup>90</sup> PAULOV, G.: "Bulgarie, Roumanie...", op.cit.» (consultada en abril de 2007).

<sup>91</sup> Por ejemplo, en 2005, antes de concluirse la quinta ampliación de la UE, los intercambios entre Hungría y Rumanía crecieron un 30% frente al 15% con Rusia. Ver *Ibidem.*(consultada en abril de 2007).

rusos de la época posbipolar asisten a la división de su país. Allí donde se anclaba la URSS, Moscú sigue disponiendo de un espacio grande pero más pequeño que el que existía a la muerte de Stalin en 1953<sup>92</sup>. La heredera de la Unión Soviética observa cómo su territorio empieza desintegrándose con la independencia de las repúblicas bálticas -Lituania el 11 de febrero de 1991, Estonia el 20 de agosto y Letonia al día siguiente-, y observa apática la pérdida de su control sobre Polonia<sup>93</sup>. En definitiva, se ve abandonada por sus aliados de Europa del Este.

Con la caída del Muro de Berlín, los mismos que le habían permitido una posición de avanzada en el Viejo Continente dejan el Pacto de Varsovia. Antes de que se disuelva el imperio de Stalin, se extingue la alianza militar en julio de 1991. Y mientras la desaparición del comunismo trae consigo la distensión e impone estilos de vida de corte capitalista en toda Europa, la transición de un sistema totalitario a uno democrático desestabiliza a Rusia. Su situación es francamente paradójica porque se trata de una potencia cuyo puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas poco tiene que ver con la realidad. Pero como posee profundidad estratégica, armas nucleares, desarrollo científico y tecnológico y recursos humanos y naturales, es su potencialidad la que influye en la consideración a ojos de los demás<sup>94</sup>.

Aunque los rusos rechazan oficialmente la política expansionista de la época anterior y, en su nuevo modelo, sitúan a EEUU como el socio natural, pronto entienden que los intereses de Moscú y Washington no son del todo compatibles. Consideran que la adhesión a la OTAN de antiguos miembros del Pacto de Varsovia, como Bulgaria y Rumanía, afecta a su seguridad.

Rusia presiente que la aíslan. Se molesta por las interferencias norteamericanas en su relación con antiguas repúblicas soviéticas. La falta de consideración de EEUU por su posición en el conflicto de los Balcanes choca con el papel que quiere en Europa. Los occidentales hieren a los rusos cuando no los invitan al cincuenta aniversario del desembarco aliado de Normandía. En

---

<sup>92</sup> RUBIO GARCIA, D.: “Quo vadis Rusia?”, en *Canarias7*, 21 de mayo de 2006, p. 42.

<sup>93</sup> VERLUISE, P.: “Géopolitique de l’élargissement de l’Union européenne aux pays d’Europe centrale et orientale», en <http://www.diploweb.com/p5ver108.htm> (consultada en abril de 2007).

<sup>94</sup> RUBIO GARCIA, D.: “Quo vadis..., op.cit.”, p. 42.

1994, mientras toda Europa se pavonea, sienten que se les niega su sacrificio en la guerra contra Hitler. Moscú sabe que Washington no ve a Rusia como a un igual. La política exterior rusa se nacionaliza. Por primera vez, declaran que no están defendiendo una ideología sino el interés vital de su país<sup>95</sup>.

En ese contexto, Rusia puede resentirse al manifestarse como la gran perdedora de la integración a la Unión, en 2004, de Europa Central y Oriental y, en 2007, de Europa Suroriental<sup>96</sup>. Occidente sospecha. Acusa habitualmente a Rusia de intentar restaurar el imperio. Las declaraciones de líderes ultranacionalistas rusos, aunque se dirigen más bien al consumo interno, no hacen más que empeorar las cosas. No queda claro que el fin del comunismo haya hecho amigos a occidentales y a rusos. Unos y otros tienen diferentes maneras de ver el mundo y necesidades nacionales también distintas. Para Occidente, la historia expansionista de Moscú lo convierte en un socio poco fiable. A Moscú, Occidente le ha desilusionado: ha fracasado porque no ha sabido integrarlo<sup>97</sup>.

El 29 de enero de este año, el general de brigada estadounidense Patrick J. O'Reilly, Director Adjunto de la Agencia de Defensa con Misiles del Pentágono, anunció planes para desplegar en Europa en 2011 elementos de defensa balística contra misiles, que según la institución militar tienen el objetivo de proteger instalaciones norteamericanas y de la OTAN contra amenazas provenientes de Oriente Próximo<sup>98</sup>. El acuerdo al que Estados Unidos ha llegado con Polonia y Chequia pone en tela de juicio la autoridad de Bruselas. Y, aunque no hay motivo alguno para temer *el peligro de una nueva carrera armamentística con Rusia en la que Europa vuelva a ser el escenario de su rivalidad, ni se acerca una nueva Guerra Fría* porque las viejas y nuevas diferencias sólo justifican *el pesimismo de Washington y Moscú*<sup>99</sup>, Occidente tiene que entender que necesita de la colaboración de Rusia prácticamente en todos los asuntos internacionales importantes: Corea del Norte, Irán, Iraq, Oriente Próximo, el Sur del Cáucaso, Asia Central, Kosovo, Darfur, el cambio

---

<sup>95</sup> Ibidem., p. 42.

<sup>96</sup> VERLUISE, P.: “Géopolitique de l’élargissement...”, op.cit.» (consultada en abril de 2007).

<sup>97</sup> RUBIO GARCIA, D.: “Quo vadis...”, op.cit.”, p. 42.

<sup>98</sup> ENGDAHL, W.F.: “Putin y la geopolítica de la Nueva Guerra Fría”, en *Global Research*, 20/02/07 y *Rebelión*, 20/03/07, traducido por Germán Leyens, [http://www.socialismo-o-barbarie.org/europa/070325\\_rusia\\_putinylageopolitica.htm](http://www.socialismo-o-barbarie.org/europa/070325_rusia_putinylageopolitica.htm) (consultada en abril de 2007).

<sup>99</sup> FISCHER, J.: “Una Europa de nuevo dividida”, en *El País*, 8 de abril de 2007, p. 11.

climático, la seguridad energética y la no proliferación nuclear<sup>100</sup>.

Parece que la historia le esté dando la razón al británico Halford John Mackinder (1861-1947). El padre de la geopolítica clásica y teórico de la dicotomía del conflicto tierra-mar señalaba que si la potencia marítima conseguía organizar a los pueblos de la región intermedia de Europa se podía bloquear el paso hacia el agua de la potencia continental. Al reafirmarse la idea de la rivalidad tierra-mar se establece el objetivo de la OTAN, que consiste en formar alianzas con los países de Europa Central y Oriental para contener el poder ruso. Por tanto, quien domine esa zona controla Euroasia. Y quien sea dueño de Euroasia tiene el destino del mundo en sus manos. Hoy, se entiende que EEUU quiera controlar Euroasia. Es una de las áreas estratégicas más importante del planeta<sup>101</sup>. Porque, además, al desaparecer la URSS, incluye a antiguas repúblicas soviéticas, que son ahora Estados de Asia Central –Azerbaiyán, Turkmenistán, Tayikistán, Uzbekistán, Kazajstán y Kirguizistán-<sup>102</sup>.

## V. Conclusiones

Con la ampliación de la UE a Bulgaria y Rumanía, la Unión se convierte en un motor de crecimiento para los nuevos socios, configurándose como una alianza regional única. El camino de Sofía y Bucarest hacia la adhesión *no ha sido fácil debido tanto a los problemas externos experimentados durante la transición desde sus anteriores regímenes comunistas, como al complejo entorno de seguridad internacional imperante en los Balcanes y el vecino Oriente Medio durante la mayor parte de la década de 1990 y principios de la de 2000*<sup>103</sup>.

Al formar parte de un gran grupo de países candidatos durante la quinta ampliación, existe una relación muy estrecha y positiva entre las adhesiones de Bulgaria y Rumanía y la culminación exitosa de sus respectivas transiciones, en particular por lo que se refiere a capitales para financiar su déficit. En el plano económico, Bulgaria y Rumanía siguen, de manera general, la misma vía que los Estados que entraron en la UE en 2004: crecimiento muy fuerte gracias a las inversiones extranjeras y

<sup>100</sup> Ibidem., p. 11.

<sup>101</sup> RUBIO GARCÍA, D.: “Llamarse Euroasia”, en *Canarias7*, 10 de abril de 2006, p. 12.

<sup>102</sup> Idem: “El reparto de Asia Central”, en *Canarias7*, 28 de mayo de 2006, p. 25.

<sup>103</sup> ANDREEV, S.: “Bulgaria y Rumanía en la UE..., op.cit...”, p. 6.

una explosión de la demanda interior y de sus exportaciones<sup>104</sup>. Bulgaria y Rumanía resultan muy atractivas porque la mano de obra es todavía más débil que en Polonia, Chequia, Eslovaquia o Hungría y es más cercana que la de los países asiáticos, con la que puede competir al presentar la ventaja de la proximidad geográfica, cultural, institucional y jurídica<sup>105</sup>.

Sin embargo, una posible ralentización de las reformas estructurales en esos Estados produciría un recalentamiento de la economía, por lo que es tan esencial la lucha contra la corrupción. Un desvío de las ayudas comunitarias pondría en tela de juicio la eficacia de Bruselas. Y puesto que, en las regiones periféricas del Este, es poco probable la absorción por las solas fuerzas del mercado, son necesarias políticas más voluntaristas y una nueva estrategia comunitaria capaz de situarse al nivel de los nuevos escenarios.

Bulgaria y Rumanía son menos favorables en lo social y político que en lo económico. Sus poblaciones, que viven en condiciones difíciles, probablemente no puedan seguir asumiendo más reformas ultraliberales. Los discursos populistas, euroescépticos o de extrema derecha, que han ganado audiencia entre los que consideran que han perdido la transición, ancianos, obreros y habitantes de pequeñas y medianas ciudades, donde las industrias de la época comunista han desaparecido, pueden desestabilizar a los dos países balcánicos<sup>106</sup>.

Desde las adhesiones de Irlanda<sup>107</sup>, Grecia y, posteriormente, Portugal y España<sup>108</sup>, la relación entre las fuerzas del mercado –inversiones y

---

<sup>104</sup> Según Emma Menasce, especialista de Europa central en el banco de inversiones Ixis-CIB, las inversiones directas extranjeras representan alrededor del 8% del PIB de Bulgaria y Rumania, es decir, de dos a tres veces más que en el interior de los países de Europa occidental. Ver MIHAILESCU, D.: “Roumanie et Bulgarie: retards économiques...”, op.cit.» (consultada en abril de 2007).

<sup>105</sup> MIHAILESCU, D.: “Roumanie et Bulgarie: retards économiques...”, op.cit.» (consultada en abril de 2007).

<sup>106</sup> Según Jean-Michel De Waele, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Bruselas y especialista en Europa central y oriental. Ver Ibidem. (consultada en abril de 2007).

<sup>107</sup> Es entonces cuando las CE ponen en marcha la política regional y los fondos estructurales.

<sup>108</sup> Portugal y España –también Grecia- se van a beneficiar de los fondos estructurales. Por su parte, España consigue introducir en el Tratado de Maastricht los fondos de cohesión que tanto le van a servir para estar en el pelotón de salida la Unión Económica Monetaria.

flujos comerciales, etc.- y la convergencia institucional –asunción del logro comunitario- sitúan, cada vez más, el crecimiento económico en las regiones, creando nuevos polos de crecimiento y aumentando también las diferencias de desarrollo. La diversidad de las estructuras de producción o el retraso en los niveles y calidad de vida no son, por tanto, el único obstáculo de los nuevos Estados miembros de la UE. El desafío es, más bien, la capacidad que se tenga para favorecer los efectos de las redes regionales.

La dinámica de la convergencia, característica de las sucesivas ampliaciones, se ha ralentizado en los últimos veinte años. Las adhesiones de Bulgaria y Rumania animan el crecimiento de los países implicados. Sin embargo, en relación al crecimiento regional, se asiste a una doble fractura: entre las regiones más alejadas del corazón de Europa, que ven acentuarse su retraso, y el Centro del Viejo Continente, y entre las zonas metropolitanas y la periferia en el interior del mismo país. En estas condiciones, el desarrollo económico de los nuevos miembros de la Unión quizá sea muy desigual según el Estado y la región.

La ampliación de la Unión a Bulgaria y Rumanía encierra un doble desafío: culminar la transición de los dos nuevos miembros hacia la economía de mercado y compensar los efectos de un medio geográfico poco favorable, que priva a los dos países del beneficio de la dispersión del crecimiento del que gozan las regiones más próximas al Centro de Europa. Sin duda estas adhesiones ponen a prueba, una vez más, la vitalidad integradora de la UE.

*El regreso de Rusia al escenario mundial significa el desarrollo e incluso, tal vez, la escalada futura de viejas y nuevas rivalidades*<sup>109</sup>. Aunque se esté lejos de la Guerra Fría y no exista ninguna hostilidad ideológica entre Rusia y Occidente, los misiles estadounidenses en Polonia y Chequia perjudican la cooperación necesaria con Moscú. El hecho de que Estados Unidos no sepa si Rusia es una potencia rival o un socio difícil empeora la situación. Por su parte, la debilidad de Europa, que lleva una década para lograr la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), establecida como objetivo de la Unión en Maastricht, impide que el Viejo Continente observe que la cuestión

---

<sup>109</sup> FISCHER, Joschka: “Una Europa ..., op.cit.”, p. 11.

del sistema antimisiles no es bilateral sino regional. Mientras tanto, Moscú explota la dependencia europea de los suministros rusos de gas y petróleo. *Todo el mundo está de acuerdo en una “Europa de valores comunes”. Lo que ahora necesitamos es una “Europa de intereses comunes”*<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Ibidem., p. 11.

## **La estrategia de Estados Unidos para combatir la guerra contra el terror: un balance**

**Dra. Soledad Segoviano Monterrubio**

Profesora de Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid

ESTADOS UNIDOS, ESTRATEGIA, SEGURIDAD NACIONAL,  
TERRORISMO, AL QAEDA

### Resumen

La Administración Bush está dando muestras de falta de iniciativa y de liderazgo en su estrategia para combatir la guerra contra el terror. Las políticas emprendidas por la Administración desde los atentados del 11S, además de desaprovechar la importante corriente de solidaridad y cooperación internacional inicial, han debilitado las instituciones multilaterales. A pesar de los notables éxitos obtenidos, como la detención de importantes figuras de Al Qaeda o el desbaratamiento de planes de atentados terroristas contra los intereses de Estados Unidos y de sus aliados, la estrategia de la Administración Bush ha erosionado los valores que proclama defender, basados en el respeto a los derechos humanos y a los principios de la democracia. El énfasis en la respuesta militar y el apoyo a regímenes represivos del mundo árabe están dañando seriamente credibilidad y legitimidad de Estados Unidos en el mundo, generando una hostilidad que es aprovechada hábilmente por Al Qaeda.

UNITED STATES, STRATEGY, NATIONAL SECURITY, TERRORISM,  
AL QAEDA.

### Abstract

The Bush Administration 's war on terrorism reflects a major failure of lidership and initiative that makes US more vulnerable rather than more secure. The Administration' policies to combat terrorism have weakened multilateral institutions and squandered international cooperation. Despite

some successful steps to counter terrorism such as the arrest of several high-level Al Qaeda figures or the disruption of a some planned attacks, the Bush Administration has undermined the values it claims to be defending at home at abroad based on the principles of democracy and the respect of human rights. US strategy based on military responses and support for repressive regimes in Muslim world has seriously damaged both Washington's credibility and legitimacy in the world, creating hostility that can be exploited by Al Qaeda.

### Sumario

I. Introducción.- II. Nuevas fases en la guerra contra el terror.- III. Cuestionando la estrategia. - IV. Cambio versus Continuum.- V.- La doctrina de Al Qaeda

## **I. Introducción**

El 28 de septiembre de 2005, el Presidente Bush destacaba los cuatro puntos esenciales de la estrategia de Estados Unidos para lograr la victoria en la guerra contra el terrorismo. En su declaración presidencial titulada *Fighting a Global War on Terror*, Bush enfatizaba los cuatro puntos clave aplicados por su Administración para enfrentar el desafío del terrorismo global: (1) combatir al enemigo en el exterior; (2) negar a los terroristas el apoyo de Estados santuario; (3) negar a los terroristas el acceso a las armas de destrucción masiva; y (4) extender la democracia<sup>1</sup>.

Igualmente, en un discurso pronunciado ante el *National Endowment for Democracy*<sup>2</sup> (NED) el pasado 6 de octubre, el Presidente Bush señalaba los cinco elementos que configuran la estrategia antiterrorista de Estados Unidos: (1) prevenir con el fin de evitar ataques terroristas antes de que sucedan; (2) negar el acceso de armas de destrucción masiva a regímenes no democráticos y a sus aliados terroristas; (3) negar el apoyo de estos regímenes a los grupos terroristas; (4) negar a los terroristas el control de un Estado o de áreas sin gobierno que sirvan de base para el terror; y (5) evitar el reclutamiento de futuros

---

<sup>1</sup> Ver: [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/09/images/20050928\\_p092805pm-0055jpg-515h.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/09/images/20050928_p092805pm-0055jpg-515h.html)

<sup>2</sup> Organización privada sin ánimo de lucro creada en 1983 durante la Administración Reagan con el fin de contribuir a reforzar las instituciones democráticas en el mundo. Ver: <http://www.ned.org>

militantes fomentando la extensión de la democracia en la región de Oriente Medio<sup>3</sup>.

Y más recientemente, en la nueva *National Security Strategy for United States of America 2006*<sup>4</sup>, publicada el 16 de marzo de 2006, el Presidente Bush volvía a insistir en los cuatro puntos de su estrategia contra el terror: (1) prevenir posibles ataques perpetrados por las redes terroristas antes de ocurran; (2) negar el acceso a las armas de destrucción masiva a los Estados hostiles y a sus aliados terroristas dispuestos a usarlas; (3) negar a los grupos terroristas el apoyo de los Estados hostiles; y (4) negar a los terroristas el control de Estados y áreas sin gobierno que sirvan como base y santuario para lanzar su estrategia de terror.

Sin duda, la propuesta resulta reiterativa. Y es que, desde febrero de 2003, cuando se formulara la denominada *National Strategy for Combating Terrorism*<sup>5</sup> la política antiterrorista de la Administración Bush, basada en un modelo construido a partir de la estrategia 4D -*defeat-deny-diminish-defend*-, permanece prácticamente inalterable frente a un fenómeno terrorista cambiante, difuso, creciente y, aparentemente, fuera de control.

La Administración Bush, sin embargo, se ha apresurado en constatar los éxitos de su guerra contra el terrorismo: fin de los brutales regímenes de Afganistán e Irak; incorporación de Libia a la comunidad internacional tras el acuerdo de 2003 y su renuncia a continuar con sus programas de armas de destrucción masiva; control del mercado negro atómico abierto por el científico *Abdul Qader Jan*, padre de la bomba atómica paquistaní, castigado y perdonado por el Presidente Musharraf; control de la proliferación nuclear mediante el acuerdo logrado con India en marzo de 2006 por el que este país somete a control de la OIEA 14 de sus 22 reactores nucleares a cambio de recibir tecnología atómica civil y aviones de combate por parte de Estados Unidos; captura de líderes de grupos terroristas en Pakistán e Irak, además de las continuas detenciones de cientos de insurgentes en Irak.

<sup>3</sup> En: <http://whitehouse.gov/news/releases/2005/10/20051006-3.html>

<sup>4</sup> Ver: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>

<sup>5</sup> Ver: <http://whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>

Aun reconociendo estos avances, teñidos por otra parte de cuestionamientos y críticas, -los vergonzosos casos de Guantánamo y Abu Ghraib, el apoyo incondicional a Israel o la guerra civil larvada en Irak son sólo algunos lamentables ejemplos-, cabe plantearse, sin embargo algunos interrogantes sobre la continuación de la guerra contra el terrorismo tras las intervenciones de dudosa eficacia en Afganistán e Irak. Verdaderamente, ¿qué opciones le quedan a Bush más allá de la estrategia 4D?, ¿hasta qué punto la aplicación de esta estrategia supone una garantía de victoria a largo plazo?, y aún más importante: ¿es factible la extensión de la guerra contra el terrorismo a otros países declarados hostiles como Irán, Siria o Corea del Norte?, ¿cuál será el siguiente paso de Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo?

## II. Nuevas fases en la guerra contra el terror

De acuerdo con la doctrina de defensa preventiva formulada por la Administración Bush, tanto en la *National Security Strategy* de 2002 como el la última de 2006, es preciso prevenir y enfrentar la amenaza antes que sufrir sus devastadoras consecuencias como estrategia para garantizar la seguridad nacional de Estados Unidos. Por tanto, y de acuerdo con esta estrategia de prevención, Siria e Irán se presentan como posibles objetivos, dado su apoyo a grupos terroristas, su intervención encubierta en Irak y, en el caso de Irán, sus programas de armas de destrucción masiva. Asimismo, el grupo libanés *Hezbollah* se considera una amenaza aún más letal que la propia *Al Qaeda*, en la medida que supone un importante desafío para la estabilidad en la región, dado su apoyo a grupos terroristas palestinos, su estrategia de provocación y guerra contra Israel y su vehemente retórica antiestadounidense <sup>6</sup>.

Sin embargo, una hipotética tercera fase en la guerra contra el terrorismo sería muy diferente, más compleja y desafiante, comparada con las dos fases anteriores de Afganistán e Irak. Para empezar, a diferencia del régimen de Sadam Husein, Irán y Siria no se encuentran aislados diplomáticamente; por otra parte los regímenes de Siria e Irán gozan de una cohesión nacional más sólida que en el caso del anterior régimen iraquí. Es más que probable que en caso de crisis las poblaciones de estos países apoyasen incondicionalmente a sus respectivos gobiernos.

---

<sup>6</sup> BYMAN, D. "Phase Three in the War on Terror", *Global Terrorism after the Iraq War*. United States Institute of Peace. Special Report 111. October 2003; p. 9-10. Ver: <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr111.pdf>

Además, ¿cuáles son las opciones que se abren para Estados Unidos? Los bombardeos limitados como en los casos de Afganistán y Sudán en 1998 durante la Administración Clinton dejaron en evidencia las desastrosas consecuencias y la limitada eficacia que supone la aplicación de este tipo de medidas para desactivar células terroristas; por otra parte, una intervención a gran escala contra los denominados Estados santuario de los grupos terroristas aseguraría una mayor eficacia en su eliminación; sin embargo, una hipotética intervención militar en el caso concreto de Irán sería tremendamente costosa dado que se necesitaría, cuando menos, duplicar las fuerzas desplegadas en la invasión de Irak, dada la extensión del país, la hostilidad de la población y la amenaza que supondría su programa de armas de destrucción masiva.

Esta hipotética intervención convertiría, esta vez sí, en un auténtico polvorín la región de Oriente Medio con consecuencias trágicas e imprevisibles en todos los órdenes de la realidad internacional, recrudeciendo, aún más si cabe, la espiral de violencia terrorista y contraterrorista.

Por otra parte, extender la lucha contra el terrorismo más allá de *Al Qaeda* y su red de grupos terroristas se presenta aún más complicado como en el caso específico del grupo libanés *Hezbollah*, ya que se trata de un grupo políticamente motivado, militarmente entrenado y abastecido que cuenta con el apoyo mayoritario de la población libanesa. Para contar con alguna posibilidad de éxito y golpear directamente al grupo, se necesitaría un tremendo esfuerzo de inteligencia y contrainsurgencia en el propio Líbano, algo bastante difícil, teniendo en cuenta el ejemplo de Israel que lleva más de 20 años optando por la vía militar para poner fin al desafío de *Hezbollah* sin conseguir debilitar, ni mucho menos derrotar, al grupo libanés.

Más bien al contrario, los esfuerzos israelíes han fortalecido la convicción política de sus integrantes, reforzando, incluso, la credibilidad del grupo entre la población libanesa frente a la contundencia indiscriminada de la respuesta israelí como demuestra la reciente crisis iniciada el pasado verano. Además, es más que probable que *Hezbollah* decidiera activar sus células en Asia, Europa, América Latina y Estados Unidos con el fin de golpear contra intereses norteamericanos en todo el mundo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*, p. 10.

### III. Cuestionando la estrategia

Según Zbigniew Brzezinski<sup>8</sup>, la incapacidad de la Administración Bush de reconocer el trasfondo político de la amenaza terrorista supone un importante error de planteamiento estratégico. Bush debe reconocer que los principales objetivos terroristas son los aliados de los Estados Unidos: australianos en Bali, españoles en Madrid, israelíes en Tel Aviv, egipcios en el Sinaí, británicos en Londres, indios en Bombay. De acuerdo con Brzezinski, antiguo Consejero de Seguridad Nacional en la Administración Carter, el nexo político de estos atentados resulta más que evidente: los objetivos son los aliados y los Estados clientes de Estados Unidos frente a la cada vez más intensa, intervención militar estadounidense en Oriente Medio y su incondicional apoyo a Israel.

Existe un odio político intenso, especialmente, contra Estados Unidos, Israel y Gran Bretaña, que se ve fomentado, a la vez que moldeado por las imágenes que transmiten los medios de comunicación y que son percibidas como muestras de la denigración embrutecedora de la dignidad humana<sup>9</sup>, lo que explica la continua captación de reclutas para el terrorismo procedentes, no sólo de la región de Oriente Próximo, sino también de Marruecos, Etiopía o Indonesia.

Si la estrategia de la Administración Bush para combatir la guerra contra el terror resulta más que cuestionable, también lo es su capacidad para controlar la proliferación nuclear. En Irak se desencadenó la invasión puesto que el régimen de Sadam Husein no pudo ejercer la disuasión al carecer de armas de destrucción masiva; sin embargo, en el caso de Corea del Norte, Estados Unidos practica la autocontención, lo que contribuye a reforzar la convicción de Irán de que, sólo a través de su programa nuclear, puede garantizar sus intereses de seguridad, rodeado como está de bases y tropas norteamericanas y de potencias nucleares no afines a su régimen.

---

<sup>8</sup> BRZEZINSKI, Z.: "Bush, una forma suicida de gobernar". *El País* - Opinión - 13 de octubre de 2005, en: <http://www.elpais.es/articuloCompleto/opinion/Bush/forma/suicida/gobernar/elpepiop...>

<sup>9</sup> *Ibidem*.

De acuerdo con Haizam Amirah<sup>10</sup> *los iraníes se sienten fortalecidos a escala regional. Ven a los Estados Unidos rehén de su influencia sobre los chiíes de Irak; el enemigo talibán ya no está en Afganistán, Hamás ha triunfado en las elecciones palestinas y el precio del petróleo está muy alto. No hay que olvidar que el 25% del consumo mundial de petróleo pasa cada día por el Estrecho de Ormuz que está bajo control iraní;* por otra parte, el enfrentamiento abierto entre Israel y Hezbollah favorece los intereses de Irán, en la medida que contribuye a desviar la presión internacional sobre su programa de armas de destrucción masiva, orientándola hacia su eterno enemigo, Israel, poniendo así en evidencia la política de doble rasero de Estados Unidos y sus aliados.

Y es que mientras que el caso de Irán se encuentra en la agenda del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de la OIEA, Israel, Pakistán e India no han sido sometidos a ningún tipo de verificación. Es más, India se ha visto recompensada por la Administración Bush con el acuerdo suscrito en la primavera de 2006, que implica la transferencia de material y tecnología atómica. Pero, ¿por qué India sí e Irán no?

De acuerdo con los intereses de Estados Unidos, India se presenta, no sólo como un aliado estable en una región del mundo altamente volátil, sino como un país con un importante potencial para contribuir en el esfuerzo por controlar la proliferación iraní; por otra parte, India, de cara a la galería, puede ser presentada como la democracia más poblada del mundo, con una demografía que puede sobrepasar a la china en unas décadas. Y lo más importante, la alianza nuclear entre India y Estados Unidos responde a una estrategia de mayor envergadura que consiste en la contención del desafío que supone China, contemplada por los neoconservadores como el gran rival de la hegemonía estadounidense para mediados de siglo<sup>11</sup>.

La aplicación de esta política de doble rasero ha convertido a Estados Unidos en un promotor selectivo de la proliferación de armas nucleares,

---

<sup>10</sup> Experto en Oriente Próximo e investigador del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales, citado en: PRADOS, L.: “El nuevo desorden nuclear”. *El País* - Internacional - 11 de marzo de 2006, en: <http://www.elpais.es/articuloCompleto/internacional/nuevo/desorden/nuclear/elpepiint...>

<sup>11</sup> PRADOS, L.: “El nuevo desorden... op.cit.”

lo que complicará, aún más, la búsqueda de una solución constructiva al problema nuclear iraní<sup>12</sup>.

La estrategia política de la Administración Bush hace aguas en medio de la progresiva degradación moral de Estados Unidos en el mundo, provocando una alarmante pérdida de credibilidad política que le resta autoridad, no ya para liderar la guerra contra el terror, sino para desempeñar las más elementales funciones como superpotencia del mundo libre y modelo de democracia en un contexto internacional en precario equilibrio, dadas las profundas desigualdades sociales, el deterioro del medio ambiente, la proliferación de conflictos regionales o el hambre.

En realidad, el argumento de la democracia y el respeto por los derechos humanos hace ya mucho tiempo que dejó de ser creíble y respetado como modelo. Quizá conscientes de estos problemas y para enfrentar el desafío político que supone la merma de credibilidad de la superpotencia, la Administración Bush ha realizado, al menos sobre el papel, un importante cambio de estrategia, impulsando el multilateralismo y la cooperación para enfrentar de forma coordinada y eficaz la guerra contra el terror.

#### **IV. Cambio versus continuismo**

En este sentido, la nueva *National Security Strategy 2006*<sup>13</sup> es continuista con respecto a la NSS 2002, en la medida que sigue señalando el terrorismo como principal amenaza para los intereses de seguridad norteamericanos, pero se aleja del sesgo unilateral de la anterior NSS, apostando de forma decidida por el multilateralismo y la cooperación entre aliados y socios.

Este énfasis en el multilateralismo queda reflejado en la intención de la administración Bush de continuar reforzando las alianzas para derrotar el terrorismo global y trabajar de forma coordinada para prevenir ataques terroristas contra los intereses norteamericanos y de sus aliados; colaborar con otros países para solucionar los conflictos regionales que pueden surgir por múltiples causas como la corrupción o las rivalidades étnicas y religiosas. Estos conflictos precisan de la atención de Estados Unidos y de sus aliados

---

<sup>12</sup> BRZEZINSKI, Z.: "Bush, una forma suicida... op.cit".

<sup>13</sup> *National Security Strategy 2006*, op.cit., en: <http://www.whitehouse.gov/nesc/nss/2006/nss2006.pdf>

con el fin de evitar que estas áreas se conviertan en auténticos santuarios para los terroristas.

La Administración Bush contempla una estrategia a tres niveles basada, en primera instancia, en la prevención y resolución del conflicto; aunque si esta alternativa falla y los intereses norteamericanos se encuentran seriamente amenazados, se contempla la intervención en el conflicto con el fin de imponer la paz y la estabilidad, para lo que se deberá trabajar estrechamente con la OTAN con el propósito de mejorar las capacidades de los Estados aliados en misiones de imposición de la paz; en la última fase, se prevé la denominada reconstrucción y estabilización post-conflicto con el fin de garantizar una paz y estabilidad duraderas.

Precisamente, Estados Unidos pretende desarrollar agendas para una estrategia basada en la cooperación con otros centros de poder global, particularmente con sus más firmes aliados como los países de la Unión Europea. De acuerdo con la nueva NSS los nuevos tiempos exigen nuevas relaciones, lo suficientemente flexibles, como para permitir una acción efectiva, incluso cuando existan diferencias de opinión entre los aliados tradicionales, y, al mismo tiempo, lo suficientemente sólidas como para enfrentar de forma coordinada los desafíos actuales. En este sentido, y para reforzar la cooperación entre aliados en un marco multilateral, es preciso contar con el apoyo de instituciones internacionales regionales y universales con el fin de que esta colaboración sea lo más amplia posible, permanente a la vez que efectiva.

La nueva estrategia, sin embargo, también pretende diversificar los escenarios de colaboración más allá del tradicional marco atlántico y de las potencias occidentales, en la medida que la nueva NSS 2006 no descarta la conexión mediante coaliciones como la *Proliferation Security Initiative* o la *APEC Secure Trade*<sup>14</sup>.

La nueva NSS sigue, como es lógico, firmemente comprometida con la protección de los ciudadanos e intereses norteamericanos, para lo cual, la Administración norteamericana se anticipará y enfrentará las amenazas utilizando todos los instrumentos que sean necesarios antes de que las

---

<sup>14</sup> Ver: ARTEAGA, F.: “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en 2006”, en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/imprimir/998imp.asp>

amenazas se conviertan en serios daños y perjuicios para los intereses y ciudadanos estadounidenses. La doctrina de defensa preventiva, que tanto debate suscitó en 2002, se mantiene, por tanto, como el eje fundamental de la NSS 2006.

El argumento de la Administración Bush para justificar esta doctrina se basa en que ante las consecuencias devastadoras de un posible ataque con armas de destrucción masiva, el Gobierno estadounidense no puede permitirse la inacción. Y aunque la Administración se muestre a favor de opciones no militares, -como la vía diplomática que se ha seguido para enfrentar la amenaza que supone Corea del Norte-, y aunque se reconozca el fallo de evaluación de la amenaza iraquí, se sigue apostando por el error antes que por la pasividad<sup>15</sup>.

La Administración Bush considera un objetivo prioritario en su nueva NSS acabar con la tiranía, concebida como una combinación de brutalidad, pobreza, corrupción, sufrimiento e inestabilidad, fomentadas por sistemas despóticos como los de Corea del Norte, Irán, Siria, Cuba, Bielorrusia, Birmania o Zimbawe. Estos regímenes tiranos impiden la expansión y consolidación de la libertad en el mundo mediante la promoción del terrorismo y mediante sus programas de armas de destrucción masiva. Por tanto, y con el fin de combatir la amenaza que supone la tiranía, Estados Unidos sigue apostando por la promoción de la libertad, la democracia, el justicia, el respeto a los derechos humanos y el mercado libre de acuerdo con la más fime tradición del idealismo norteamericano.

Una mirada atenta a la realidad internacional que nos rodea sólo nos permite afrontar la nueva propuesta con inquietud y escepticismo, ya que la Administración Bush sigue apostando por soluciones continuistas, basadas en la proyección de poder en un escenario internacional cada vez más inestable, donde Estados Unidos está perdiendo la principal batalla que es la de las mentes y corazones árabes y musulmanes.

## **V. La doctrina de Al Qaeda**

Y, así, mientras el Presidente Bush persiste en su empeño por proclamar el mensaje de la libertad y la democracia para lograr la victoria en la guerra

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*

contra el terrorismo, Bin Laden y Al Zawahiri catalogan la democracia como “religión enemiga”<sup>16</sup>, contraria a los principios del Islam, calificando la libertad religiosa y la libertad de expresión como prácticas apóstatas, punibles con la pena de muerte.

De acuerdo con la interpretación de Bin Laden, las democracias, los gobiernos constitucionales y las monarquías islámicas son formas inaceptables de gobierno para las sociedades islámicas puesto que se basan en el poder del hombre en detrimento de la Ley de Dios<sup>17</sup>. Concretamente, en diciembre de 2004, Bin Laden pedía a todos los musulmanes que se opusieran a la creación de gobiernos democráticos en Irak, Afganistán y los territorios palestinos; urgía a que lucharan contra todos los movimientos de reforma no-islámicos, a la vez que instaba a derribar regímenes a los que catalogaba como insuficientemente islámicos como la monarquía saudí.

Al Zawahiri ha venido insistiendo en las aseveraciones de Bin Laden a lo largo del pasado año de 2005, manifestando un tono especialmente crítico contra los centros de detención estadounidenses en Guantánamo y Abu Ghraib, mostrándolos como ejemplo del modelo de reforma de Estados Unidos para el mundo islámico. En sus manifestaciones, Al Zawahiri también ha rechazado los procesos electorales en Afganistán, Egipto e Irak, argumentando que Estados Unidos y sus aliados no hubieran apoyado estas elecciones si los resultados hubieran dado la victoria a gobiernos islamistas que hubieran cuestionado la política estadounidense en la región<sup>18</sup>.

En general, se puede afirmar que la retórica política y religiosa de los líderes de Al Qaeda a lo largo de estos años se ha mantenido coherente: los musulmanes deben contemplarse a sí mismos como parte de una única nación y trabajar unidos para resistir la agresión anti-islámica sobre la base de una *jihad* defensiva. Esta retórica de la denominada

<sup>16</sup> BLANCHARD, Ch. M.: “Al Qaeda Statements and Evolving Ideology”. CRS Report for Congress. Congressional Research Service. The Library of Congress; p. 10. Ver: <http://www.opencrs.com/document/RL32759>

<sup>17</sup> “Compilation of Usama Bin Ladin Statements 1994-January 2004”, Open Source Center (OSC) Report, GMP 20040209000243, Feb. 9, 2004, citado en: BLANCHARD, Ch.: “Al Qaeda Statements...”, *op.cit.*

<sup>18</sup> OSC Report FEA20041227000762, Dec. 27, 2004, citado en: *Ibidem.*

“unidad islámica” normalmente viene acompañada con manifestaciones antisemitas de condena a Israel y acusaciones contra Estados Unidos por su evidente complicidad en el sufrimiento de los musulmanes.

Sin embargo, y partiendo de la base de esta consistencia, los líderes de Al Qaeda han venido haciendo gala de un extraordinario pragmatismo para adaptar el contenido de sus mensajes a las circunstancias cambiantes del momento, aunque manteniendo el compromiso mesiánico de una agenda ideológica más amplia<sup>19</sup> y a largo plazo. En muchas de las declaraciones previas al 11 de Septiembre, Bin Laden amplió el contenido de su mensaje con el fin de reclutar para su causa el mayor número de musulmanes posibles, siendo el principal objetivo de sus mensajes los musulmanes no árabes, muy especialmente aquéllos involucrados en conflictos como el de Chechenia, Bosnia, Cachemira y Filipinas. Tras los atentados del 11 de Septiembre, Bin Laden apeló directamente a los musulmanes que se encontraban en primera línea de las operaciones contraterroristas lideradas por Estados Unidos, particularmente su mensaje se dirigía a las poblaciones de Arabia Saudí, Pakistán e Irak<sup>20</sup>, cuyos gobiernos son aliados de Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo.

Más concretamente, en sus declaraciones de 2004 y 2006 dirigidas a las audiencias y gobiernos de Estados Unidos y Europa, Bin Laden combinó amenazas de violencia con intentos por persuadir a líderes y ciudadanos de estos países para que cambiasen el rumbo de sus respectivas políticas exteriores hacia el mundo islámico. En abril de 2004, Bin Laden llegó a ofrecer una tregua a los europeos si éstos consentían retirar su apoyo a las operaciones militares de Estados Unidos Afganistán e Irak. Incluso, en octubre de 2004, en víspera de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, Bin Laden se dirigió a los ciudadanos norteamericanos, amenazando con la destrucción de su país si no reconsideraban su apoyo a la política exterior de la Administración Bush hacia el mundo islámico<sup>21</sup>.

Lo cierto es que el rechazo cada vez más generalizado a la política exterior de Estados Unidos en el contexto internacional, y muy especialmente en la sociedades musulmanas, constituye un factor relevante para entender el

---

<sup>19</sup> BLANCHARD Ch.: “Al Qaeda Statements... op.cit”, p. 14.

<sup>20</sup> *Ibidem.*, p.13.

<sup>21</sup> *Ibidem.*, pp. 5-6.

cambio progresivo de los líderes de Al Qaeda hacia una retórica política e ideológica cada vez más explícita y concreta en un claro intento oportunista por ampliar las bases del movimiento, además de conseguir más apoyo material y financiero.

En este sentido, cabe destacar las aportaciones de Sayf Al Adl, comandante de Al Qaeda, en sus esfuerzos por concretar un detallado marco estratégico que sirva de base del movimiento *jihadista*, en una estrategia a corto, medio y largo plazo donde la provocación de Israel y la explotación de la vulnerabilidad de Estados Unidos y sus aliados con respecto a las reservas de petróleo destacan como puntos especialmente relevantes<sup>22</sup> de una estrategia terrorista que se caracteriza por la versatilidad, la resistencia y el pragmatismo. La guerra, sin duda, será larga.

---

<sup>22</sup> “Detained Al Qaeda Leader Sayf al-Adl Chronicles Al Zarqawi’s Rise in Organization”, OSC Repor - GMP2005060637100, May 21, 2005, citado en: *Ibidem*, p.11.



## **El Movimiento Indígena en América Latina al inicio del siglo XXI: autonomía, democracia y diversidad**

**Mtro. Samuel Sosa Fuentes**

Profesor-investigador del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Especialista en Pensamiento Latinoamericano e Identidad, Cultura y Diversidad en América Latina

MOVIMIENTO INDÍGENA LATINOAMERICANO, IDENTIDAD, AUTONOMÍA, ESTADO NACIONAL, DIVERSIDAD, EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL

### Resumen

El mundo del siglo XXI es el marco de un nuevo proceso social de cambio que está transformando las formas de organización política, cultural y de vida en el planeta, lo que ha dado lugar, entre otros factores, al resurgimiento de los movimientos étnicos en defensa y respeto de su identidad, su autonomía y su diversidad cultural. En este sentido, en América Latina, la emergencia de los movimientos indígenas constituye uno de los fenómenos sociales más importantes de la historia política y cultural latinoamericana de las últimas dos décadas. En México, el surgimiento y la lucha del Ejército Zapatista de Liberación Nacional es el significado, el reflejo y la expresión de una nueva forma de pensar y de hacer una política viable y alternativa al actual modelo y orden neoliberal de dominación global.

INDIGENOUS LATIN-AMERICAN MOVEMENT, IDENTITY, AUTONOMY, NATIONAL STATE, DIVERSITY, EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL

Abstract

The 21st Century is the frame of a new social process that changes the political, cultural and life structures causing, at the same time, the reappearance of the ethnic movements that claim defense and respect for their identity, autonomy and cultural diversity. In this sense, Latin American indigenous movement constitutes one of the most important social phenomenons of the political and cultural Latin-American history in the late two decades. In Mexico, the public appear and the struggle of the Ejercito Zapatista de Liberación Nacional, saws and explains a new way of thought that makes possible and alternative for the present neo-liberal domination global order.

***Una conciencia revolucionaria indígena tardará quizás en formarse; pero una vez que el indio haya hecho suya la idea socialista, le servirá como una disciplina, una tenacidad y una fuerza, en la que pocos proletarios de otros medios podrán aventajarlo. El realismo de una política revolucionaria, segura y precisa, en la apreciación y utilización de los hechos sobre los cuales toca actuar en estos países, en que la población indígena o negra tiene proporciones y rol importantes, puede y debe convertirse el factor raza en un factor revolucionario.***

José Carlos Mariátegui<sup>1</sup>  
Junio de 1929

***Para América Latina, el problema indígena es, en mi opinión, el verdadero problema central. Y pienso además que todo el fenómeno de Chiapas es precisamente una manifestación de este problema indígena. Es decir, que algo que está detrás de este problema de Chiapas, es el hecho de que los indígenas consideran que no tienen, todavía hoy, un reconocimiento o una legitimación completas, un verdadero "droit de cité" dentro de su propio país<sup>2</sup>.***

Immanuel Wallerstein

Sumario

I. Introducción.- II. El contexto histórico-social de la cuestión indígena en

<sup>1</sup> MARIÁTEGUI, J.C.: *Obra*, Tomo 2, La Habana, Casa de las Américas, 1982. p. 185.

<sup>2</sup> WALLERSTEIN, I. y AGUIRRE ROJAS, C. A.: *Chiapas en perspectiva histórica*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 2004, p. 134.

América Latina.- III. El resurgimiento de los movimientos indígenas en América Latina en el inicio del siglo XXI.- IV. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional: el significado histórico de la resistencia creativa y un proyecto alternativo.- V. Consideraciones Finales.

## **I. Introducción**

Hoy día, al inicio del siglo XXI, en América Latina el reclamo de los pueblos indígenas al Estado nacional para que reconozca sus derechos, sus valores, su cultura y, sobre todo, el derecho a la autonomía coincide con la crisis por la que actualmente atraviesa el modelo neoliberal del Estado latinoamericano, concebido y constituido como un poder central por una sola nación y sobre una población culturalmente homogénea. De hecho, la crisis de los Estados nacionales latinoamericanos –y también a nivel global- han puesto al descubierto, entre otros factores, que la mayoría de ellos se fundaron sin incluir ni respetar los derechos, los valores y las cosmovisiones de las identidades culturales étnicas nacionales, y en la mayoría de los casos estas culturas fueron marginadas -cuando no exterminadas- de la historia social y política del desarrollo nacional en América Latina. En consecuencia, el reconocimiento de su existencia histórica-cultural, de sus derechos, de su diversidad y de su autonomía y desarrollo por los Estados nacionales latinoamericanos sólo han mostrado, hasta ahora, inopia, represión, explotación y desinterés absolutos. Sin embargo, ante estos procesos históricos destructivos (despojo de sus tierras y territorios ancestrales, negación de sus derechos e identidad cultural y lingüística, explotación y exterminio) se muestra la vitalidad de los pueblos indígenas latinoamericanos, no sólo en haber sobrevivido resistiendo y luchando durante más de 500 años como pueblos y etnias, sino sobre todo, en las últimas décadas, en demandar el derecho a su existencia y reconocimiento y el derecho a su autonomía por parte de la sociedad y el Estado nacional.

En efecto, en la medida en que el proceso de globalización económica mundial representa y constituye mayores desafíos y riesgos sociales, identitarios y culturales para los pueblos indígenas, se ha empezado a reconocer a nivel internacional que el respeto, la preservación y defensa del patrimonio natural, cultural y de identidad de los pueblos originales, constituyen la clave para mejorar su situación actual y articular sus

modos de vida y economías locales con un desarrollo con autonomía, democracia y justicia social. Por ello, hoy día al inicio del siglo XXI, el movimiento indígena en América Latina, por un lado, reclama que el modelo de desarrollo capitalista neoliberal ha sido el depredador de los recursos humanos y culturales étnicos del mundo, y ha ofrecido, a la vez, una vía alternativa de desarrollo basada en su cosmovisión, su organización social, su modo de gobierno, su cultura y, sobre todo, en su formas propias y originales de desarrollo y sus luchas históricas por el derecho a la autonomía y identidad cultural. Y por el otro, ha puesto en el centro del análisis y debate en los principales centros académicos latinoamericanos e internacionales, la investigación del particular proceso político-social de los movimientos indígenas en América Latina como espacios de construcción y transformación social de poder popular que esta ocurriendo actualmente en las sociedades latinoamericanas.

En este sentido, el objetivo del presente ensayo es abordar, en una visión histórica, la complejidad que constituye el análisis de las actuales transformaciones sociales y populares que están ocurriendo en América Latina con el resurgimiento del movimiento indígena como actor central en el actual escenario político latinoamericano. Para ello, las presentes notas de investigación se encuentran divididas en tres niveles de reflexión. El primero aborda el contexto histórico-social de la llamada *cuestión indígena* en América Latina como marco general del análisis. El segundo emprende el examen global del re-surgimiento del actual movimiento indígena latinoamericano. Por último, se analiza un caso concreto y ejemplar del nuevo pensamiento indígena latinoamericano: el significado histórico y alternativo del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

## **II. El contexto histórico-social de la cuestión indígena en América Latina**

Los pueblos y naciones indígenas en el mundo, y particularmente en América Latina, han sido históricamente las raíces, el fundamento y el manto freático de las grandes culturas y civilizaciones y, a su vez, depositarios de los conocimientos y saberes hereditarios aplicados al desarrollo de la humanidad y su proceso civilizatorio en el devenir histórico. Asimismo, tienen sus propias tradiciones y valores, su tiempo

y su espacio, sus narraciones e historias, sus cosmovisiones y filosofías, sus culturas y artes, sus medicinas y ciencias que, además, están todas en relación dialéctica con la naturaleza. Sin embargo, desde la época de la conquista y colonización hasta nuestros días, los pueblos indígenas de América Latina han estado permanentemente confrontados con las prioridades políticas, económicas, sociales, culturales y espirituales de una estructura de poder y una cultura dominante basada en una relación impuesta y sustentada en la exclusión y la explotación del capitalismo mundial.

La historia de desarrollo capitalista de las formaciones económico-sociales de América Latina, específicamente a partir del de la segunda mitad del siglo XIX, nos muestra cuán grandes han sido los impactos que el proyecto capitalista ha tenido en los pueblos indígenas latinoamericanos, muchos de los cuales se agregaron o reforzaron a los que se habían producido en la época colonial, y que justificaron concebir el desarrollo en términos de la modernización de las sociedades tradicionales precapitalistas, regidas por las relaciones económicas, políticas y sociales neocoloniales.

Asimismo, también la historia nos muestra que el proceso de desarrollo de los países de América Latina estuvo estrechamente vinculado a la formación y consolidación del Estado nacional, y que el liberalismo fue el sustento ideológico y político a partir del cual se definieron las directrices centrales –las políticas públicas– del proyecto modernizador y por lo tanto la determinación de las relaciones entre los indígenas y los no-indígenas. Formalmente éstas fueron: la igualdad general de todos los individuos ante la ley y la libre concurrencia y la competencia económica, inclusive en el mercado de trabajo. Sin embargo, en la experiencia político-social de la realidad concreta latinoamericana, estas ideas formales, y particularmente los intereses económicos de las elites dominantes del Estado nacional, sirvieron de fundamento y justificación a la desigualdad y a la asimetría que desde entonces han caracterizado las relaciones sociales y económico-políticas de las sociedades latinoamericanas y han configurado la situación histórica de marginalidad y exclusión propia del proyecto de desarrollo dominante.

De esta manera, el impacto del capitalismo modernizador en los pueblos indígenas latinoamericanos se tradujo, de manera contundente, en la

profunda devastación de la construcción cultural indígena. La destrucción de las bases de las culturas etno-comunitarias significó la pérdida de los referentes identitarios y de la cosmovisión, a partir de los cuales se construye y se define las relaciones político-económicas. En este sentido, el proyecto modernizador de desarrollo nacional adquirió dimensiones etnócidas, donde la extinción física de un número considerable de grupos étnicos, o los procesos de extinción que están abocados muchos otros; la desaparición de numerosas lenguas autóctonas, y aún la fuerte y amarga negación de ser indígena, constituyen las pruebas irrefutables del costo humano, cultural y civilizador de este etnocidio de la modernización.

En efecto, desde, durante y después del proceso histórico de invasión y colonización, los pueblos indígenas latinoamericanos han sufrido y resistido la manipulación, la expropiación y destrucción de sus civilizaciones. Es decir, después de ser mayoría natural, los pueblos indígenas de América Latina fueron convertidos, por decreto constitucional, en la minoría oficial en desventaja y en una gran desigualdad del derecho de la existencia y de la vida digna. Muchas culturas y pueblos fueron erradicados, otros han sido transformados, convirtiéndolos en comunidades *–neoreservaciones–* sin instituciones. La pérdida del equilibrio y la armonía de vida y existencia ha provocado la devastación, tanto en el interior como en el exterior de sus sociedades y ambientes.

Sin embargo, aquellos pueblos indígenas, que han resistido el proceso histórico de la colonización que significó explotación, marginación y exclusión social –llevan resistiendo por más de cinco siglos–, lo han hecho sobreviviendo en condiciones de extrema pobreza en los ahora nuevos Estados nacionales independientes. Estos no han reconocido el derecho histórico de los pueblos indígenas para recobrar el derecho a la libre determinación para participar libremente dentro y fuera del Estado nacional. Por ello, después del proceso de la Independencia Nacional en América Latina y la conformación del Estado Nacional, la realidad indígena se caracterizó por la subordinación, la explotación y la servidumbre, y sobre todo, por la exclusión social, por ser y constituir la minoría oficial y por el sistema de tenencia de la tierra.

En efecto, Rodolfo Stavenhagen, relator oficial de los pueblos indígenas en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y activo promotor de

los derechos indígenas, nos expone objetivamente una lúcida síntesis el proceso histórico-social de la situación indígena de la pos-independencia nacional en América Latina.

Stavenhagen señala que *el concepto de Estado-nación, y el de cultura nacional, era el de las clases más altas, los descendientes de los blancos de los colonos europeos, la aristocracia terrateniente, la burguesía urbana. El modelo de nación moderna que surgió a la par de la expansión de la economía capitalista era el de las democracias liberales occidentales, y tenía por modelo a Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Así, las constituciones políticas latinoamericanas eran de hecho copias fieles de la constitución estadounidense...Las elites latinoamericanas se veían a sí mismas como parte de la civilización occidental; por religión (catolicismo romano), lengua (español y portugués) y valores culturales...En consecuencia, las poblaciones indígenas eran vistas como un obstáculo para la integración nacional y, por ende, como una amenaza para el sitio que las elites nacionales consideraban como el propio entre las naciones civilizadas del mundo. Los principales líderes intelectuales del siglo XIX se mostraban abiertamente desdeñosos de las culturas indígenas y las consideraban inferiores a la cultura dominante de la época. Sin duda, mucha de la anterior grandeza de las civilizaciones prehispánicas había desaparecido hacía ya tiempo, y las poblaciones indígenas sobrevivientes no eran sino una pálida sombra de sus ancestros, pero la culpa de ello no puede ser atribuida a las culturas indígenas mismas (como lo hicieron los intelectuales de la época), sino al sistema de explotación colonial que había desmembrado y desorganizado a las culturas indígenas, reduciéndolas apenas algo más que una masa de trabajadores explotables. A esto se añadía ahora el destructivo impacto de la expansión capitalista. Por lo tanto, la ideología dominante (basada en el liberalismo y el positivismo) consideraba que el elemento indígena no tenía cabida en las nuevas culturas nacionales que entonces emergían. El estado y las clases gobernantes echaron mano de mecanismos para deshacerse de esta "lacra" que, consideraban, amenazaba sus posibilidades de construir verdaderas naciones modernas. En muchos países, la violencia estatal y las expediciones militares "limpiaron el terreno" para los ganaderos y los nuevos empresarios de la frontera agrícola, de manera que los pueblos indígenas fueron exterminados. Esto ocurrió en Uruguay, Argentina y el sur de Chile, así como en el Brasil*

*y otros lugares. El patrón seguido recuerda el proceso de “colonizar la frontera” que tan eficazmente funcionara a principios de la historia estadounidense*<sup>3</sup>.

En suma, desde el llamado *Pacto Colonial* de la dominación española, la diferencia cultural entre los pueblos indígenas y los colonizadores europeos ha constituido el argumento central sobre el que se construyó la justificación de las relaciones de desigualdad estructural de dominación y explotación, de exclusión y discriminación de los invasores europeos sobre las culturas y naciones indígenas latinoamericanas. En conclusión, desde que entró en funcionamiento el modelo colonial hasta la segunda mitad del siglo XIX, para las elites criollas de América Latina *la idea de construir naciones poderosas y soberanas suponía la eliminación –física o política y social- de los factores de atraso que impedían a los países latinoamericanos crecer al ritmo y modo de sus admirados modelos – el europeo y el anglosajón-, y el mayor signo de atraso para ellos era la presencia indígena con sus formas de vida, cosmovisión y lenguas diferentes. En el programa liberal decimonónico, los indios eran el obstáculo fundamental para el progreso*<sup>4</sup>.

En este sentido, las luchas de los pueblos indígenas latinoamericanos, por recobrar el derecho a la libre determinación<sup>5</sup>, han existido desde que ocurrió la invasión-ocupación del imperialismo europeo. Las políticas devastadoras llevadas a cabo por los conquistadores en los países de América Latina fueron muy parecidas en cuanto al conjunto de sus propósitos y estilos, aunque cada formación económico-social

<sup>3</sup> SATVENHAGEN, R.: *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 84-85.

<sup>4</sup> ESCÁRZAGA, F.: “La emergencia indígena contra el neoliberalismo”, en *Política y Cultura. Dimensiones de la desigualdad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, otoño 2004, n° 22, p. 106.

<sup>5</sup> Es importante señalar que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, de acuerdo con la ley internacional, fue expresado por primera vez en 1991, en el borrador de la Declaración del Grupo Internacional de Trabajo de Asuntos Indígenas de las Naciones Unidas. El documento estipula que, en virtud de tal derecho, *ellos determinan libremente la relación con los Estados en que viven, en un espíritu de coexistencia con otros ciudadanos y procuran libremente su desarrollo económico, social, cultural y espiritual en condiciones de libertad y dignidad*. En este sentido, el autogobierno y la autonomía, como veremos en los capítulos que siguen en la presente investigación, la libre determinación puede ser interna. Se refiere a la política y a la organización económica social, política y cultural de los pueblos, sin afectar, en ningún modo, las relaciones externas existentes con el conjunto de la sociedad nacional.

latinoamericana guarda sus especificidades particulares. Posteriormente, las *políticas indigenistas* impuestas por los Estados nacionales de América Latina se caracterizaron esencialmente por ser políticas asimiladoras e integradoras de las diversas culturas indígenas a una sola y nueva cultura nacional y occidental.

El resultado de la aplicación de estas políticas *semi-colonialistas* fue, sin la menor duda, que las culturas y pueblos indígenas de América Latina han sido continuamente víctimas de violaciones y atropellos en sus derechos humanos más elementales. Las elites de los Estados coloniales y, posteriormente, las elites de los Estados republicanos e independientes, son responsables de la negación de la identidad indígena y todas las atrocidades, exclusiones políticas, discriminaciones sociales, marginación económica, genocidios y exterminio de las poblaciones originales de América Latina. No obstante, es a partir de la tercera década del siglo XX que las *políticas indigenistas* fueron institucionalizadas por los Estados nacionales latinoamericano.

En efecto, durante las décadas de los años treinta, cuarenta, cincuenta y sesenta del siglo XX fue el llamado tiempo del indigenismo. En una síntesis de interpretación política breve y concreta, el indigenismo fue una tendencia hacia la homogeneización cultural y política del Estado nacional latinoamericano de todos sus ciudadanos que integraban la *Nación*, y en donde muchos neo-indígenas hablaron en nombre de los indígenas. Es decir, el indigenismo representó las grandes tendencias paternalistas del Estado latinoamericano de integración-asimilación gradualista de los pueblos indios a la cultura de la modernidad, y llevada a cabo institucionalmente por gente no indígena indicando y orientando a los indígenas su devenir en la historia.

Así, por ejemplo, durante los años dorados de las reformas agrarias latinoamericanas de los años sesenta del siglo pasado, los indígenas fueron tratados por la sociedad y por el Estado como campesinos. Aún más, en muchos países latinoamericanos durante casi todo el siglo XX, el indigenismo oficial consistió en sostener que *todos somos mexicanos, todos somos chilenos, todos somos bolivianos, ecuatorianos, guatemaltecos, peruanos* etc. Lo nacional cubrió lo étnico, el Estado nacional y sus fronteras territoriales borrarón o dividieron a las diversas culturas

indígenas al demarcarlas dentro de un espacio nacional. En algunos casos se pensó que los indígenas habían desaparecido. En Chile, por ejemplo -nos dice José Bengoa-, la opinión pública, incluso autoridades, pensaban que los indígenas no existían o eran un grupo en extinción<sup>6</sup>. Y, en fin, en muchos otros países latinoamericanos se les consideraban parte del folklore y no pocas veces se les utilizaba en fotos y *posters* para propaganda turística. Basta recordar los dos sexenios presidenciales en México, durante la década de los años setenta.

El caso mexicano es particularmente ilustrativo, toda vez que la cuestión del indigenismo tuvo una importancia política significativa en la historia nacional. Consuelo Sánchez, en su obra sobre el indigenismo y la autonomía de los pueblos indígenas, nos brinda una excelente visión crítica sobre este peculiar fenómeno socio-político latinoamericano.

*Consuelo Sánchez expone que para la burguesía en ascenso, los pueblos indígenas obstaculizaban la realización de su proyecto modernizador. Varios intelectuales afines a este proyecto desarrollaron un punto de vista basado en el enfoque evolucionista, el cual definía los rasgos socio-culturales de los pueblos indígenas (sus costumbres, hábitos, ideas y formas propias de vida) como tradicionalistas y, al mismo tiempo, opuestos al progreso y a la civilización que representaba el México mestizo. Como solución propusieron la incorporación de los indígenas a la civilización occidental, mediante la transformación y disolución de sus sistemas socioculturales...Para arribar a la unidad nacional, en su opinión, había que construir una sociedad étnicamente homogénea. Esto implicaba la “mexicanización” del indígena; esto es, su integración a la comunidad mestiza. Andrés Molina Enríquez, Manuel Gamio, José Vasconcelos y Moisés Sáenz sentaron las bases de una perspectiva que consideraba a la heterogeneidad étnica de la población mexicana como un obstáculo para la conformación plena de la nación. Pensaban que la construcción de una verdadera nación y una identidad nacional requerían de homogeneización de la sociedad. El México unificado brotaría del mestizaje: de la fusión racial y la unificación cultural, lingüística y*

---

<sup>6</sup> José Bengoa nos dice que en el Censo de Población de 1992 de Chile fue una sorpresa para muchos ya que por primera vez se consultó sobre la pertenencia indígena. En BENGUA, J.: *Censo de Comunidades y Localidades mapuches*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Estadística y Ediciones del Sur, 1997.

*económica de la sociedad. Para estos intelectuales, la heterogeneidad étnica debía eliminarse por medio de la integración gradual de los grupos indígenas a la nacionalidad dominante (de la que aquellos formaban parte), acrecentando así su adhesión al Estado. Para ellos, una integración exitosa significaba al mismo tiempo el fortalecimiento del Estado y la conciencia nacional. Gamio y Vasconcelos se abocaron a la elaboración de las políticas estatales para fomentar la integración. Gamio, por ejemplo, desarrolló aspectos teóricos del indigenismo integrador (a partir de los elementos trazados por Molina Enríquez) y las bases en un programa de acción para la política indigenista del Estado. Este programa incluía cuatro aspectos fundamentales: “equilibrar la situación económica, elevando la de las masas proletarias; intensificar el mestizaje, a fin de consumir la homogeneización racial; sustituir las deficientes características culturales de esas masas, por las de la civilización moderna, utilizando, naturalmente aquellas que presenten valores positivos; unificar el idioma a quienes sólo hablan idiomas indígenas” (Manuel Gamio. Antología, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p.35). Para el autor, en suma, la integración de los indios a la cultura nacional, con lo que supuestamente se garantizaría su ingreso al progreso y a la civilización, implicaba su transformación y desaparición en tanto grupos diferenciados<sup>7</sup>.*

Cuestión parecida ocurre con otro de los grandes pensadores e ideólogos del indigenismo mexicano, Gonzalo Aguirre Beltrán. Al respecto Consuelo Sánchez nos dice que *Gonzalo Aguirre Beltrán, discípulo y continuador del enfoque integracionista de Gamio, señaló que la “Revolución” sacrificó “el principio de la libre determinación de los pueblos para regirse conforme a sus propios patrones, pues consideró más valiosa meta de la consecución de la unidad nacional como requisito ineludible en el logro de un progreso efectivo y de un modelo de convivencia mejor”. De este modo se les negó a las comunidades indígenas “el derecho a gobernarse conforme a sus patrones tradicionales”... Como se puede ver, la uniformidad cultural fue considerada como un requisito para conseguir la unidad nacional. Aguirre Beltrán no sólo justificó la negación del derecho de los indígenas a autogobernarse; cuando el fue funcionario del INI, también desarrolló una perspectiva teórica y práctica*

---

<sup>7</sup> SÁNCHEZ, C.: *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI Editores, 1999, pp. 28-30.

*para su integración que fue adoptada como versión oficial y como programa de acción por parte del Estado mexicano...Aguirre Beltrán rechazó la definición de los grupos indígenas como naciones o pequeñas nacionalidades, así como la denominación de los países latinoamericanos con población indígena como multinacionales. En su opinión, los grupos indígenas no habían logrado construir “una unidad mayor que pudiera abarcar a los componentes de un grupo lingüístico o cultural de magnitud y, mucho menos, un conglomerado más amplio que pudiera comprender una nación”...según el autor...lo que encontraba en el país era: “la presencia de una o dos decenas de millar de comunidades indígenas independientes” situadas en regiones de refugio. En consecuencia afirmó: “No hubo ni hay naciones indígenas; hubo y hay grupos étnicos indígenas organizados en comunidades parroquiales segregadas”...El ideólogo indigenista propuso también un conjunto de acciones para ser aplicadas a las comunidades indígenas, que consistían básicamente en: 1) desconocer jurídica y políticamente las formas de gobierno indígena; 2) bloquear e impedir cualquier pretensión de los indígenas de reconstruir o construir identidades supracomunales, así como unidades sociopolíticas regionales que abarcaran a varias comunidades (como lo ilustra su rechazo de los Consejos Tarahumara); 3) “imponer y sostener en las comunidades indígenas” el municipio libre como única forma de gobierno reconocido constitucionalmente, con el objeto de propiciar la disolución de las formas de gobierno tradicional en el “nuevo molde” e integrar a los indígenas a las formas de gobierno de la mayoría de la población nacional...A partir de la década de 1940...la problemática indígena pasó a un segundo plano en el interés nacional. Aguirre Beltrán contribuiría, en el terreno teórico y con la acción indigenista, a reducir y encerrar la cuestión de la heterogeneidad étnica del país en ciertos ámbitos regionales restringidos. La problemática indígena perdía así su alcance nacional y, más importante aún, su agudo carácter político<sup>8</sup>.*

En síntesis, lo que significó las políticas del *indigenismo* en América Latina y, particularmente, en México, podemos hacer la siguiente interpretación general: el indigenismo y las políticas del indigenismo, como expresión concreta de las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado nacional, han sido la representación y el instrumento del etnocidio, no tanto por su naturaleza profundamente perversa, sino porque ellas fueron concebidas

---

<sup>8</sup> Ibidem., pp. 44-50.

y llevadas a cabo bajo las premisas del proyecto político y cultural dominante de desarrollo, que planteaba como condición de su viabilidad la homogenización social y cultural de las sociedades nacionales. En otras palabras, el modelo civilizador dominante, anclado en la tradición occidental, consideraba como condición necesaria, inherente a la fundación y consolidación del Estado nacional, la unificación de la economía, en la forma de la creación de mercado nacional; la centralización de la política, como dominación local y regional, y la homogenización cultural, como imposición y predominio del moderno sistema de educación nacional. En concreto, el proyecto de desarrollo nacional planteaba la confrontación de dos modelos y procesos de civilización diferenciados cultural y socialmente, que definían de manera contradictoria, incluso antagónica, los factores, sectores y prioridades del cambio modernizador.

Finalmente, durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo pasado, la cuestión indígena en América Latina, se acentuó social y culturalmente y tuvo una mayor significación e importancia política en México, Perú, Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Ecuador y Brasil. De hecho, es importante señalar que gracias a las luchas históricas de resistencia de los pueblos indígenas, se ha avanzado en los procesos de reconocimiento parcial, en algunas constituciones políticas latinoamericanas, de la existencia de los pueblos indígenas. Es decir, se dieron cuenta constitucionalmente de que existen indígenas en América Latina: entre las constituciones que han reconocido a los indígenas son Brasil (1988), Colombia (1991), México (1992), Guatemala (1985), Nicaragua (1987), Ecuador (1978), Panamá (1972), Canadá (1982), Paraguay (1992) y Perú (1993).

Sin embargo, la realidad actual latinoamericana muestra, después de casi sesenta años de acción indigenista, en su versión integracionista, que los resultados *no han sido los esperados por sus promotores: ni resolvieron los problemas socioeconómicos de los indígenas ni éstos fueron disueltos por la acción gubernamental. A finales del siglo XX, por el contrario, los pueblos indígenas se han revitalizado: han fortalecido su conciencia étnica y han ampliado sus demandas políticas. El aferramiento del gobierno mexicano al indigenismo, como enfoque y política de Estado, se ha convertido en el principal obstáculo para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y para buscar solución a sus necesidades socioeconómicas*<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Ibidem., p. 50.

En conclusión, como advierte el destacado antropólogo mexicano Guillermo Bonfil Batalla: *El orden colonial implica la diferencia cultural entre colonizados y colonizadores. La matriz colonial de las sociedades latinoamericanas es una de las causas fundamentales de la persistencia de los pueblos con cultura e identidad distintivas que integraron al mundo amerindio colonizado. Hoy son los grupos indígenas... Su presencia actual no obedece sólo a la escisión indispensable de las sociedades coloniales, ni a la dominación a la que han estado sujetos durante casi cinco siglos; es el resultado en mayor medida aún, de su voluntad de resistencia y supervivencia para seguir siendo ellos mismos: sistema sociales permanentes, creadores de cultura y forjadores de su propia historia*<sup>10</sup>.

### **III. El resurgimiento de los Movimientos Indígenas en América Latina en el inicio del siglo XXI**

Hoy un nuevo actor político y fenómeno social global recorre el mundo: los movimientos étnicos. Estos movimientos étnicos están modificando y alterando tanto los discursos, las representaciones y los contenidos ideológicos como las formas y maneras del pensar y hacer el arte de la política.

Rodolfo Stavenhagen, uno de los investigadores más importantes sobre la cuestión indígena a nivel mundial, nos advierte sobre la emergencia de los movimientos indígenas en América Latina: *Actualmente, la temática indígena es una de las más importantes de nuestra región latinoamericana, y es que tenemos que reconocer que hay un fenómeno nuevo en el mundo: la emergencia de los pueblos indígenas como nuevo factor, como nuevos actores políticos y sociales, en México, en otros países de América Latina y en otras regiones del mundo... Cuando nos referimos a la emergencia de movimientos indígenas fuertes, hablamos de un muy variado, muy importante, muy poderoso, muy articulado movimiento social y político de pueblos indígenas, que han surgido en el continente y en todo el mundo; en Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y México, para hablar de nuestra*

---

<sup>10</sup> BONFIL BATALLA, G.: *Pensar nuestra cultura*, México, Alianza Editorial, 1999, p. 27. También debe consultarse la magna obra de compilación sobre el pensamiento indígena en América Latina del mismo autor: *Utopía y revolución. El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*, México, Editorial Nueva imagen, 1981.

*región, también en Canadá, Estados Unidos, Filipinas y Nueva Zelanda, por mencionar algunos. Así, insistimos en que hay un cambio, y este cambio, desde el ángulo de la política es importante, así como desde los ángulos del derecho nacional e internacional. También es importante desde el ángulo académico, en un intento por entender, desde nuestras disciplinas, el significado de estos cambios que se han generado*<sup>11</sup>.

En efecto, en las últimas décadas del pasado siglo XX y los primeros años del siglo XXI, los movimientos étnicos han surgido con una presencia combativa y forma compleja en todas las regiones del mundo. Baste recordar, a guisa sumaria de ejemplos, que, por un lado, el ocaso y evaporización de la Unión Soviética, la extinción de Checoslovaquia, la violencia xenófoba inusitada en la quiebra y derrumbamiento de la ex Yugoslavia, los cruentos procesos de limpieza étnica de algunas regiones de África (*Tutsi* contra los *Hutus*, en Ruanda) y Europa del Este y, por el otro, características y especificidades aparte, los casos de los irlandeses frente al Estado británico, el de los vascos en el Estado español, el de los *quebequenses* en Canadá y el de los indígenas *miskitus* en Nicaragua, entre otros muchos, son todos fenómenos sociales anclados en una misma matriz de conflictividad étnica y la referencia obligada para señalar la reemergencia de los movimientos étnicos a escala mundial.

América Latina no podía ser la excepción y menos aún tratándose de un región con 40 millones de indígenas, compuesta por más de 410 –según otras fuentes 518<sup>12</sup>- grupos étnicos, que representan el 10% del total de la población de América Latina<sup>13</sup>, estimada en 474 millones 619 latinoamericanos en el año 2000<sup>14</sup>. Este escenario puede apreciarse, de manera concreta, en el siguiente cuadro 1, donde sólo se muestran los datos de aquellos países latinoamericanos donde la población indígena ha sido social e históricamente significativa, demográficamente fundamental y políticamente importante, toda vez que, hoy

---

<sup>11</sup> SATAVENHAGEN, R.: “La emergencia de los pueblos indígenas como nuevos actores políticos y sociales en América Latina”, en ESCÁRZAGA F. y GUTIÉRREZ, R.: *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Casa Juan Pablo, UNAM, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal, 2005. pp. 49– 50.

<sup>12</sup> MELGAR, R.: *Muchos Chiapas en América Latina. Las Políticas Etnócidas de los militares y tecnócratas neoliberales*, en [www.colciencias.gov.co/sejaal/documentos](http://www.colciencias.gov.co/sejaal/documentos)

<sup>13</sup> VELASCO CRUZ, S.: *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 58.

<sup>14</sup> MELGAR, R.: *Muchos Chiapas...*, op. cit. p. 8.

día, las principales rebeliones y movimientos indígenas en América Latina y, algunos ejerciendo ya el poder y el gobierno –Bolivia, por ejemplo- se han dado, precisamente, en esos países.

**Cuadro 1**  
**Población indígena en algunos países de América Latina.**

<b>País</b>	<b>Población indígena</b>	<b>% de la población total</b>
Argentina	360,000	1.1
Belize	27,000	14.7
Bolivia	5,600,000	81.2
Brasil	1,500,000	1.0
Colombia	744,000	2.2
Chile	1,000,000	10.3
Ecuador	4,600,000	35.3
El Salvador	400,000	7.0
Guatemala	5,300,000	50.0
Honduras	50,000	1.3
México	11,900,000	12.6
Nicaragua	67,000	1.8
Panamá	194,000	8.3
Paraguay	30,000	0.7
Perú	9,000,000	40.0
Venezuela	315,000	1.0

**Fuente:** CEPAL, “Etnicidad, ‘raza’ y equidad en América Latina y el Caribe”, Doc. LC/R.1967, marzo de 2000.

Ahora bien, es importante destacar, que en una revisión étnico-demográfica continental no puede dejarse de lado, por la importancia de los conflictos indígenas nacionales que hoy día se manifiestan en América Latina, que de

los 40 millones de indígenas, 36 millones -el 98.8%- habitan en seis países: en México, 12 millones; en Perú, 9 millones; en Bolivia, 5 millones y medio; en Guatemala, 5 millones 300 mil; en Ecuador, 4 millones 100 mil, y en Chile, 1 millón.

Como podrá reconocerse es en estos países latinoamericanos donde el conflicto étnico-social entre el Estado nacional y los movimientos indígenas y campesinos, la resistencia activa y creativa de las poblaciones originarias ha tenido importantes logros y avances políticos en sus demandas por la autodeterminación y la autonomía. Así, hacia fines del siglo XX, una nueva configuración de los movimientos dinámicos campesinos e indígenas ha pasado a ocupar el centro de la escena política y la noticia internacional en América Latina.

De manera general, estos movimientos se encuentran en toda América Latina, pero se concentran particularmente en Ecuador, Bolivia, Paraguay, Brasil, Colombia, México, Guatemala, República Dominicana, Haití y, en un menor grado, Perú, Chile y el norte de Argentina. Resulta muy significativo que sean estos movimientos indígenas los que han liderado la oposición contra el neoliberalismo.

Como en el pasado, advierte James Petras, *el crecimiento y la radicalización de los principales movimientos indígenas están íntimamente relacionados con la aplicación –imposición- de las políticas económicas del Estado. En el caso de México, por ejemplo, la inauguración del TLCAN (Área de Libre Comercio de América Norte) fue el detonante del surgimiento del levantamiento del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) en 1994. De manera similar, un importante levantamiento indígena y campesino, y la toma de Quito, la capital de Ecuador, en enero del 2000 y al año siguiente, fue en gran parte una respuesta a las políticas neoliberales que implementó el gobierno nacional. En Brasil, el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ((MST) ha combinado las ocupaciones de tierra y las demostraciones masivas a fin de ejercer presión sobre el gobierno para legalizar y financiar la redistribución de la tierra. Otros movimientos que emplean tácticas similares, como la Federación Nacional Campesina, se han formado en Paraguay, donde la acción directa y las tácticas de redistribución de la tierra se combinan con enfrentamientos con el Estado para legalizar y financiar créditos e insumos agrícolas. En Bolivia, Colombia y Perú, los movimientos*

*campesinos han estado al frente de la lucha por desarrollar y mantener cultivos alternativos -por ejemplo, la coca- como una fuente de vida frente a las políticas neoliberales de mercado libre que han inundado los mercados locales con importaciones baratas<sup>15</sup>.*

En efecto, la emergencia en la escena continental de los movimientos de los pueblos indígenas constituye uno de los fenómenos más importantes de la historia sociopolítica y cultural de América Latina en los últimos veinte años. Caracterizados esencialmente por las relaciones de dominación, de explotación, de exclusión y de discriminación a las que fueron sometidos desde la época de la colonización, y estando durante 500 años confinados dentro del estatus de *pueblos-objetos*, los pueblos y los movimientos indígenas surgen, hoy día, como *sujetos*, es decir, como actores potenciales determinantes dentro de un proceso de afirmación y defensa nuevo: afirmación, defensa y reconocimiento de su diversidad cultural, de sus derechos sociales y políticos, y, sobre todo, de sus valores e identidades lingüísticas y culturales.

Tal y como fue, puntualmente, advertido en la Declaración de los Escritores en Lenguas Indígenas de 1997 donde se señaló que *la diversidad es nuestro proyecto. Por ello pensamos que no puede haber igualdad mientras nuestras lenguas y culturas sigan subordinadas; no puede haber verdad mientras se siga negando nuestra existencia, no puede haber razón mientras no comprendamos que la diversidad es la riqueza, no puede haber equidad mientras se privilegie una cultura y se someta a las otras. No puede haber respeto mientras la recriminación persista y no puede haber justicia mientras el flagelo de la marginación social, económica y cultural forme parte de la vida cotidiana de nuestros pueblos<sup>16</sup>.*

En esta perspectiva, en una excelente y lúcida investigación sobre el estado del arte de los movimientos indígenas en América Latina, Fabiola Escárzaga nos explica que *los movimientos indígenas y campesinos han florecido de manera incontenible en distintos países de América Latina como resultado de la maduración de sus propuestas, de su desarrollo organizativo y de su*

<sup>15</sup> PETRAS, J. y VELTMEYER, H.: *Un Sistema en Crisis. La dinámica del Capitalismo de Libre Mercado*, Buenos Aires-México, Grupo Editorial Lumen, 2003, p. 226.

<sup>16</sup> “Declaración de los Escritores en Lenguas Indígenas en torno a la Diversidad Étnica, Lingüística y cultural de México, Octubre de 1997”, en *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. Estado, pueblos indígenas y sociedad. Hacia una nueva relación*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2002, p. 78.

*capacidad para incorporar más y mejores herramientas políticas modernas. Tales movimientos han adquirido expresiones peculiares en cada país, tendiendo puentes con otros sectores populares y cuestionando los estrechos marcos de los Estados nacionales; sus propuestas programáticas expresan un potencial democratizador y transformador que interpela a la sociedad en su conjunto y no sólo a la población indígena de cada país. El avance logrado hasta hoy es resultado de décadas de luchas y movilizaciones de los pueblos indígenas, que adquieren según los países distintas formas e intensidades... Esto es relevante pues, por un lado, la ola contemporánea de movilización y lucha indígena ha sido básicamente un movimiento general de resistencia a la ofensiva neoliberal de desmantelamiento de derechos, reestructuración estatal y apertura comercial y financiera que se ha llevado a cabo de manera similar en los países de América Latina; por otro, en las diversas y variadas acciones de resistencia y lucha que asume todas las formas –desde la insurrección armada, los bloqueos y cercos a las ciudades, las marchas de protestas y protestas pacíficas, la participación en las instituciones estatales a través de los partidos políticos, y la negociación y el diálogo con autoridades de los distintos poderes del Estado-, los propios pueblos indígenas y los movimientos que conforman han ido bosquejando proyectos alternativos de convivencia y regulación social, que no necesariamente pasan por la toma del poder como es el caso del movimiento indígena zapatista en México, que en momentos pueda comprometerse con la participación política en instituciones estatales, como es el caso ecuatoriano y, parcialmente, el boliviano, o que postulan formas de transformación social que implica la confrontación directa con el Estado, como es el caso de sectores aymaras bolivianos en determinados momentos<sup>17</sup>.*

Ahora bien, en una visión general sobre la caracterización de las demandas colectivas de los movimientos indígenas latinoamericanos, debemos advertir que sólo se trata de señalar los aspectos comunes a todos los movimientos, por lo general, muy diferentes entre sí y ubicados en procesos políticos distintos y momentos históricos diferentes. En este sentido, en primer lugar se encuentra la cuestión del reconocimiento. La demanda fundamental que atraviesa a todos los movimientos indígenas en América Latina es ese tema, que exige al Estado nacional y a la sociedad que los reconozca como indígenas. Es decir, que se reconozcan como colectivos imaginarios existentes, reales, esto es,

---

<sup>17</sup> ESCÁRZAGA, F. y GUTIÉRREZ, R.: *Movimiento indígena en América Latina...*, op.cit., pp. 13 y 15.

pueblos indígenas, en el interior de una sociedad nacional. En concreto, es la demanda por una sociedad y un Estado multiétnico, multicultural.

En segundo lugar, una demanda indígena característica, común a los demás movimientos étnicos latinoamericanos, lo constituye, de manera central, el derecho al ejercicio de sus identidades indígenas y a la participación de éstas en la configuración de su ser multicultural. Es decir, se trata de un discurso de identidad étnica arraigado profundamente en la tradición, pero con la capacidad de construir un puente para entrar y salir –dialogar- de la modernidad que viven los países latinoamericanos.

Por último, el tema político latinoamericano e internacional más importante: la cuestión de la autonomía indígena. La autonomía indígena se ha convertido, en la actualidad, en el principal tema del debate político en América Latina. La lucha por la autonomía de los pueblos indígenas tiene, en la realidad social latinoamericana, vital importancia por los derechos indígenas –culturales, sociales, económicos y políticos- diferentes a los derechos de todos los ciudadanos del Estado nacional. El reconocimiento de esos derechos constituye la esencia de la demanda de autonomía. Esto significa, entonces, que proteger el derecho democrático a la autonomía de todos los imaginarios sociales colectivos étnicos es proteger la decisión de dejar en manos de cada grupo, comunidad, pueblo o movimiento indígena, su modo, su forma y su representación de existencia.

Sin embargo, quienes nos brindan una visión analítica y enriquecedora sobre la complejidad y los dilemas del tema de la autonomía indígena que se ha alzado, de manera reveladora, como la demanda esencial y capital de los movimientos indígenas latinoamericanos, son Héctor Díaz-Polanco y Gilberto López y Rivas, dos mexicanos de reconocimiento internacional por su vasta obra de investigación sobre la historia socio-política y cultural de los pueblos indígenas y, sobre todo, por su permanente interés en la defensa de los derechos humanos y los valores de las identidades y culturas indígenas en América Latina.

Héctor Díaz-Polanco, desde una perspectiva global sobre el significado y sentido de la demanda de autonomía de los movimientos indígenas latinoamericanos, nos señala que *en los últimos años, la demanda de autonomía ha ocupado un lugar central en el proyecto político planteado por los pueblos indios de*

*Latinoamérica. Los grandes impulsos provenientes principalmente de dos acontecimientos históricos separados por un decenio: del proceso autonómico de la Costa Atlántica nicaragüense, que arranca en 1984, y del levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994, encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En ambos casos, la autonomía se propone como el ejercicio concreto del derecho a libre determinación. Al mismo tiempo en el plano político-ideológico, se levanta un obstáculo formidable para la realización de ese derecho. Nos referimos al afianzamiento en la región del pensamiento liberal no pluralista, y su consecuencia inevitable: la negación de la autodeterminación como un atributo de esos pueblos... ello dificulta la reflexión racional en torno a la autonomía, e induce a posiciones inflexibles que se refuerzan mutuamente a partir de evaluaciones equivocadas<sup>18</sup>... [En efecto]... El debate sobre la autonomía de los pueblos indígenas en México se ha convertido en un galimatías, en el escenario de confusiones cada vez más oscuras y de posiciones cargadas de tópicos ideológicos. Deliberadamente, muchos participantes en la discusión han buscado convertir a la autonomía en una especie de bestia negra; estos –los derechos a la autonomía de los indígenas-, se dice, son una gran amenaza para la unidad de la nación, para la convivencia entre los mexicanos y los derechos humanos y en las regiones indígenas (también llamadas etno-regiones) e incluso para el progreso general del país. Parecería que los pueblos indígenas de México están reclamando un derecho extraño, están planteando una demanda fuera de lugar. ¿Es exacta esta apreciación? ¿Los pueblos indígenas de México aspiran a algo que no exista en ninguna otra parte del mundo? Lo primero que habría que establecer claramente, por si hiciera falta, es que regímenes de autonomía –con grados y especificidades acordes con el desarrollo histórico, la matriz socioeconómica y la tradición política de cada una de las respectivas sociedades- se ha establecido y funcionado con más o menos éxito en numerosos países del mundo. Vale la pena recordar que la autonomía como sistema de descentralización política y fórmula para reconocer derechos a grupos étnicos, configuraciones regionales, nacionalidades, etc. –existen desde hace tiempo en Europa (Dinamarca, Finlandia, España, Portugal, Italia, Alemania, etc.) y en América Latina (Nicaragua, el proceso establecido constitucionalmente en Colombia y en marcha varios otros, por ejemplo, en Canadá). En ninguno de esos países, la población o las autoridades consideran que la autonomía se ha convertido en un problema.*

---

<sup>18</sup> DÁZ-POLANCO, H.: *El canon Snorri. Diversidad cultural y tolerancia*. México, Universidad de la Ciudad de México, 2004, pp. 28 y 29.

*Por el contrario, observan la autonomía como la solución a problemas, a veces de larga data histórica y que en el pasado fueron agudos conflictos. A partir del establecimiento de las autonomías, dichos problemas han cedido, se han resuelto o han comenzado a resolverse, y en todo caso ya no son fuente de enfrentamientos sociales y de inestabilidad política*<sup>19</sup>.

Por su parte, Gilberto López y Rivas desde un ángulo y visión crítica acerca del concepto de autonomía en el marco del proceso de globalización neoliberal actual. López y Rivas nos plantea que *la autonomía, como una de las formas del ejercicio del derecho a la libre determinación, implica, en esencia, el reconocimiento de autogobiernos comunales, municipales o regionales en el marco del Estado nacional. Autonomía no es independencia ni implica soberanía, elementos indispensables en la integración de un Estado. Autonomía es una entidad menor en el interior de una identidad mayor única y soberana... Más allá del concepto, está claro que en el marco del actual Estado-nación capitalista, construido y hegemónico por un sector minoritario, los pueblos indios no han tenido una alternativa de desarrollo viable, al mismo tiempo que se hace necesario reconocer, a estas alturas de la democracia formal, el derecho cultural y político a la libre determinación de los pueblos, el derecho que tienen las etnias a decidir su futuro en tanto comunidades integrales históricamente construidas. La autonomía es, por otra parte, una distribución de competencias en los distintos niveles de organización del gobierno y en torno a variadas atribuciones políticas, económicas, sociales y culturales. La autonomía permite definir formas de participación de etnias y pueblos dentro del actual Estado nacional en términos de programas sociales políticos y económicos. En consecuencia, la autonomía organiza los mecanismos de participación de los autogobiernos indígenas en los espacios regionales y municipales, esto es, distribuye las distintas formas en que expresa la autoridad indígena sobre espacios tanto locales, como regionales y municipales... La lucha por las autonomías habrá de romper el cerco mayor que significa la lógica del mercado capitalista. Es ésa la epopeya que habrán de llevar a cabo los indios, acompañados de otros sectores. No obstante, lo que estamos planteando ahora es la necesidad de un proyecto autonómico dada la inviabilidad del la actual figura del Estado-nación, en la medida en que no está dando alternativas a los excluidos y*

---

<sup>19</sup> Idem.: "Autonomía de los pueblos indios", en GARCÍA CORONADO, G. y ERÉNDIDA SANDOVAL, I.: *Autonomía y Derechos de los Pueblos Indios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura Cámara de Diputados, 2000, pp. 237 y 238.

*sufre el asedio de la globalización. Es en este sentido que adquieren una importante actualidad las luchas indígenas por las autonomías, ya que está en ello implicada la viabilidad misma de la nación*<sup>20</sup>.

En este contexto general de globalización capitalista y Estado nacional neoliberal, las luchas de los movimientos y pueblos indígenas en América Latina al reivindicar, por tanto, el derecho a la autodeterminación como eje rector de la relación con el Estado-nación para alcanzar su demanda de autonomía, les permite cumplir estratégicamente con un doble juego: lograr que el Estado nacional y la sociedad internacional en su conjunto reconozcan sus derechos y sus culturas tradicionales ancestrales y garantizar la protección de sus valores y formas de vida, es decir, su identidad cultural así como sus propias formas de organización política y social.

Sin embargo, el derecho a la autodeterminación y a su autonomía, se presentan como incompatibles y contradictorios a los intereses colectivos de las elites en el poder del actual Estado neoliberal latinoamericano. Por ello, las demandas y las luchas indígenas y de la sociedad civil latinoamericana en su conjunto deben apuntar también hacia la lucha por la transformación de un Estado neoliberal hacia un Estado democrático multicultural, no excluyente, tolerante hacia la diversidad y diferencia y, sobre todo, multiétnico.

Ejemplo de un primer paso, es la lucha que los movimientos indígenas del mundo están librando, por la aprobación del *Proyecto de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, que, sin embargo, desde 1994, no se ha podido lograr en la Comisión de Derecho Humanos de la organización, debido a la oposición de diversos gobiernos, particularmente, el de Estados Unidos.

Los Artículos -cuarenta y cinco en total- se refieren a numerosos temas de gran importancia tales como el autogobierno, las tierras y los territorios, la cultura, formas de vida y existencia de los pueblos indígenas. El Artículo Primero de la *Declaración* establece que *los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas*.

---

<sup>20</sup> LÓPEZ Y RIVAS, G.: *Autonomías Democracia o Contrainsurgencia*, México, Ediciones Era, 2004. pp. 39-41.

Sin embargo, los artículos que destacan, de manera significativa, por su importancia política en la *Declaración* son:

*Artículo 3: Los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación. En virtud de este derecho, determinamos libremente nuestro estatus político y libremente acometemos nuestro desarrollo económico, social y cultural.*

*Artículo 8: Tenemos el derecho colectivo e individual de conservar y desarrollar nuestras identidades y características distintivas, incluido nuestro derecho a identificarnos como indígenas y a que se nos reconozca como tales.*

*Artículo 12: Tenemos derecho a practicar y revitalizar nuestras tradiciones culturales y nuestras costumbres. En él se incluye el derecho a conservar, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de nuestras culturas, tales como nuestros enclaves arqueológicos e históricos, los artefactos, los diseños, las ceremonias, las tecnologías, las artes visuales y de representación y la literatura, además del derecho a que se nos restituyan los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales que se nos arrebataron sin nuestro consentimiento informado o contraviniendo nuestras leyes, tradiciones y costumbres.*

*Artículo 21: Tenemos derecho de conservar y desarrollar nuestros sistemas político, económico y social, para garantizar el disfrute de nuestros propios medios de subsistencia y desarrollo, y llevar a cabo todas nuestras actividades económicas y de otro tipo tradicionales, quienes hayan sido privados de sus medios de vida y desarrollo tienen derecho una indemnización justa.*

*Artículo 24: Tenemos derecho a nuestras medicinas y costumbres sanitarias tradicionales, incluido el derecho a proteger las plantas, los animales y los minerales vitales.*

*Artículo 25: Tenemos derecho a conservar y fortalecer nuestra relación espiritual y material distintiva con las tierras, los territorios, las aguas, las costas y otros recursos que tradicionalmente hayamos poseído o que hayamos ocupado o usado, y asumir nuestras responsabilidades en este sentido para con las generaciones futuras.*

*Artículo 26: Tenemos derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar las tierras y los territorios, incluido todo el en torno de la tierras, el aire, las aguas, las costas, los mares helados, la flora y la fauna y otros recursos que tradicionalmente hemos poseído, ocupado y usado. Se incluye aquí el reconocimiento pleno de nuestras leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra, y las instituciones para el desarrollo y la gestión de nuestros recursos. Los Estados deben ofrecer medidas protectoras para evitar*

*cualquier interferencia con estos derechos o cualesquier cercenamiento de ellos.*

*Artículo 29: Los pueblos indígenas tienen derecho a que se les reconozca la plena propiedad, el control y la protección de sus bienes culturales e intelectuales. Tenemos derecho a unas medidas especiales para controlar, desarrollar y proteger nuestras ciencias, tecnologías y manifestaciones culturales, incluidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la flora y la fauna, las tradiciones orales, la literatura, los diseños y las artes visuales y de representación.*

*Artículo 30: Los pueblos indígenas tenemos el derecho a determinar y desarrollar prioridades y estrategias para el uso de nuestras tierras, territorios y otros recursos, incluido el de exigir que los estados obtengan nuestro consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a todo lo anterior, sobre todo los relacionados con el desarrollo, uso o explotación de los recursos minerales, hídricos o de otro tipo.*

*Artículo 31: Los pueblos indígenas como forma concreta de ejercer su derecho a la libre determinación, se reconoce el derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo<sup>21</sup>.*

De este modo, los movimientos indígenas latinoamericanos se proponen crear y fortalecer redes individuales y colectivas de solidaridad interna que enfatiza su capacidad real o potencial de producir y demandar el cambio. Esto hace diferente la concepción del *nosotros*, aquello que nos diferencia y nos hace comunes, pero iguales dentro de la diversidad<sup>22</sup>.

Así, la memoria histórica de América Latina nos muestra que el fin e inicio del siglo, cerró y abrió con importantísimas rebeliones y movimientos de pueblos indígenas contra la aplicación de las políticas neoliberales del mercado y los modelos de integración-exclusión social selectiva de los distintos gobiernos latinoamericanos y, sobre todo, nos señaló la lucha por la demanda

---

<sup>21</sup> Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos Indígenas. Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

<sup>22</sup> CERUTTIGULDBERD, H. y MAGALLÓNANAYA, M.: *Historia de las ideas latinoamericanas ¿disciplina fenecida?*, México, CASA Juan Pablo/Universidad de la Ciudad de México, 2003. p. 118.

de autonomía y autodeterminación indígena y por el reconocimiento de la existencia de la otredad como forma de afirmación, defensa y liberación de los pueblos originales de Nuestra América.

#### **IV. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional: el significado histórico de la resistencia creativa y un proyecto alternativo**

*El tiempo de la sumisión, la exclusión y la manipulación ya quedó atrás, ya pasamos el largo puente, cinco siglos de resistencia; nos pisotearon y no lograron desaparecernos y aquí estamos*<sup>23</sup>.

Comandante Insurgente *Zebedeo*

Ejército Zapatista de Liberación Nacional. EZLN.

Marzo de 2001

La intención en este apartado es exclusivamente analizar concretamente, por un lado, los significados y la trascendencia histórica del surgimiento de el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y, por el otro, en primer lugar, el examen de los logros y avances del proceso autonómico y de reconocimiento del EZLN, afincados en el proceso de creación-construcción de la Juntas de Buen Gobierno y de la fundación de *Los Caracoles*, y, en segundo lugar, describir breves notas sobre *La Sexta Declaración de la Selva Lacandona* y el proceso político-social zapatista actualmente en marcha llamado *La Otra Campaña*<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Comandante Insurgente *Zebedeo*. Ejército Zapatista de Liberación Nacional, *Revista Chiapas*, nº 11. 2001, México, Era Ediciones, p. 7.

<sup>24</sup> No es éste el espacio, por ahora, para analizar detenidamente el debate en torno a la patriota, heroica e histórica insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y su proceso de lucha y resistencia de los últimos 13 años. Sin embargo, es importante señalar aquí que la historia de la digna lucha y la trayectoria ejemplar de resistencia de los 13 años desde su aparición pública en 1994, así como la historia de la formación del EZLN, el levantamiento armado y la heroica guerra contra el Estados mexicano, los acuerdos de Paz y el proceso fracasado de los Acuerdos de San Andrés, las Seis Declaraciones de la Selva Lacandona, todos los comunicados y documentos del EZLN, la ruptura del diálogo con el gobierno federal mexicano por el rechazo a los Acuerdos de San Andrés, la fundación del Aguascalientes y la Convención Nacional, los análisis y el pensamiento del Subcomandante *Marcos*, la masacre de Acteal, la Marcha por la Dignidad a la ciudad de México del EZLN de marzo de 2001 y sus discursos ante el Congreso mexicano, se encuentran contenidos en diversos estudios, obras, libros, documentos de consulta general que abordan y cubren la historia social y política del EZLN. Asimismo, las fuentes directas de toda la obra escrita hecha por el Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del EZLN y todos los escritos del Sub-comandante Insurgente *Marcos*, así como la evolución del pensamiento filosófico, político y social del EZLN está contenida en *EZLN: Documentos y comunicado. 1994 – 2004*, México, Ediciones Era, 2005.

Ahora bien, para emprender nuestro análisis referente a la significación y alcance de lo realizado por EZLN reflexionemos, primariamente, sobre la palabra y la voz zapatista. La Comandante Insurgente *Ana Maria: Queremos presentarnos. Nosotros somos el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Durante diez años estuvimos viviendo en estas montañas, preparándonos para hacer la guerra. Dentro de esas montañas construimos un ejército. Abajo, en las ciudades y en las haciendas, nosotros no existíamos... No teníamos palabra. No teníamos rostro. No teníamos nombre. No teníamos mañana. Nosotros no existíamos... Éramos un número inútil para las cuentas del gran capital. Nuestras vidas valían menos que las máquinas y los animales. Éramos como piedras, como plantas que hay en los caminos... Entonces nos fuimos a la montaña para buscarnos... La montaña nos habló de tomar las armas para así tener voz, nos habló de cubrirnos la cara para así tener rostro, nos habló de olvidar nuestro nombre para así ser nombrados, nos habló de guardar nuestro pasado para así tener mañana... Esto somos nosotros. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La voz que se arma para hacerse oír. El rostro que se esconde para mostrarse. El nombre que se calla para ser nombrado*<sup>25</sup>.

El Subcomandante Insurgente *Marcos: Hablamos con nosotros, miramos hacia dentro y miramos nuestras historia; vimos a nuestros más grandes padres sufrir y luchar; vimos a nuestros abuelos luchar; vimos a nuestros padres con la furia en las manos, vimos que no todo nos había sido quitado, que teníamos lo más valioso, lo que nos hacía vivir; lo que hacía que nuestro paso se levantara sobre plantas y animales, lo que hacía que la piedra estuviera bajo nuestros pies, y vimos, hermanos, que era DIGNIDAD todo lo que teníamos y vimos que era grande la vergüenza de haberla olvidado, y vimos que era buena la DIGNIDAD para que los hombres fueran otra vez hombres, y volvió la DIGNIDAD a habitar en nuestro corazón, y fuimos nuevos todavía, y los muertos, nuestros muertos, vieron que éramos nuevos todavía y nos llamaron, otra vez, a la DIGNIDAD, a la lucha...*<sup>26</sup>.

El Comandante Insurgente *Tacho: Para nosotros se abre el camino de paz... Para nosotros ser indígena ahora es un orgullo porque antes nos habían obligado a negarnos. Tengo y hablo la lengua tojolabal, vivimos con costumbres de comunidad y tenemos nuestra manera de respetar a los demás. Ser indígena es*

---

<sup>25</sup> 27 *Crónicas intergalácticas EZLN*, Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo, Chiapas: Planeta Tierra, Montañas del Sureste Mexicano, 1996, pp. 66-67.

<sup>26</sup> MARCOS, Subcomandante Insurgente, en *La Jornada*, 6 de febrero de 1994.

*tener nuestra cultura, nuestra creencia en que en la tierra ahí uno se muere y vive. Nosotros no vendemos la tierra como mercancía porque la tierra es la madre que nos mantiene*<sup>27</sup>.

El Comandante Insurgente David: *Una larga historia de dolor y sufrimiento, pero también una larga lucha de resistencia y rebeldía. Hoy ha llegado la hora de romper los muros y las cadenas de injusticia. Ha llegado la hora de los pueblos indios. Los sin voz y los sin rostro tendrán por fin el rostro y la palabra que resonará en todos los rincones de la tierra. Ese conjunto de pensamientos los llamamos Acuerdos de San Andrés Sakamch'en de los Pobres. Significa garantizar la vida, el respeto y los derechos fundamentales de los pueblos indios; significa la construcción de una nueva sociedad basada en la justicia, en la igualdad y en el respeto a los indígenas con toda su diversidad de lenguas y culturas; una sociedad donde como indígenas no seamos ya humillados, marginados ni excluidos. Donde ya no tengamos que levantarnos en armas para ser escuchados y ser tomados en cuenta como pueblos*<sup>28</sup>.

En un primer acercamiento reflexivo, resulta evidente que la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional fue la síntesis de todo un proceso histórico de exclusión, de afirmación de la dignidad, de la toma de conciencia, de organización de lucha y de cimentación del imaginario social colectivo que se propuso, mediante la insurrección armada, el reconocimiento de los indígenas como sujetos sociales y la autodeterminación de forma de vida. En este sentido, uno de los investigadores más destacados por sus obras e investigaciones históricas y contemporáneas sobre los pueblos indígenas, Arturo Warman, nos explica en un reciente estudio sobre los indios mexicanos en el umbral del milenio, que *la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional fue y es importante en muchas dimensiones de la vida nacional. Es una movilización y un proceso vigente... Es un hecho complejo que incide en muchos espacios y niveles de la sociedad. Con distinta intensidad afecta de manera directa o cotidiana a muchos niveles de la sociedad. Con distintas intensidades afecta de manera directa o cotidiana a muchos miles de indígenas o que no se consideran como tales; también involucran de manera derivada a todos los mexicanos que debemos buscar una solución civilizada y justa... La insurrección del EZLN colocó a la cuestión indígena en el centro de*

---

<sup>27</sup> Comandante Insurgente Tacho: *Bienvenida la dignidad. Por qué marchan los comandantes del EZLN*, México, Causa Ciudadana, 2001, p. 14.

<sup>28</sup> Comandante Insurgente David: *Ejército Zapatista de Liberación Nacional*, en *Chiapas*, n° 11, 2001, p. 4.

*la agenda nacional y su debate... El tema indígena vuelve a plantearse como el problema de los indios y no como el de la nación plural y democrática que debe asumir y resolver su diversidad*<sup>29</sup>.

Asimismo, desde una perspectiva ética y humanista por el imperativo de transformar la vida y la sociedad actuales con un sentido y una necesidad de equilibrio, equidad y justicia de la sociedad mundial opuesta a la visión del conformismo generalizado, la indiferencia social e inusitada levedad de la existencia inducida por la globalización de las industrias culturales, los *Mass Media* y las nuevas tecnologías, Víctor Flores Olea nos revela, de manera crítica y lúcida, que la gran aportación cultural-existencial de la rebelión del EZLN a la historia social de México es que *simbólicamente, el día en que debíamos ingresar al Primer Mundo estos mexicanos y patriotas nos recordaron que esa fantasía olvidaba una parte de nosotros mismos, de nuestro propio ser. Un olvido que no era de ayer sino que nos había acompañado durante varios siglos, haciéndonos ver además que habías colocado a los pueblos indígenas a la orilla del mundo que habitamos, sin apenas percibirlos ni reparar en su condición, en sus necesidades reales, en sus formas de vida, en sus angustias y esperanzas. Un “olvido”, por supuesto, que no es ingenuo sino culpable, porque no se ha tratado de una “distracción” mas de la vida moderna, sino de un trata discriminador y francamente explotador que los ha despojado de su riqueza y que ha significado la negación de condición de hombres, de su dignidad, de su cultura, es decir; la negación de una parte entrañable de nosotros mismos, y por consiguiente de valores que son también fundamentales para la nación. Toma de conciencia de ellos que nos obliga a tomar conciencia a nosotros, los “olvidadizos”, y que no sólo se presenta como acción moral sino como rotunda posición política*<sup>30</sup>.

En efecto, la rebelión e insurrección armada y revolucionaria del 1 de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) puso a la sociedad, a la nación y al Estado mexicano frente a un espejo. En este sentido, el levantamiento indígena del EZLN en el Estado mexicano de Chiapas, se ha convertido en el espejo para analizar y mostrar la problemática indígena en México y en las Américas, así como la condición general de las minorías étnicas en resistencia del mundo contemporáneo.

---

<sup>29</sup> WARMAN, A.: *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica. 2003. pp. 271 y 272.

<sup>30</sup> FLORES OLEA, V.: *Tiempos de abandono y esperanza*,. México, Siglo XXI Editores, 2004. p. 44.

Como prisma permite analizar desde el mirador indígena, tanto el papel de las fuerzas armadas y de los gobiernos nacionales frente a sus demandas de autonomía en sus territorios primordiales, así como los límites culturales, políticos y económicos de los programas de asistencia al desarrollo de los gobiernos latinoamericanos frente a sus poblaciones locales<sup>31</sup>. En otras palabras, a partir del 1 de enero de 1994 doce días de guerra e intenso combate entre el EZLN y el ejército mexicano, bastaron para que las estructuras políticas del país se cimbraran en lo más profundo de su historia contemporánea. Se derrumba la imagen moderna –construida quiméricamente– de México en el extranjero. Cae el mito del último milagro mexicano y de la economía que crecía incorporando y beneficiando simultáneamente al gran capital y a las mayorías trabajadoras. Se destruye la creencia en las bondades innatas del TLC, contra el cual se levantan expresamente los indígenas chiapanecos.

Se hace visible lo que el régimen neoliberal mexicano ocultaba: las condiciones infrahumanas de hambre, miseria, explotación y opresión en la que vivían esos habitantes de la selva Lacandona ignoradas por los medios de comunicación<sup>32</sup>. Como lo señaló acertadamente, en su momento, el gran lingüista e intelectual más destacado y crítico del actual orden global neoliberal y de la política internacional norteamericana, Noam Chomsky, que al referirse al levantamiento zapatista de 1994, advirtió que *han ocurrido grandes cambios en el orden global durante último cuarto del siglo XX. El triunfalismo de los estrechos sectores elitistas es bastante comprensible, lo mismo que la desesperanza y la rabia fueran de los círculos fuera de los círculos privilegiados. El levantamiento, el día de año nuevo, de los campesinos indígenas de Chiapas resulta fácilmente comprensible en este contexto general. El levantamiento coincidió con la entrada en vigor del TLC, que el ejército zapatista calificaba de sentencia de muerte para los indios, un regalo para los ricos que ahondará la división entre la riqueza estrechamente concentrada y la mísera de las masas, destruyendo lo que queda de la sociedad indígena. La conexión con el TLC es en parte simbólica siendo los problemas mucho más profundos. ‘Somos el productos de 500 años de lucha’, afirmaba la declaración de guerra zapatista. La lucha es hoy ‘por el trabajo, por la tierra, por la vivienda, por la comida, por la asistencia sanitaria, por la enseñanza, por la independencia, por la libertad, por la democracia, por la justicia y por la paz’. ‘Los verdaderos antecedentes’, agregó el vicario general de la diócesis de Chiapas, ‘son la absoluta*

<sup>31</sup> MELGAR, R.: *Muchos Chiapas en América Latina. Las Políticas Etnócidas de los militares y tecnócratas neoliberales*, en [www.colciencias.gov.co/seiaal/documentos](http://www.colciencias.gov.co/seiaal/documentos).

<sup>32</sup> HARNECKER, M.: “EZLN: Movimiento armado que abre espacios políticos”, en *Cuba Siglo XXI / Rebelión*, [mepla@mail.infocom.etecsa.cu](mailto:mepla@mail.infocom.etecsa.cu), 7 de octubre de 2001, párrafo 14 y 15.

*marginalización y pobreza y la frustración de muchos años de intentar mejorar la situación'. Los campesinos indígenas son las víctimas más perjudicadas por la política del gobierno mexicano. Pero su zozobra se comparte ampliamente. Cualquiera que tenga oportunidad de estar en contacto con millones de mexicanos que viven en la extrema pobreza sabe que vivimos junto a una bomba de relojería. Los zapatistas pulsaron en realidad una cuerda que abarca un gran segmento del pueblo mexicano, pero poco después de la rebelión, prediciendo que los efectos serían de amplio espectro, incluidos avances hacia el agotamiento de la dictadura con elecciones que hace tanto tiempo que perdura. Las encuestas mexicanas respaldan esta conclusión, indicando el apoyo mayoritario a las razones dadas por los zapatistas para su rebelión. Una cuerda similar se pulsó a escala mundial, incluidas las sociedades industriales ricas, donde muchas personas reconocieron que las preocupaciones de los zapatistas no eran diferentes a las propias, a pesar de las muy distintas circunstancias. El apoyo fue adicionalmente estimulado por las imaginativas iniciativas de los zapatistas para llegar a sectores más amplios y hacerlos participar en el empeño común, o en empeños paralelos, por hacerse con el control de la propia vida y el propio destino. La solidaridad dentro del país e internacional fue sin duda un factor fundamental para impedir la brutal represión que se esperaba, y ha tenido un espectacular efecto revitalizador en el sindicalismo y los activistas de todo el mundo. Las protestas de los campesinos indígenas de Chiapas sólo es un parco vislumbre de las bombas de relojería que han de explotar, no solo en México<sup>33</sup>.*

Sin embargo, quien resume los nuevos significados históricos del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacionales, es el reconocido investigador e incasable luchador social a favor de la autonomía de los pueblos indígenas latinoamericanos y, particularmente, del movimiento indígena zapatista, Gilberto López y Rivas. El destacado antropólogo nos dice que *la aparición del EZLN abrió una etapa renovada en la lucha por instaurar un nuevo modelo político, económico, social y cultural para México. En este sentido...la sencillez y profundidad de sus objetivos, la contundencia de sus tácticas, la dignidad de sus posiciones, la claridad de sus planteos generales y su decisión de lucha catalizaron por principio de cuentas a una sociedad hundida en la división, el desaliento y la perversión. Además, la originalidad del discurso zapatista radica en que, a diferencia de otras guerrillas latinoamericanas, el objetivo primero no es tomar el poder y crear un gobierno rebelde, ni abolir las clases sociales y dismantelar*

---

<sup>33</sup> CHOMSKY, N.: *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*, Barcelona, España, Editorial Crítica, 2003, pp. 135-144.

*al Estado, sino asegurar para los pueblos indios el control de sus propios recursos y decidir su presente y su futuro, además de señalar la necesidad de la democratización de la república entera a través de un gobierno de transición que convoque a elecciones limpias y transparentes... Esto es, los zapatistas renuncian al maximalismo y al vanguardismo y, Ens. Lugar; convocan a la sociedad civil a construir un régimen de democracia nacional en el marco de la participación de las más amplias fuerzas políticas y de los sectores populares usualmente relegados y manipulados... El movimiento del EZLN actuó de acuerdo a la lógica de que una colectividad, al sentirse privada de sus derechos, se organiza con el fin de restablecerlos, aún si el método es violento y el precio alto... el accionar del EZLN dinamizó a las organizaciones políticas y sociales; hundió al régimen de partido de estado en una crisis de la cual hasta el día de hoy no logra salir... La presencia en la política nacional del EZLN, ha profundizado la complejidad de la lucha por la transformación democrática de México... constituye en realidad el primer movimiento armado en contra del neoliberalismo en América Latina y, en consecuencia, uno de los rasgos fundamentales radica en su contemporaneidad y su modernidad en términos estrictos del término... El EZLN ha abierto la posibilidad para que los planteamientos democráticos, como el de la autonomía regional, ganen terreno en nuestras naciones como forma de garantizar los derechos históricos de los pueblos indios<sup>34</sup>.*

En suma, la rebelión zapatista en Chiapas es el significado, expresión y reflejo de una nueva y doble realidad de lucha socio-cultural e ideológico-política. Por un lado, desde el nivel local, refleja la opresión étnica mundial bajo las diversas estrategias etnócidas de los Estados nacionales diseñada por la lógica neoliberal de la modernidad y, por el otro, expresa los nuevos términos y posibilidades globales de proyectar una nueva concepción de la resistencia social y cultural alternativa en el escenario de dominación global imperial.

En conclusión, cuando el 1 de enero de 1994, en la Primera Declaración de la Selva Lacandona, el EZLN dio a conocer mundialmente las causas y los objetivos de su rebelión armada, los zapatistas fundaron y abrieron un nuevo proyecto político y cultural nacional para un nuevo México. La rebelión zapatista es, sin duda alguna, *uno de los hechos que caló más hondo en la sociedad mexicana de finales del siglo XX. En particular, 1) Impugnó seriamente el proyecto “modernizador” del régimen salinista y, más allá, los fundamentos y las secuelas del modelo neoliberal;*

---

<sup>34</sup> LÓPEZ Y RIVAS, G.: *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*, México, Plaza y Valdés Editores, 1995, pp. 65-71.

*2) impulsó el consenso en torno a la impostergable transición a la democracia en el país, que implicaba, pero no sólo, la eliminación del régimen de partido de Estado, y 3) dio nuevo prestigio a la identidad étnica de las colectividades autóctonas, restableció su dimensión nacional a la cuestión indígena y confirió la merecida proyección política a los reclamos de autonomía de los pueblos indios. Después de la insurgencia zapatista, el México diverso resplandeció como nunca. La pluralidad como valor y como proyecto, al parecer, llegó para quedarse<sup>35</sup>.*

En consecuencia, la demanda por la autonomía del EZLN y del movimiento indígena mexicano no sólo es una demanda contra el Estado mexicano, sino sobre todo una lucha por la construcción de nuevos imaginarios sociales colectivos latinoamericanos. La atención puesta en la trascendencia de las demandas zapatistas por su autonomía hizo factible una reflexión y debate nacional en torno a la legitimidad de los derechos de los pueblos indígenas, en particular su derecho a la autodeterminación y a la autonomía como ejercicio concreto de ese derecho que no se había dado en el país desde la misma Independencia nacional. Los acuerdos, conflictos y negociaciones, que se están dando en torno al concepto y la práctica de la autonomía, son parte de esa confrontación histórica contra el discurso hegemónico del Estado nacional y el Estado imperial neoliberal por el reconocimiento a la construcción de nuevos significados culturales que forjan los nuevos imaginarios –identidades indígenas- colectivas, que ven y van más allá de mera lucha política y económica que la demanda de autonomía y autodeterminación significan.

Desde esta perspectiva, el zapatismo ha crecido y madurado. Se opone no sólo a formas históricas de dominación interna sino también a aquellas que provienen de los centros del poder mundial. Se ha convertido en una manifestación de esta cultura de la resistencia. La conservación y protección de los valores propios, el rescate de la memoria histórica y la lucha por la defensa y afirmación de la identidad cultural en el contexto no sólo de lo indígena sino también de lo mexicano, son elementos de la nueva concepción de la resistencia zapatista.

En este sentido, la lucha del EZLN no es esencialista de la pureza indígena o del fundamentalismo de lo autóctono. Es decir, la lucha por la identidad adquiere aquí una nueva resonancia para impedir la conversión de lo indígena en un elemento utilitario mercantilizado como expresión folklórica, costumbrista y pintoresca. El zapatismo no se envuelve en su afán de defender sólo lo propio y

---

<sup>35</sup> DÍAZ-POLANCO, H. y SÁNCHEZ, C.: *México diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI Editores, 2002, p. 79.

resistir la penetración cultural. En su visión política-filosófica está comprendida la asimilación de lo ajeno de todo valor universal con vistas al fortalecimiento de un proyecto que aspira a la inclusión de todos aunque sean diferentes. Unidad en la diversidad: una sociedad donde quepan todos. En síntesis, una búsqueda, una lucha y una defensa que no se quede en los marcos de lo autóctono sino que se extiende a la conservación y defensa de los valores nacionales y de una afirmación de la identidad cultural latinoamericana.

El movimiento y el proyecto indígena zapatista se manifiesta como una cultura de la resistencia en el intento de búsqueda de una alternativa emancipadora frente a las estructuras de dominación cultural global del capitalismo mundial. No propone *acciones aisladas que se circunscriben a la defensa de los valores indígenas, se van de esos marcos, trascienden como un movimiento de ideas en el que subyace el esquema de pensamiento que niega la dominación totalitaria no solo del indio, también de todos los sectores excluidos. Esquema éste que está en construcción, que se supera constantemente a sí mismo –continuidad y ruptura-, que rompe esquemas, abre caminos para alcanzar la liberación real... El zapatismo ha demostrado ser muy creativo a la hora de hacer propuestas, y también en el momento que ha sido necesario un cambio de táctica. Las propuestas del EZLN se han desarrollado en la medida que las circunstancias y los momentos de lucha han ido cambiando. Eso lo demuestran los cambios de discurso que se han ido produciendo a lo largo de estos once años, en los cambios dentro de sus cinco declaraciones, en la forma en que se reeducan a sí mismos<sup>36</sup>. El resultado es una nueva forma zapatista de hacer y de pensar un mundo diferente y alternativo<sup>37</sup>.*

---

<sup>36</sup> GONZÁLEZ ARÓSTEGUI, M. del R.: *Cultura de la resistencia: una visión desde el zapatismo*, en [www.nodulo.org/ec/2002](http://www.nodulo.org/ec/2002)

<sup>37</sup> La construcción de redes de resistencia y autonomía: la creación de las *Juntas de Buen Gobierno* y el nacimiento de *Los Caracoles* el 9 de agosto de 2003. Las Juntas de Buen Gobierno reúne a más de cuarenta Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas en un periodo de globalidad económico-financiera un tanto contradictoria con la tendencia mundial de homogeneización y estandarización cultural del capitalismo; sin embargo, la autonomía representa, al igual que otros movimientos de resistencia nacionales e internacionales, una respuesta alternativa precisamente a esta tendencia universalista hegemónica neoliberal. La nueva estructura de gobierno y organización zapatista *Los Caracoles* retoman este símbolo del imaginario colectivo maya. Representan una doble ventana. Por ella, los zapatistas se asoman al exterior, al proceso de resistencia a la actual globalización, del que forman parte. Y por esa misma ventana, miran hacia adentro, hacia las comunidades bases de apoyo zapatistas –el pueblo mismo-, para encontrar formas de organizarse y de tomar decisiones. Este nuevo nivel en la organización autónoma de las comunidades indígenas no significa la demanda de independencia territorial de los pueblos indígenas de México, como han querido manipular algunos sectores políticos y miembros del Gobierno Federal que ven en

En este contexto, se inscribe *La Sexta Declaración de la Selva Lacandona y La Otra Campaña* lanzadas en 2005 y 2006 respectivamente. Sin duda alguna, resulta muy difícil elaborar alguna reflexión general o análisis concreto sobre un fenómeno social en plena construcción y, sobre todo, si se trata de un complejo proceso político, ideológico, social y cultural en marcha, vivo, en movimiento y de acción directa diaria. Sin embargo, podemos esbozar algunas tendencias e ideas generales y reproducir, particularmente, algunos importantes testimonios coyunturales sobre este nuevo proceso de lucha, resistencia y creatividad nacional y mundial del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

*La Sexta Declaración de la Selva Lacandona* se inicia con las siguientes palabras: *Nosotros somos los zapatistas del EZLN...nosotros dijimos ¡Ya basta!...Y entonces, también dijimos que queremos una democracia, la libertad y la justicia para todos los mexicanos, aunque más bien nos concentramos en los pueblos indios...pero no queremos luchar sólo por el bien de los indígenas de Chiapas, sino que queremos luchar junto a todos los que son gente humilde y simple como nosotros y que tienen gran necesidad y que sufren la explotación y los robos de los ricos y sus malos gobiernos aquí en nuestro México y en otros países del mundo*<sup>38</sup>.

La *Sexta Declaración* constituye un trascendental giro para el propio zapatismo y para las mayorías excluidas del país y del mundo. De entrada, como puede apreciarse en las palabras introductorias de la *Sexta Declaración*, se ha puesto en la mesa de discusión, de nueva cuenta, el tema de la forma y la vía de la transformación de la sociedad: la vía electoral a través de sus instituciones políticas (los partidos políticos) o la construcción del poder en la sociedad misma, desde abajo, desde la base de los excluidos y crear un movimiento que mantiene a la población en movimiento.

De modo general, *La Sexta Declaración* hace un balance más positivo que negativo sobre toda su lucha de los pasados 13 años y lo logrado hasta ahora, y da un

---

el reconocimiento de los derechos indígenas una amenaza a sus intereses, argumentando que se ataca a la soberanía y unidad nacional. Es sólo el ejercicio de la autonomía en el marco del Estado. *Para nosotros la autonomía* - señala el Subcomandante Marcos- *no es fragmentación del país o separatismo, sino el ejercicio del derecho a gobernar y gobernarnos, según establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Ver *La Jornada*, 30 de julio de 2003.

<sup>38</sup> COMITÉ CLANDESTINO REVOLUCIONARIO INDÍGENA COMANDANCIA GENERAL DEL EZLN: *Sexta Declaración de la Selva Lacandona*, México, junio de 2005, pp. 1 y 2.

paso muy importante hacia adelante: la construcción de un amplio frente político y social indígena, campesino, obrero, estudiantil y popular que luche no sólo por las demandas indígenas, sino, sobre todo, por cambiar la Constitución creando, a la vez, una alternativa para las clases más desposeídas de la nación y del mundo. Sin embargo, de manera particular, los planteamientos y objetivos centrales son la defensa de la memoria contra el olvido, la construcción de una nueva patria contra la destrucción neoliberal y el ejercicio de nuevas formas de hacer y de pensar la política contra el modelo de partidos dominante en el país.

Las acciones concretas para avanzar en estos objetivos son la realización, a nivel mundial, de nuevos encuentros intercontinentales en contra del neoliberalismo y por la humanidad en donde todos hablen y escuchen en un diálogo que no sea de templete, sino puro plano, una campaña nacional para construir un programa de izquierdas y una nueva Constitución así como la construcción y la promoción de nuevas prácticas y formas de hacer política y cultura, como las que se están impulsando y desarrollando en Chiapas por los propios zapatistas con sus Juntas de Buen Gobierno y sus Consejos Autónomos.

En palabras del historiador inglés, Neil Harvey: *El EZLN retoma la necesidad de vincularse con las luchas de otros sectores nacionales e internacionales. En la sexta declaración los zapatistas reconocen lo riesgoso de su nueva iniciativa. Es una apuesta a la unidad con las personas que comparten las mismas carencias y que no encuentra opciones en los partidos existentes. La decisión fue tomada para que las luchas indígenas tengan mayores posibilidades de desarrollarse al unirse con otros sectores en contra de la prolongación del neoliberalismo. La unidad que se logre debe servir para fortalecer tanto al zapatismo como a los otros grupos y personas que decidan entrar en alianza... La sexta declaración busca otro tipo de organización... La sexta declaración es un manifiesto contra el olvido y con un futuro de paz y dignidad. Reafirmar el compromiso de los zapatistas con la lucha pacífica e invita a la población a participar en la construcción, desde la izquierda. De alternativas económicas y políticas para el país. Su reto principal no es crear un nuevo frente con nombre y dirección nacional, sino tejer una nueva red de personas y grupos que puedan aportar sus experiencias de lucha para que los riesgos de esta iniciativa sean minimizados mientras sus apuestas sean acertadas*<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> HARVEY, N.: "Apuestas y riesgos en la Sexta Declaración de la Selva Lacandona", en *La Jornada*, 10 de julio de 2005, p. 12.

Desde la visión sociológica y cultural, Pablo González Casanova nos brinda, en dos momentos diferentes, una perspectiva reflexiva sobre el significado de la nueva representación social que subyace en la *Sexta Declaración* y en *La Otra Campaña* del EZLN. González Casanova expone en un primer momento: *La Sexta Declaración se trata de un nuevo paso creador en un de los movimientos más originales y genuinos de nuestro tiempo. Sus integrantes declaran que han aprendido a aprender; es decir, a seguir aprendiendo...los zapatistas hicieron notables innovaciones en relación a la importancia de la dignidad, de la autonomía, del pluralismo ideológico y religioso, de la superación de diferencias aldeanas, de diferencias de etnia o de barrio, en la articulación de las luchas de los pueblos indios entre sí y con el resto del pueblo mexicano y de los pueblos del mundo; en el rescate de la memoria propia, de las experiencias vividas, y también de las que viven y han vivido otros pueblos, culturas y civilizaciones. Juntaron así, como nunca, lo universal y lo local, para liberar a uno y otro del coloniaje mental o de las actitudes colonizadoras y autoritarias subsistentes. E hicieron algo más: rearticular y redefinir la lucha nacional y la social, la lucha de los pueblos indios y la de los trabajadores, la de las comunidades y la de los ciudadanos...para establecer las bases sociales de un nuevo movimiento de liberación, en que los pueblos se organicen mental, moral y materialmente para mandar obedeciendo y para cambiar la correlación de fuerzas a favor de los intereses generales, nacionales, individuales y universales...La nueva historia de México se está forjando. Ni la ven ni la oyen los que van a perder, los obcecados en una política de opresión e injusticias que cada vez pueden ocultar menos con sus invocaciones a Dios en vano, con su poderío militar y con sus mentiras descubiertas, realmente increíbles. Como los zapatistas, “nosotros” vemos que en nuestro país, que se llama México, hay mucha gente que no se deja, que no se rinde, que no se vende. O sea que digna...Pensamos que ojala nuestro “nosotros” incluya todas las rebeldías, a todas las corrientes de pensar y hacer que otro México sea posible<sup>40</sup>.*

En un segundo momento, González Casanova advierte: *Los zapatistas significan el esfuerzo más avanzado del ser humano en la lucha por la liberación, la democracia y el socialismo. Los mayas zapatistas y quienes se suman a ellos están aportando otra medida de dimensión mundial y los medios para alcanzarla: la lucha por las autonomías de las personas y de las comunidades, por su articulación en “redes” y “nidos” presenciales y a distancia, que permitan la construcción del poder alternativo a través de la comunicación, la información, el diálogo y “la práctica*

---

<sup>40</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, P.: “Caminemos juntos”, en *La Jornada*, 4 de julio de 2005, p. 23.

*del mandar obedeciendo los lineamientos señalados por pueblos y trabajadores”, todo con una dignidad que hará de la otra campaña el inicio de una nueva lucha en que se organicen los pueblos de todas las civilizaciones, creencias y filosofías a su modo y desde sus tierras. La otra campaña empezó en la Lacandona y estamos seguros que recorrerá todo nuestro país y aparecerá en otros países, hasta crear otro mundo, que posible y necesario para la supervivencia de la humanidad<sup>41</sup>.*

En torno a la visión de *La Otra Campaña*, podemos establecer el siguiente escenario y perspectiva general. En primer lugar, por su naturaleza política, *La Otra Campaña* se caracteriza por ser un movimiento anticapitalista y de izquierda, que se relaciona directamente con los movimientos antisistémicos que suceden en otras latitudes del mundo, donde la lucha por transformar la sociedad no es primero la toma del poder y después hacer la transformación, sino la construcción de poderes alternos, lo que lleva implícita la transformación, el cambio de la sociedad donde ocurre. Se trata también de una práctica política que recupera la ética y desenmascara el mundo de la política y los políticos institucionales, mostrando su incapacidad histórica para resolver, en lo particular, los ancestrales problemas de la cuestión indígena y, en lo general, la crisis multidimensional de los problemas de la gente a la que dice gobernar, proteger y servir. *Estamos en la otra campaña y no vamos a hacer el juego a ningún candidato. Este no es su lugar. No es el lugar del PRI, el PAN, el PRD y el PT. Este es el lugar de la gente que no tiene partido político institucional<sup>42</sup>.*

En este sentido, la acción de pasar de la demanda del reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía a la construcción de la misma por la vía de los hechos, muestra un aspecto general de la estratégica de *La Otra Campaña* en este tema. Es decir, la defensa del territorio, el fortalecimiento de los autogobiernos y el impulso a los programas de desarrollo que desemboquen en la creación y establecimiento de nuevos territorios autónomos<sup>43</sup>.

En segundo lugar, *La Otra Campaña* se plantea otra lucha, una que quiere ser pacífica: por el poder de la sociedad civil, con los excluidos. Significa

<sup>41</sup> Idem.: “¿Por qué estamos aquí?”, en *La Jornada*, 23 de marzo de 2006, p. 18.

<sup>42</sup> Subcomandante Insurgente Marcos, en *La Jornada*, 6 de enero de 2006.

<sup>43</sup> LÓPEZ Y RIVAS, G.: “Dos campañas, dos caminos”, en *La Jornada*, 13 de enero de 2006, p. 8.

también construir una cultura de la cooperación que tiene en la historia de la humanidad tantas experiencias acumuladas de sus colectividades. Cultura de los ideales y la práctica de los ideales viendo cuáles son los puntos de consenso. Por ello, no se espera mucha gente en las reuniones, sino muchas reuniones con la gente.

En este sentido, el desafío mayor es trascender lo propio, pensar en formas de articulación comunal, regional, nacional e internacional en el ámbito del territorio como espacio de luchas y resistencias de cada organización para desarrollar o potenciar el trabajo en común. Por ello, la centralidad fundamental de *La Otra Campaña* es reconstruir la cultura y la práctica política para responder al reto de definir un nuevo rumbo distinto de la nación mexicana con base en la acción colectiva. Es decir, los zapatistas buscan unidad y congruencia entre el decir y el hacer. Mandar obedeciendo es una nueva concepción de la práctica política basado en sus tradiciones y valores pero, sobre todo, en el largo proceso de aprendizaje de la democratización de sus practicas y su gran capacidad de autocrítica.

En síntesis, la caracterización de la causalidad político-cultural de *La Otra Campaña*, radica en la demanda de hacer política de otra forma, es decir, de otra política que va más allá del ámbito del juego de los partidos políticos y la competencia electoral por el poder político alternado de las elites, en donde, por medio de pactos y acuerdos para preservar la paz del orden social y la gobernabilidad, sólo sea en beneficio de las elites del poder. Con esta visión e iniciativa, *La Otra Campaña* del Ejército Zapatista de Liberación Nacional pretende transformarse en el eje sobre el cual se aglutinan una gran diversidad de grupos y organizaciones sociales subalternos que luchan por el reconocimiento y respeto de las diferencias culturales y por el rechazo a cualquier proyecto público o privado que atente contra la integridad de las formas de vida de las comunidades y pueblos que signifique o conlleve el despojo de sus tierras y territorios.

Pablo González Casanova e Immanuel Wallerstein, dos de los más importantes y destacados académicos e intelectuales de las ciencias sociales y las humanidades a nivel mundial, y comprometidos con el proceso de resistencia, creatividad y liberación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional nos exponen, lúcidamente, sus puntos de vista sobre *La Otra Campaña*. González Casanova nos dice que *casi todos nuestros acercamientos a la historia actual parten de la coyuntura en que vivimos y de las tendencias que hemos vivido, o creído vivir. Cuando hay una ruptura nos resulta difícil percibir y entender de lo nuevo, lo distinto, lo otro de la historia... Se trata de una ruptura que acompaña la crisis de la teoría del todo. Esa*

*crisis está hecha de dos o más crisis y con ella surgen, casi invisibles, dos o más alternativas, una dentro del sistema de dominación y acumulación existente, otras para construir otro sistema...En los momentos de inestabilidad de un sistema hay un momento en que los marcos de referencia también vacilan y empiezan a bambolearse. Caen parámetros que dominan, que 'esclavizan' y 'cautivan' a las interpretaciones colectivas de lo que ocurre. Hay un momento o punto crítico, en que empiezan a aparecer otros 'marcos de referencia' que cautivan el conocimiento en el doble sentido de atraerlo y liberarlo y de hacerlo consecuente en la conducta personal, y también en la colectiva... Un movimiento emergente como el zapatista desde su inicio se plantea el problema de los cuales son las diferencias respetables y las que son incompatibles con los valores y los objetivos del mismo, esto es, con la dignidad, la autonomía, los derechos de los pueblos indios... Se plantea así la articulación de los 'pobres de la tierra' y de las distintas corrientes del pensamiento rebelde y revolucionario que vienen de las luchas dentro del sistema, para que luchen efectivamente en 'La otra campaña' por otro sistema, y a quienes vienen de la resistencia o insurgencia armada para que acepten librar otra lucha, pacífica y articulante, abierta a una historia futura no esta prefijada... Crear otra cultura del diálogo y la dialéctica que respete la identidad y la autonomía plantea simultáneamente la necesidad de otro modo de lucha y de la ineludible separación de caminos... Aparece el carácter concreto de lo nuevo en la historia<sup>44</sup>.*

Por su parte Immanuel Wallerstein, de manera docta, señala que desde 1994, la rebelión zapatista en Chiapas ha sido el movimiento social más importante en el planeta, barómetro y desencadenador de movimientos antisistémicos desarrollados a través de todo el mundo... Los zapatistas enarbolaron la bandera de los segmentos más oprimidos de la población mundial, de los pueblos indígenas, y reclamaron sus derechos a la autonomía y al bienestar. Además, no lo hicieron reclamando la toma del poder del Estado en México, sino más bien buscando tomar el poder en sus propias comunidades, y pidiendo su reconocimiento formal por parte de ese Estado mexicano... De este modo, la importancia de los zapatistas ha ido mucho más allá de los estrechos confines de Chiapas y aún de México. Porque ellos se volvieron ejemplo de lo que era posible hacer, para muchos otros y en cualquier parte del mundo. Y si los últimos cinco años, en muchos países sudamericanos han legado al poder gobiernos de izquierda o populistas, es porque el ejemplo Zapatista ha sido parte de sus factores desencadenantes... Pero ahora, inesperadamente, en junio de 2005, los zapatistas proclamaron una alerta roja,

---

<sup>44</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, P.: "El zapatismo y el problema de lo nuevo en la historia", en *Contrahistorias. La otra mirada de Clío*, n° 6, marzo-agosto de 2006, pp. 31-40.

*llamando a todas las comunidades a dejar sus pueblos y a internarse en la Selva para una “consulta” masiva de sus bases. ¿La razón?. Dijeron que no podían continuar simplemente esperando, de manera indefinida, a que el Estado mexicano siguiera ignorando las promesas que había hecho una década antes, en los Acuerdos de la tregua. Así que se declararon listos a “arriesgar lo poco que habían ganado” (que es la limitada autonomía de facto, aún sin una bases jurídica), con el propósito de intentar algo nuevo. Entonces, esos zapatistas declararon que había terminado la primera fase de su lucha, y que era tiempo de comenzar una segunda fase, que sería política y no militar, agregaron. En la tercera y última parte de la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, fechada el 30 de junio de 2005, los zapatistas nos han dado una clara indicación de la línea política por la cual están luchando...Más bien le dicen a la gente que en todo el mundo está luchando por sus derechos, y que están en posiciones de izquierda, que los zapatistas están con ellos...En mi opinión, la virtud más importante de esta iniciativa, es su momento y su sentido de oportunidad. Pues han pasado ya once años desde que la marea comenzó a refluir, para ir en contra del neoliberalismo y del imperialismo. Pero para los zapatistas, lo que se ha concretado hasta ahora no es todavía suficiente. Y creo que o son los únicos en pensar de esta manera. Tengo la sensación de que en toda América Latina, y especialmente en aquellos países en donde los grupos de izquierda o populistas han llegado al poder, hay un sentimiento similar de que no ha sido suficiente...En 1994, la rebelión Zapatista fue el barómetro del profundo rechazo frente al sentimiento de incapacidad que habían comenzado a cubrir a los movimientos antisistémicos mundiales. También sirvió como detonante de toda una serie de otras iniciativas. Así que hoy, cuando los zapatistas nos dicen que la primera etapa ha finalizado, y que no podemos quedarnos aquí estacionados, parecen ser de nueva cuenta, el barómetro del cambio de los sentimientos en todo el mundo. Los zapatistas quieren pasar a una segunda etapa que es política e incluyente<sup>45</sup>. En suma, cuando los zapatistas lanzaron La Otra Campaña, relanzaron también un debate mayor acerca de la estrategia de la izquierda mundial. Esta idea sólo puede ser comprendida y evaluada desde la perspectiva histórica larga de la entera historia del sistema-mundo moderno<sup>46</sup>.*

<sup>45</sup> WALLERSTEIN, I.: “Los Zapatistas: la segunda fase”, en *Contrahistorias. La otra mirada de Clío*, n° 5, septiembre 2005 – marzo de 2006, pp. 128-130.

<sup>46</sup> Idem.: “La otra campaña en perspectiva histórica”, en *Contrahistorias. La otra mirada de Clío*,

## V. Consideraciones Finales

La imposición del modelo colonial hace más de quinientos años significó para los pueblos indígenas de América Latina no sólo una invasión, conquista y sometimiento militar y una exclusión y despojo económico, sino sobre todo deformó el orden social, político, administrativo y, sobre todo, cultural, construido en un contexto de distintas civilizaciones y de distintas conformaciones étnicas y lingüísticas, que hacían del subcontinente latinoamericano una gran sociedad multicultural y multiétnica. Es decir, se trataba de una auténtica diversidad cultural de grandes dimensiones e importancia civilizatoria. En efecto, los pueblos indígenas de América Latina han sufrido, desde la época de la colonia hasta hoy en el siglo XXI, el despojo de sus tierras y territorios ancestrales y, sobre todo, la negación de su identidad étnica, lingüística y cultural.

Sin embargo, ante estos procesos históricos destructivos, se ha demostrado la vitalidad indígena, en los últimos quince años, no sólo para sobrevivir -resistiendo y luchando- como etnias y pueblos, sino también en reclamar su derecho a su autonomía y de demandar el derecho a su reconocimiento por parte de la sociedad y el Estado nacional. Como hemos visto, en la medida que los procesos de homogeneización cultural de la globalización capitalista presenta retos cada vez más grandes para los pueblos indígenas latinoamericanos, también se está reconociendo, cada vez más, que preservar y defender su patrimonio natural, social, espiritual y cultural constituye no sólo la clave para un desarrollo indígena sin pobreza, sin injusticias y sin exclusiones, sino una forma de enfrentar los riesgos de la pérdida de su identidad cultural y lingüística ante el embate de los efectos sociales la globalización de la economía mundial.

Por ello, el movimiento indígena latinoamericano reclama que el modelo dominante de desarrollo occidental ha sido depredador de todo lo humano, de todo lo cultural y natural, y ofrece una opción viable de conocimiento y de una construcción cultural alternativa basado en su espiritualidad, su organización social y productiva y su cosmovisión de resistencia y luchas históricas.

Es, en este contexto que surge el movimiento indígena del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y en su lucha de resistencia y creatividad de doce años. Han mostrado al mundo la posibilidad de construir un mundo –un modo- alternativo al neoliberal y, sobre todo, en defensa, respeto y reconocimiento de su identidad,

---

n.º 6, marzo-agosto de 2006, pp. 73.

su diversidad cultural y su autonomía. Por ello, el movimiento indígena zapatista, en tanto movimiento autonómico como los que se han dado en España, Bolivia y Ecuador, es uno de los que contienen mayor capacidad para construir de lo local a lo global y de lo particular a lo universal. De tal manera que lo universal signifique la unidad en la diversidad.

Finalmente, en un mundo global dominado por la ley del mercado, otras fuerzas, basadas en la identidad y la diversidad cultural, se pusieron en marcha y prepararon el retorno de la memoria histórica de los pueblos y naciones. El movimiento zapatista se presentó así como una tentativa -ni la única ni la primera, pero sí una de las más brillantes y creativas- de oponerse a la todopoderosa fuerza del liberalismo económico y político y de demandar el derecho al reconocimiento, a la autonomía de sus comunidades e identidades culturales, la democracia y la justicia. Creemos entonces que lo logrado en la resistencia hasta hoy día -muy poco, pero de una gran dignidad y significación social- por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, constituye el primer peldaño de muchos pasos en la liberación y construcción del hombre nuevo. Hoy día en México, América Latina y el mundo, los zapatistas construyen nueva etapa histórica de su existencia -500 años de resistencia-, una alternativa pacífica de transición a un mundo viable, sin exclusión, menos autoritario, menos opresivo, menos injusto, que tenga la capacidad práctica de seguir luchando para la paz con democracia, justicia y libertad: *mandar obedeciendo*. Son ellos quienes hacen y quienes harán la nueva historia y el nuevo hombre latinoamericano.



## **Perfil del Estado corporativo global transnacional**

**José G. Vargas Hernández**

M.B.A., Ph.D. Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán

Ciudad Guzmán, Jalisco, México

BIENESTAR, CORPORACIONES, ESTADO, GLOBALIZACIÓN,  
NEOLIBERAL, TRANSNACIONAL

### Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar los elementos del perfil del Estado corporativo global transnacional a partir de un breve repaso evolutivo. A partir de la conceptualización del Estado nación bajo el encuadre del desarrollo del liberalismo económico, desde sus orígenes, pasando por el modelo de Estado de bienestar y el Estado Neoliberal, queda atrapado en los procesos de globalización económica. Los intereses financieros de las corporaciones transnacionales están convirtiendo al Estado en un actor subordinado.

WELFARE STATE, CORPORATIONS, STATE, GLOBALIZATION,  
NEOLIBERAL, TRANSNACIONAL

### Abstract

The aim of this work is to analyze the features of the global transnational corporative state profile from the starting point of a brief evolution review. Beginning with the conceptualization of nation State under the focus on economic liberalism development, from its origins, through the model of welfare state and the Neoliberal State, it keeps trapped in the economic globalization processes. The finance interests of transnational corporations are converting the State in a promoter subordinate actor.

## Sumario

I. El Estado nación.- II. El Estado del Bienestar.- III. El modelo neoliberal del Estado transnacional.- IV. Globalización del Estado transnacional.- V. ¿Corporaciones transnacionales contra Estados nacionales?

### **I. El Estado Nación**

Estado-nación y Estado son términos diferentes. Naciones y Estados tienen algunas características que son comunes a ambos. Los estados-nacionales son unidades jurídicas y geográficas y, a veces, unidades culturales. Para Weber, el Estado es un conjunto de cuadros e instituciones que ejercen autoridad, *un monopolio legítimo de la coerción*, sobre un determinado territorio, en donde los mercados (lo económico) y el Estado (lo político) son esferas diferentes pero separadas.

En el concepto weberiano, el Estado monopoliza el poder y el uso legítimo de la coerción. El Estado concentra el ejercicio del poder político en forma autónoma y soberana *sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados*, de acuerdo con Fleury<sup>1</sup>. Otros actores que compiten con el Estado por el poder buscan su destrucción y eliminación. De acuerdo con Bresser-Pereira<sup>2</sup>, los Estados nacionales adquieren las formas de los regímenes políticos como el Estado absoluto, liberal, liberal-democrático, social democrático y el social-liberal.

El nacionalismo como pensamiento queda atrapado en lo inevitable de la acción directa que mediante formas violentas para dirimir sus diferencias, que dan origen a su propia victimización, quiere recuperar lo perdido como en el caso de las naciones sin Estado. El gueto se convierte en el espacio de residencia de los nacionalistas para darse unidad irrefutable en un Estado nación como colectivo natural de pertenencia y continuidad en un presente.

---

<sup>1</sup> FLEURY, S.: "Reforma del Estado en América Latina. Hacia dónde?", en *Nueva Sociedad*, Caracas, nº 160, marzo-abril, 1999, pp. 58-80.

<sup>2</sup> BRESSER-PEREIRA, L. C.: "Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...", en *International Journal of Political Studies*, nº 3, septiembre 2001, pp. 143-166.

Parece que el surgimiento del Estado-nación tiene lugar en el siglo XVI, cuando se dan como condiciones propicias los grandes descubrimientos geográficos y científicos. Se consolida con la construcción cultural de la nacionalidad con su principal atributo, la soberanía como la fuente del poder político en los siglos XVII y XVIII, cuando los Estados-nación de Europa delimitan su poder en contra de las pretensiones del poder de la monarquía, como es el caso de Francia con la Revolución Francesa.

El colonialismo marcó el destino de muchos Estados, hoy independientes, con la prolongación de procesos clientelistas, definidos por comportamientos corruptos que desafiaban la implantación de procesos de democratización y el establecimiento de mecanismos institucionales capaces de controlar el poder político, -motivado por los intereses de las elites económico-políticas- y promover la participación ciudadana que acelerase los cambios políticos, económicos y sociales.

El Estado es el principal elemento de la competencia por el poder y el monopolio legítimo de la violencia, base de su propia seguridad. Los procesos de descolonización fueron la manifestación de esta competencia por la legitimidad del uso del poder del Estado. Al decir de Petras<sup>3</sup>, la competencia *en términos capitalistas está mediatizada, influenciada y dirigida por los Estados.*

Friedrich List, formador del capitalismo del Estado Alemán a finales del siglo XVIII y principios del XIX, critica esta doble moral inglesa, la cual se sintetiza en el análisis de Dietererich<sup>4</sup> porque desde *la constitución del moderno estado inglés en la dictadura desarrollista de Oliver Cromwell tal como se había manifestado en el Acta de Navegación (1651) y el monopolio de la East India Company hasta los días del encantador Tony Blair, la única política real de crecimiento económico ha sido el capitalismo proteccionista de Estado.*

---

<sup>3</sup> PETRAS J.: “Centralidad del Estado en el mundo actual “, en *La Página de Petras*, 26 de mayo de 2001, <http://www.rebelión.org/petrascentralidad.htm>

<sup>4</sup> DIETERERICH S. H.: “Libertad de comercio, apología y oportunismo”, en *El Universal*, sábado, 3 de agosto de 2002.

El romanticismo alemán exaltó al nacionalismo y lo opuso al cosmopolitismo que sujeta a los Estados al Derecho Internacional cosmopolítico (Kant), que postula que todos los pueblos están originariamente en comunidad del suelo, sin la posesión jurídica, concepto que choca con el de soberanía que postula a la nación como propietaria de un territorio determinado y al Estado como su representante.

En relación al balance de poderes del Estado democrático que atiende las demandas de los intereses y problemas colectivos, Madison<sup>5</sup> argumenta que *si los hombres fueran ángeles, no habría necesidad de gobierno. El monopolio del uso legítimo de la fuerza que tiene el Estado le da una ventaja comparativa en la producción de bienes.*

La nación es una totalidad orgánica basada en la tradición cultural y utiliza la religión, según Hegel, y la educación, según Fichte, como los instrumentos de integración. En su concepción idealista del Estado, Hegel considera el espíritu nacional un logro de la evolución del espíritu universal. Renan<sup>6</sup> caracteriza la nación como un alma con un principio espiritual, cuando sostiene que *una nación es una gran solidaridad, creada por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que se está dispuesto a hacer con el futuro.*

Los gobiernos de la derecha aceptaron la necesidad de hacer “concesiones” aunque en las décadas siguientes surgieron “los conservadores ilustrados”: Disraeli en Gran Bretaña extiende el sufragio, Napoleón III restaura los derechos sindicales en Francia y Bismarck en Alemania inicia el Estado benefactor. La conceptualización materialista histórica del Estado de Marx se concibe como una relación social insertada en estructuras sociales que adoptan formas institucionales diferentes.

Los Estados nacionales ejercieron su autonomía en la producción y distribución de bienes, enviando los excedentes mediante mecanismos intervencionistas a las instituciones de un Estado-nación, caracterizado por un sistema capitalista de producción autárquico, ligado a los circuitos internacionales del comercio y las finanzas.

---

<sup>5</sup> MADISON J.: “The Federalist No. 51”, en *The Federalist Papers*, Nueva York, Bantam Books, 1981.

<sup>6</sup> RENAN E.: (1957). *¿Qué es una nación?*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957.

La política de industrialización de regiones de la periferia capitalista, denominada como el Tercer Mundo, bajo el modelo de sustitución de importaciones, se llevó a cabo con una fuerte intervención del Estado en la economía, que surgió como una crítica de la teoría liberal del comercio internacional que considera que cada nación debe dedicarse a explotar sus ventajas comparativas.

La escuela de la dependencia falla a la hora de predecir dos importantes tendencias que contradijeron sus expectativas originales: primero, el errático desempeño de los modelos de desarrollo basados en la sustitución de importaciones que intentaron contrarrestar la penetración capitalista externa con la intervención vigorosa del Estado y la promoción de industrialización autónoma y, segundo, la experiencia exitosa de algunos de los más dependientes<sup>7</sup>. Las teorías anteriores centran su objeto de estudio en el Estado nación, a diferencia de las dos siguientes cuyo objeto de estudio toma otras perspectivas.

## II. El Estado de bienestar

Las teorías keynesianas orientaron nuevas formas de acción anticíclica bajo el modelo de Estado Bienestar para prevenir crisis económicas protegiendo la seguridad social, las cuales fueron un factor decisivo en la expansión de las economías de potencias capitalistas en la posguerra. Estos resultados contribuyeron a que los partidos políticos de derecha terminaran por aceptar el keynesianismo como un reflejo de la propuesta de Estado capitalista como poder hegemónico.

El Estado de bienestar se fundamenta en la existencia de una sociedad interdependiente y con responsabilidad compartida que otorgue incentivos económicos y oportunidades de trabajo, ya que el desempleo es una carga pesada para el Estado por los programas de apoyo que requiere en términos de seguros, dependencia y pensiones. La economía de bienestar consiste en un marco de referencia para el análisis normativo y la evaluación de las diferentes alternativas que la sociedad desarrolla, mediante la

---

<sup>7</sup> PORTES A.: "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en CARPIO, J. y NOVACONVSKY, I. (comps.): *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, Siempro-Flacso, 1999, pp.243-266.

determinación de la utilidad de cada individuo en una situación específica y en la agregación de las utilidades individuales.

El modelo de Estado de bienestar construido en la posguerra por liberales demócratas y conservadores, que al margen de la crítica al liberalismo económico causante de la crisis de 1929 y de las tendencias económicas y políticas dominantes de la época, sostiene y acelera un largo ciclo global expansivo de crecimiento económico alto que alcanza niveles de agotamiento con la crisis energética de 1973. Si bien los recursos energéticos constituyen un componente de las economías hegemónicas, también lo son el poder, el control y dominio de los Estados y de los clientes.

Los enfoques de descentralización político administrativa social demócratas se orientan a fortalecer las funciones esenciales del Estado para garantizar la aplicación de la política social. La socialdemocracia impulsa el Estado de Bienestar que perpetúa la injusta distribución del poder, no necesariamente se identifica con la libertad y la justicia social y cuyas relaciones sociales derivan de la explotación del hombre por el hombre a través de los procesos productivos que limitan el desarrollo de las potencialidades de los individuos.

La expansión del desarrollo del Estado de Bienestar durante el siglo XX es el resultado de la interacción dinámica entre las conductas políticas y de mercado, con frecuencia con considerables tiempos de espera, donde el desarrollo de un período influye en desarrollo subsiguientes, aunque genera algunas veces círculos virtuosos o viciosos. La interdependencia entre la estructura familiar y el desarrollo del Estado de Bienestar ejemplifican la dinámica expansiva de los sistemas de protección del ingreso y servicios sociales. Denota una representación conceptual y teórica de la coordinación de sistemas sociales y del rol del Estado en este proceso<sup>8</sup>.

El desarrollo del Estado de Bienestar promueve la seguridad del ingreso a la vez que aporta servicios sociales para amplios grupos de la población,

---

<sup>8</sup> PIERRE, J.: "Understanding governance", en PIERRE J. (ed.): *Debating governance: authority, steering and democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

donde se trata de mitigar la pobreza. Se puede decir que la promoción del Estado de Bienestar en los países occidentales fortaleció la acción política de los grupos de ingresos bajo y medio, a los que organizó y movilizó con fines electorales.

La reforma del Estado basada en el modelo racional normativo weberiano se caracterizó por la racionalización legalista del Estado que fortaleció la administración burocrática de estructuras verticales y una cultura patrimonialista y clientelar, la cual se realizó desde los años cincuenta y hasta los ochenta.

La administración del Estado puede ser de alguna de las formas siguientes, patrimonial, burocrática y la nueva gerencia pública o nueva gestión pública. El cambio de la administración pública patrimonial a la burocrática apoyó la formación del Estado liberal autoritario, en el siglo XIX, pero el ascenso del Estado social liberal adopta la nueva gestión pública, como en el caso de los regímenes ultraliberales, aunque no necesariamente en los socialdemócratas.

La crisis del Estado de Bienestar puso en evidencia la necesidad de reinventar la ciudadanía y el gobierno. La crisis del Estado es resultado de la crisis económica, es decir de una crisis fiscal esencialmente. El principal obstáculo era el Estado que provocaba las inflaciones para cubrir su déficit fiscal. La crisis del Estado de Bienestar es el resultado de la creciente demanda social de servicios asistenciales que no puede cubrir financieramente por los recursos disponibles y los bajos niveles de ingresos.

El modelo de Estado de Bienestar es sometido a un ataque crítico por algunos analistas que muestran sus deficiencias y disfuncionalidades en la asignación de los recursos, quienes, además, destacan las ventajas para transferir esta responsabilidad al mercado. La crítica del libertarismo al Estado de Bienestar se dirige contra las estructuras burocráticas centralizadas que aniquilan la participación ciudadana en el diseño de los beneficios como reconocimiento a la satisfacción de las necesidades individuales.

El análisis de las asimetrías entre la expansión y contracción del gasto en beneficios sociales bajo los arreglos del Estado de Bienestar lleva a fuertes discusiones debido a los procesos políticos que generan la irreversibilidad

cuando se trata de limitar los beneficios sociales, económicos y políticos implantados. Cambios drásticos en la demografía laboral, debido a la política económica hegemónica, han dado por resultado que los avances existentes del Estado de Bienestar, orientados más a los individuos, sean menos apropiados para dar respuesta a las nuevas demandas de beneficios de las familias.

El Estado depende más de la aplicación coercitiva de la ley y de regulaciones. La función del Estado en la aplicación del sistema jurídico derivó en una regulación que no permitió el desarrollo espontáneo de los sistemas económicos y sociales. El agotamiento del modelo de desarrollo de orientación keynesiano dio por resultado una profunda crisis fiscal del Estado.

### **III. El modelo neoliberal de Estado transnacional**

El neoliberalismo como modelo hegemónico del capitalismo a escala global fue asumido e impulsado por Thatcher en Inglaterra y Reagan en Estados Unidos con el apoyo de las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio. Estas organizaciones internacionales promueven políticas de liberalización económica y financiera, desregulación, privatización, apertura de las economías al mercado mundial, precariedad en las relaciones de trabajo y retracción de la presencia del Estado en la economía.

A partir de la década de los ochenta, el surgimiento de la derecha conservadora llega al poder con Thatcher en Inglaterra, con Reagan y el Partido Republicano en Estados Unidos, para luego asaltar totalmente el poder con Bush y los halcones con sus políticas reaccionarias, impuestas unilateralmente para dismantelar al Estado benefactor que puede conducir al desastre social y que pone en juego, no solamente el orden mundial, sino la misma supervivencia del sistema capitalista.

Al final de los ochenta, la desintegración del bloque soviético dio el empuje definitivo hacia la consolidación de la concepción neoclásica como la teoría dominante, que aporta un mayor acercamiento al desarrollo nacional. Las estrategias de crecimiento más centradas en el Estado, tales

como las de los Estados comunistas, ahora desacreditados, el camino estaba libre para la expansión global del capitalismo y, con ello, la hegemonía de la escuela teórica más orientada al mercado.

La economía política global es una disciplina “inclusiva” que necesita ser sensitiva e informada del trabajo académico realizado fuera de sus fronteras tradicionales, especialmente de la geografía política, por ejemplo. Una economía global centrada en Estados Unidos es insostenible por las profundas asimetrías y desequilibrios que está provocando entre los países del mundo.

La retórica de los neoliberales acerca del papel limitado del Estado en la Economía lo redirige, lejos de servir a las necesidades de los sectores populares de la población, en beneficio de los intereses de las clases sociales altas. Bajo el modelo hegemónico neoliberal, los empresarios asaltan al Estado y concentran el poder. Para el modelo neoliberal, la función del Estado centrada en las políticas redistributivas representa un gasto improductivo y desalienta la competitividad de las inversiones. A pesar de esto, los inversionistas requieren de un Estado que reduzca los riesgos de conflictos sociales.

El neoliberalismo alienta como medidas económicas la reducción del gasto público, especialmente la reducción de prestaciones de servicios por parte del Estado, particularmente a los sectores más pobres de la población. Las medidas de reducción del papel del Estado se orientan a reducir la provisión de bienestar social, la satisfacción de las necesidades sociales básicas, el alivio del desempleo, etc.

Las reformas implantadas al Estado para superar esta crisis fiscal se orientaron a lograr la estabilidad macroeconómica con medidas que solamente incrementaron los niveles de pobreza y marginación social. Los grupos sociales marginados son los excluidos de las fuentes de poder, a la vez que son considerados como mero residuo de las economías capitalistas y, por lo tanto, sobran y son desechables.

Las etapas de la reforma de la administración pública comprenden el ajuste estructural, orientado a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado para afrontar la crisis financiera, y la reingeniería institucional

que comprende las acciones e instrumentos para rediseñar el aparato institucional y burocrático del Estado, sus estructuras, procesos, tecnologías, comportamientos, etc., es decir, hacia un nuevo proceso de burocratización mediante la adopción de métodos, técnicas y sistemas de gestión pública. El aparato estatal y el Estado no necesariamente son la misma cosa.

En la década de los ochenta se presentan las reformas denominadas de la primera generación que redefinen y reducen las funciones del Estado bajo un nuevo modelo de desarrollo, orientado a lograr un crecimiento económico impulsado por la liberalización económica. Se cuestiona la liberalización económica como el principal instrumento de la globalización para la promoción del desarrollo, cuya versión radical propone como estrategia un Estado minimalista.

La principal condición impuesta es la reestructuración de las economías mediante programas de corte neoliberal denominados de “ajuste estructural” orientados a reducir la intervención del Estado en la economía, a la privatización de las empresas del sector público y a la liberalización de los flujos comerciales y financieros internacionales a efecto de ir ajustando paulatinamente las economías nacionales a la economía global.

El proyecto neoliberal presentó una letanía ortodoxa de quejas en contra de las políticas de importación/substitución y proclamó el camino del desarrollo para ser marcado por un modelo radicalmente nuevo: el levantamiento unilateral de las tarifas arancelarias, la abolición de los subsidios a los consumidores, sacar al estado fuera de la administración micro-económica, alentar los flujos de capital foráneo en todas sus formas. La remoción de los subsidios del Estado y las barreras arancelarias han afectado adversamente el estándar de vida de los trabajadores y los prospectos de crecimiento de ciertos sectores industriales en la periferia, pero fueron la medicina necesaria a fin de lograr los precios correctos.

Las reformas estructurales de las políticas social y laboral alientan la mercantilización, al mismo tiempo que el capitalismo globalizador relega al Estado el papel de atención a los sectores excluidos por la competitividad del mercado laboral y los sistemas de producción flexible, a través de la

hipótesis de la compensación de niveles de desigualdad. Hasta el Banco Mundial reconoce<sup>9</sup> que los programas de seguridad social deben ser una de las primeras áreas del gasto del Estado que debe eliminarse cuando los costes de la reforma empiecen a ser excesivos.

Las reformas de la segunda generación, también denominadas reformas institucionales, se orientaron a realizar cambios profundos en las instituciones para adecuarlas al nuevo perfil del modelo de Estado, tratando de comprender todas sus funciones, de acuerdo a ciertos patrones establecidos en el “Consenso de Washington”, el cual presupone cambios en las reglas de juego, tales como la privatización de la provisión de bienes y servicios públicos.

La continuidad de las reformas de la primera generación en una segunda generación tiene que remover los obstáculos de los modos de gobierno utilizados para profundizar la agenda de la reforma del Estado, la reforma política y la intensificación del desarrollo institucional.

La reforma del Estado tiene como elementos la respuesta de las políticas públicas a las demandas y necesidades de los ciudadanos, el fortalecimiento de las instituciones y articulación de los principios de gobierno tales como la participación, la responsabilidad o *accountability*, la transparencia y la efectividad<sup>10</sup>.

La orientación empresarial del Estado que busca la rentabilidad y la calidad total en todos los servicios que ofrece a un mercado de consumidores, más que a ciudadanos, asume el bienestar como una función del poder adquisitivo de quien cuenta con los recursos para comprarla.

Los principios en que se sustenta el diseño del Estado definen la caracterización de sus estructuras burocráticas formalistas: procesos de toma de decisiones públicas altamente jerarquizados y centralizados, obsesión por la búsqueda de una racionalidad operativa que homologa

---

<sup>9</sup> GREEN D., and MELAMED, C.: “A human development approach to Globalization”, CAFOD Christian Aid, 2000, <http://www.cafod.org.uk/polhumdevglobfull.htm>

<sup>10</sup> SANTISO, C.: “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina”, *Revista Edición Especial*, n° 8/9, Mayo 2001, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

los trámites administrativos y despersonaliza o trata por igual a los ciudadanos, la búsqueda afanosa de la calidad de los procesos que encarecen la entrega de servicios y bienes públicos sin que concurren los correspondientes beneficios, etc.

Los componentes de esta reforma del Estado son el buen gobierno que implica compartir el poder y coordinar acciones entre los sectores privado y público, la mejora de la calidad de la democracia y de las capacidades de gobierno.

La reforma del Estado supone reconsiderar el papel que deberá asumir *el compromiso de la solidaridad, la equidad y el equilibrio interterritorial, a la vez que implica ineludiblemente el fortalecimiento institucional del municipio como instrumento idóneo para cerrar la brecha social que puede abrir en la comunidad la exclusión de colectivos a la vez que asumir el papel de articulador y promotor de las expectativas y deseos de la comunidad local*<sup>11</sup>.

Las tres relaciones más importantes en la reforma del Estado son aquéllas de regulación que se dan entre los agentes privados y del gobierno, las relaciones de vigilancia y supervisión que se dan entre los políticos y los burócratas y las relaciones de responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) que se dan entre los ciudadanos y los políticos.

Los intereses de los grandes grupos corporativos tratan de limitar las acciones de regulación del Estado porque lo consideran negativo para el logro de sus expectativas: la obtención de la tasa más alta de utilidades sobre sus inversiones. El rol del Estado en la regulación de la economía ha declinado significativamente como resultado de los procesos de privatización de los activos del Estado, la desregulación de actividades económicas, y la reducción drástica de los gastos del gobierno y empleo público.

---

<sup>11</sup> DHIAL: “Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la Declaración de Baeza. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001, en [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial20/dhial20\\_2.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial20/dhial20_2.htm).

O'Donnell<sup>12</sup> define la rendición de cuentas horizontal como *la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas "empowered" para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso "impeachment", en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.* La rendición de cuentas asignada es la que se efectúa a través de agencias creadas para la eficaz supervisión, prevención y sanción en forma proactiva y continuada de acciones u omisiones ilegales de otras agencias del Estado.

La reforma del aparato burocrático administrativo del Estado está orientada en la nueva gestión, procesos de democratización y hacia los consumidores que en mercados competitivos realizan elecciones racionales, lo que termina reduciendo al ciudadano en un consumidor. La administración pública gerencial es una etapa más avanzada de la administración pública burocrática y esta a su vez de la administración patrimonial del Estado.

Los supuestos económicos de la elección racional y las implicaciones que fluyen lógicamente de estos supuestos sugieren que es el mercado y no la intervención del Estado, el que asegura la provisión de los términos del contrato que son socialmente eficientes y óptimos para los compradores considerados como una clase. En el denominado Estado contractual, Estado sombra, o Estado virtual, los contratos sustituyen a las estructuras jerárquicas, dando lugar a una diversidad de arreglos organizados. Los valores sociales limitan la elección racional individual pero proporcionan nuevas posibilidades.

La nueva gestión incorpora instrumentos y prácticas gerenciales del sector empresarial que separan las funciones administrativas de las políticas, las actividades exclusivas del Estado y de otros agentes, a la vez que introduce la metodología de la reingeniería de procesos, sistemas de desempeño vinculados a incentivos y formas de rendición de cuentas o *accountability*.

---

<sup>12</sup> O'DONNELL: "Horizontal accountability and new polyarchies," en SCHDLER A., et al., *The Self-Restraining State: Power and accountability in New Democracies*, Boulder and London, Rienner, pp. 29-52.

La Nueva Administración Pública es una respuesta de la economía neoliberal a la crisis financiera del Estado-nación. Los enfoques de descentralización político-administrativa neoliberal se orientan a privilegiar el mercado con la reducción de las funciones del Estado que resulta en la eliminación de la política social.

La nueva gestión pública orienta las organizaciones del Estado hacia las leyes del mercado bajo formas diferentes de contratación y con un manejo gerencialista. El principal papel de la gestión pública es regular las condiciones para la provisión de los bienes y servicios, cuya producción deja de ser el monopolio del Estado para transferir la responsabilidad a las organizaciones sociales orientadas a lograr el beneficio colectivo.

Con las reformas del aparato burocrático, el Estado nacional se queda con menos instancias de relación directa con la ciudadanía, las cuales se transfieren a los niveles de gobiernos locales mediante procesos de descentralización que tienen en común denominador el fortalecimiento de instituciones de gobierno que están más cerca de los ciudadanos para cerrar la brecha entre los procesos de formulación, implementación y control.

La referencia espacial del desarrollo se ha movido del nivel nacional con el debilitamiento del Estado-nación, al nivel supranacional y local con el fortalecimiento de los bloques regionales de integración y con la descentralización de funciones en los gobiernos locales.

Además, los Estados neoliberales ejecutan las políticas económicas, monetarias, fiscales, etc., proporcionan la estabilidad y control político social mediante el establecimiento de un sistema represivo cuando el aparato ideológico falla. Las fuertes campañas ideológicas asumen que frente a las fuerzas del mercado, el Estado es cada vez más irrelevante. El Estado democrático deja de serlo cuando se impone la fuerza o se limitan los derechos y valores democráticos. Muy poca atención se presta a los aspectos no ideales y antidemocráticos de las acciones del Estado, sobretodo en lo concerniente a la delimitación de las fronteras de seguridad nacionales, la prosperidad de las economías nacionales y la paz civil de las poblaciones nacionales.

El Estado-nación proporcionó las estructuras necesarias sobre las que el sistema capitalista nacional se desarrolló pero se convirtió en el principal obstáculo para la expansión espacial de una nueva clase capitalista que, apoyada en la innovación tecnológica, puede operar en todo el globo. El desarrollo científico y tecnológico de los Estados fortalece la legitimidad de sus gobiernos. Los mayores avances tecnológicos y científicos han venido de grandes centros de investigación financiados por el más poderoso Estado del mundo que orienta la economía global.

Dentro del Estado-nación, se presenta la lucha de clase para lograr las garantías de acceso a los recursos mediante la conquista del poder. Esto origina conflictos por las contradicciones propias del sistema capitalista entre los intereses de los agentes económicos globales y los Estados-nación, las cuales se resuelven mediante la toma del Estado como rehén de los agentes capitalistas.

El Estado-nación ha sido el principal agente globalizador mediante procesos de cesión de soberanía política que son la causa principal de conflictos entre el Estado y la nación y entre los ciudadanos y el Estado. Así, el Estado nacional no solamente protege, sino que también promueve el desarrollo del poder del capital transnacional con el apoyo de las instituciones supranacionales. Los analistas argumentan que los Estados nacionales con gobiernos democráticos y con economías abiertas de mercado favorecen las libertades y la resolución de conflictos en forma pacífica para lograr un mejor desarrollo humano.

La transferencia del poder del capital del Estado-nación al espacio global requiere el diseño de instituciones supranacionales para escapar del control de las instituciones locales y nacionales. El Estado nacional se ha convertido en un instrumento de colaboración del desarrollo del capitalismo transnacional. Las nuevas estructuras sociales incrustadas en los circuitos globales tienen intereses de acumulación capitalista en un escenario y espacio mayor que las simples demarcaciones territoriales nacionales en donde surgieron, bajo la protección del Estado nación.

La economía global fragmenta las estructuras económicas, políticas y sociales, centradas en el Estado-nación porque limitan y entorpecen sus procesos de generación y acumulación de capital para orientarlas al

espacio supranacional. Lo cierto es que el Estado-nación ya no puede controlar los flujos de capital e información que cruzan a través de sus fronteras físicas y culturales. Sería a partir del esfuerzo que hagan los ciudadanos para elevar la productividad de la estructura económica para mantener la soberanía política.

#### **IV. Globalización del Estado transnacional**

El debate sobre la relación entre la globalización económica y el Estado nación presenta dos frentes. Un primer frente se centra en considerar la gobernabilidad del Estado nación como una cuestión superada por la globalización económica; mientras que un segundo frente, sigue considerando que el Estado-nación no solo retiene sus funciones reguladoras, sino que continúa siendo el principal promotor del desarrollo y el soporte de las relaciones internacionales de los pueblos.

El colapso de la economía socialista y la implosión estratégica de las economías de mercado, que abandonan el modelo de desarrollo centrado en el Estado-nación y basado en la industrialización por substitución de importaciones, dieron lugar a una transformación cualitativa de los procesos de desarrollo económico impulsados por una competencia abierta entre localizaciones ubicadas en distintas partes del mundo, dando lugar a una globalización de los procesos económicos.

Stiglitz<sup>13</sup> define el actual proceso de globalización como un sistema de manejo global sin gobierno global. El gobierno global asume la lógica dual del Estado-nación en una economía global<sup>14</sup>.

Los procesos de globalización económica son inextricables e interdependientes de las instituciones y los procesos sociales y políticos, como en el caso de las relaciones de los Estados y el Estado-nación. La globalización económica que impone áreas de integración regional e instituciones supranacionales tiene un impacto evidente en la formación

---

<sup>13</sup> STIGLITZ, J.: "El descontento con la globalización", en *La Jornada*, 19 de enero de 2002.

<sup>14</sup> ROBINSON, W.I.: "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado", en *Revista Globalización*, 2000, <http://www.rcci.net/globalización/2000/fg138.htm>

de nuevas naciones y en las funciones del Estado a partir del avance de los procesos de descolonización y separación, de una evidente erosión de los sistemas de seguridad nacionales que inciden en sentimientos de identidad nacional, regional o local.

La globalidad de los procesos económicos impone su estructura a los Estados-naciones y les exige la adaptación de sus instituciones, dando como resultado que se vea afectada su cohesión como factor en el contexto de la globalización. Las fronteras territoriales de los Estados-nación son derribadas por los inminentes procesos de globalización, haciendo casi imposible mantener su autonomía y soberanía sobre sus propias instituciones.

En los contextos de globalización, el imperialismo global reformula los sistemas de bienestar. Los procesos de internacionalización limitan la capacidad de los gobiernos nacionales para la redistribución del ingreso, incrementan las demandas políticas para la movilidad internacional de los beneficios del Estado de Bienestar y los servicios sociales. El espacio que pierde el Estado de bienestar es ocupado por el sector social que se adapta a la nueva realidad en función de los principios de ubicuidad, delimitado como el lugar y posición que deben ocupar cada uno de los actores sociales y el principio de verticalidad del control con respecto del Estado.

A pesar de que no hay una relación directa entre globalización y declive del Estado de Bienestar, el debate sobre la erosión del Estado de Bienestar bajo los procesos de globalización que promueven la internacionalización de los mercados financieros implica que los acuerdos transnacionales inciden en los Estados nacionales.

El surgimiento de elites político-burocráticas con una formación gerencialista, bajo un Estado transnacional, que se orientan al control y el poder en las decisiones para la formulación e implantación de políticas económicas globales, garantiza el avance de los procesos de reproducción del sistema capitalista y la acumulación del capital y contribuye a la formación de clases. El Estado transnacional crecientemente desarrolla mecanismos militares para la ejecución de la política económica, pero ha sido incapaz de regular los flujos de capitales especulativos que generan incertidumbre e inestabilidad al propio sistema capitalista.

El modelo neoliberal de globalización prioriza una política económica mundial de libre mercado que deja a las empresas en libertad de acción bajo una competencia por el dominio de los mercados globales en detrimento del marco regulatorio de los Estados nacionales, minimizados en acción política e imposibilitados para la intervención con el fin de garantizar la multilateralidad de libre flujo del comercio, las finanzas y la protección de los derechos patrimoniales.

El modelo de globalización neoliberal que intenta construir una aldea global con ciudadanos del mundo se contradice cuando pregona la apertura de las fronteras y, en realidad, éstas se refuerzan, consolidando el papel esencial que desempeñan los Estados nacionales.

El capitalismo transnacional construye un sistema de instituciones que se sobrepone a las estructuras del Estado-nación, exceden sus funciones, facilitan las redes de integración supranacional entre los grupos que pertenecen a un mismo estrato, reconfiguran las fuerzas sociales globales en grupos dominantes y grupos dominados profundizando la división global entre los que se benefician de los procesos de globalización y los que no. La hegemonía transnacional capitalista del sistema corporativo que, concentra más poder económico y político que muchos Estados contemporáneos, asegura la continuidad de los procesos de globalización a través de la ideología de nueva cultura que orienta a las élites locales.

Los elementos de la globalización corporativa neoliberal son la promoción del hipercrecimiento que mercantiliza la explotación de los recursos naturales y los bienes y servicios públicos, desplaza los componentes de convivencia comunitaria y homogeneiza la cultura, reemplaza las estructuras de poder del Estado nación por las burocracias corporativas, desregula el movimiento transfronterizo de capitales, bienes y servicios y orienta las economías nacionales hacia la producción exportadora.

En el nuevo marco de la globalización financiera, las instituciones financieras internacionales se han convertido en instrumentos que contribuyen a imponer, a menudo con la complicidad táctica de los Estados imperiales y la resignación de los Estados nacionales, políticas de privatizaciones y de liberalización de los mercados detrás de planes de ajuste estructural. En la arena económica internacional, las decisiones

en las instituciones financieras se toman bajo la influencia directa de la comunidad financiera, los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales quienes buscan obtener mayor independencia de los aparatos democráticos de los estados nacionales.

Los conflictos entre Estados tienen su origen en las resistencias que estos tienen a los procesos de globalización orientados a expandir la influencia y el poder de los capitales transnacionales para su propio beneficio. En la solución de conflictos contra invasores, más que la creación de organizaciones paralelas que repelan las agresiones, se requiere de un pacto entre iguales para la creación de un nuevo Estado antes de caer en la guerra para conseguir la paz mediante esta transformación de los conflictos.

La regulación intergubernamental adquiere la forma de una globalización macropolítica cuando los Estados nacionales delegan competencias y soberanía a los organismos multilaterales en los que opera una estructura de gobernabilidad casi jerárquica y una forma basada en la negociación intergubernamental.

Por lo tanto, la globalización implica la actividad económica en la ausencia de fronteras nacionales, mientras que la internacionalización un creciente número de transacciones entre las fronteras de los estados nacionales.

Los procesos de globalización económica afectan la democratización de las estructuras del Estado. La desintegración de regímenes unipartidistas ha contribuido a democratizar las estructuras del Estado, lo cual, a su vez, da oportunidad al surgimiento de un sistema social más democrático. Una forma de Estado y gobierno es la democracia política que da sustento a la democracia social y económica. La democracia es una forma de describir el estado anterior de la gente antes de que constituyan una nación a través de la adopción de la constitución escrita. Para Rousseau, la democracia es el gobierno de la opinión pública.

Los requerimientos de la democracia, de acuerdo a Dahl<sup>15</sup>, son la

---

<sup>15</sup> DHIAL: "Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la

participación efectiva, la igualdad del voto, la posibilidad de un entendimiento informado y la existencia de un sistema institucional, necesarios para lograr la igualdad política de los ciudadanos con igual capacidad para influir en las políticas del Estado.

Un Estado fuerte es una condición de una economía democratizada de mercado, La apertura y la integración económica reduce los costos de transacción en los mercados nacionales y los costos de integración política mediante la formulación e implantación de políticas que se orientan a homogeneizar las diferencias individuales, por lo que la democracia funciona mejor en los Estados pequeños. Cuanto más grande es un Estado, más heterogéneo tiende a ser.

Este liberalismo económico se apuntala en el mercado como un mecanismo efectivo de regulación que fomenta una cultura global de consumo y en la democracia liberal como la única forma de organización política capaz de equilibrar las aspiraciones individuales y colectivas de libertad con el poder del Estado. Los componentes del concepto de la democracia liberal son el control del Estado y de sus decisiones y asignaciones que se fundamentan en las autoridades electas, un poder ejecutivo limitado por otras instituciones estatales autónomas, el respeto y reconocimiento de derechos a las minorías culturales, étnicas y religiosas, multiplicidad de canales de comunicación, expresión y representación de los intereses partidistas y de grupos, etc.

Prats<sup>16</sup> señala que algunos de los componentes de la democracia liberal consisten en que las autoridades electas tienen la facultad de tomar las decisiones, hacer las asignaciones y el control del Estado; las instituciones autónomas estatales limitan al poder ejecutivo, se reconocen ciertos derechos a las minorías, los ciudadanos son iguales en derechos políticos, tienen libertad de conciencia, opinión, discusión, etc., y usan como canales de expresión y representación de sus intereses a los partidos políticos.

---

Declaración de Baeza. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001, [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial20/dhial20\\_2.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial20/dhial20_2.htm).

<sup>16</sup> PRATS J.: “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Instituciones y Desarrollo*, n° 10, Octubre 2001, Barcelona, España, [http://www.iigov.org/revista/re10/re10\\_04.htm](http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm)

Debido a que el Estado enfrenta un proceso de desplazamiento de los gobiernos, se hace necesario repensar la forma y las jerarquías de decisiones que afectan el desarrollo, Dowbor<sup>17</sup> propone que el Estado requiere de organizaciones políticas de soporte de partidos políticos y de organizaciones sindicales para la defensa de sus intereses y comunidades organizadas para manejar nuestra vida diaria en un trípode de apoyo para la administración de los intereses públicos bajo una democracia participativa. La democracia representativa institucionalizada en el estado social del Derecho cumple con los requerimientos de la ética que convierte en inexcusable la lealtad de los decisores.

El Estado debe tener las atribuciones necesarias para establecer las reglas de funcionamiento de los mercados mediante procesos de democracia participativa. La estrategia de crecimiento económico se orienta hacia la descentralización de funciones del Estado, la participación y democratización. La participación en los procesos políticos de las organizaciones sociales mediante arreglos institucionales que promuevan su democratización y garanticen al Estado su capacidad de regulación, permitirá a dichas organizaciones su participación en la formulación e implantación de políticas públicas.

Los procesos de modernización del Estado no necesariamente significa debilitamiento ya que deben comprender sus funciones tradicionales de seguridad, impartición de justicia, defensa, relaciones exteriores, responsabilidades del funcionamiento de las instituciones políticas, creación de un ambiente propiciador de una actividad productiva del sector privado para el crecimiento y el desarrollo, formulación e implementación de una política social y políticas públicas apoyadas por decisiones políticas. Los ámbitos de la modernización del Estado implican cambios en las tareas tradicionales, el funcionamiento de las instituciones políticas, la productividad del sector privado y la formulación e implementación de políticas públicas en las diferentes áreas.

Por lo tanto, la globalización ha estimulado la movilización política de los grupos y comunidades oprimidas que han estado previamente

---

<sup>17</sup> DOWBOR, L.: "O novo contexto da Gestao Local", en *Caramelo*, #7, Fall 1994, pp. 16-33.

subordinadas y marginalizadas. Las actividades de estas organizaciones no representan peligro ni riesgo alguno para las estructuras del poder de las elites económico-políticas, ni para el Estado nación, para las instituciones financieras internacionales, para los Estados imperialistas y para las corporaciones transnacionales.

## **V. ¿Corporaciones transnacionales contra Estados nacionales?**

Los procesos de globalización transforman las relaciones entre las corporaciones transnacionales y los Estados nacionales. Las dos cabezas de lanza del poder de esta elite son las corporaciones transnacionales y los Estados regionales, mientras que los Estados nacionales y el Estado global juegan papeles complementarios.

Las corporaciones transnacionales son entidades económicas y políticas que adquieren poderes emanados de las fusiones entre el capital y el Estado para promover sus intereses, mediante la creación de una superestructura transnacional cuyas funciones se orientan a la reproducción del mismo sistema capitalista. La supremacía de los Estados imperiales tiene su fuerza en el poder que detentan sus corporaciones transnacionales que ejercen el liderazgo en la economía global porque realizan inversiones y transacciones financieras internacionales y el comercio mundial.

Un exclusivo grupo de corporaciones transnacionales monopoliza los insumos y energéticos, acumulan el capital y las riquezas, con lo que ponen en peligro de supervivencia al mismo sistema capitalista a punto de colapsar. Por servir a las economías hegemónicas deja de funcionar adecuadamente para otras empresas y muestra signos de agotamiento con la desigual distribución de la riqueza, el incremento de los niveles de desempleo y la profundización de los niveles de pobreza.

Los conflictos que resultan de la competencia entre las empresas transnacionales y multinacionales trascienden las instituciones de los Estados nacionales porque estos no cuentan con las funciones reguladoras para solventar las diferentes situaciones que emergen de la protección de intereses de los grandes capitales transnacionales

altamente especulativos.

La fuerte concentración de capitales en las grandes corporaciones transnacionales presiona a los Estados nacionales para alcanzar los máximos beneficios. Los acuerdos de inversiones multilaterales que se realizan entre los diferentes Estados se hacen con la participación de las grandes corporaciones multinacionales. Lamentablemente, en las relaciones simbióticas que parecen darse entre las grandes corporaciones transnacionales y los Estados-nación imperiales, las empresas son los socios que se inclinan a favor de las corporaciones.

Son las empresas transnacionales y multinacionales las que configuran el actual poder que tienen los Estados imperialistas, las cuales derivan a sus comparsas, las instituciones financieras internacionales a efecto de controlar los flujos de la economía internacional y mundial, dotadas con suficiente poder para evaluar y sancionar el comportamiento económico de los Estados nacionales, mediante premios a ganadores y castigos a perdedores, lo que finalmente afecta a los niveles de vida de los ciudadanos.

A pesar de esto, los grandes intereses de las corporaciones transnacionales siempre atentan contra la acción reguladora del Estado a efecto de obtener las tasas de utilidades más altas, mediante la adquisición de materias primas y recursos a más bajo costo y en abundancia, para penetrar en los nuevos mercados y para alcanzar niveles más bajos de costos de transacción en las operaciones de comercialización.

Estas corporaciones limitan la capacidad de los Estados para regular sus propias economías y para tomar sus propias decisiones. Los Estados nacionales son limitados en su soberanía y se convierten en socios comerciales que limitan sus facultades de gobierno, a la vez que administran e impulsan decisiones en la lógica de los intereses capitalistas transnacionales.

La superestructura formada por las instituciones transnacionales diseña las políticas que los estados nacionales deben implementar. Por sí mismas, las empresas transnacionales no tienen las estructuras ni el poder que si tienen los Estados nacionales para transformar las estructuras políticas,

económicas y sociales que facilitan la libre circulación y los movimientos financieros, así como los flujos comerciales internacionales.

El Estado nacional queda así en cautiverio, atrapado en la red de los intereses de los grupos nacionales dominantes que buscan la transnacionalización de la acumulación de sus capitales, mediante la penetración de las estructuras del poder del capitalismo global. Ahora los Estados nacionales son rehenes de los agentes del capitalismo global, porque sirve a sus intereses transnacionales.

Con el desmantelamiento de la economía social del modelo del estado de Bienestar, el nuevo modelo de Estado neoliberal se torna intervencionista y regulador para proteger los grandes intereses hegemónicos de las grandes corporaciones transnacionales y sus aliados, los Estados imperiales, siempre contando con el apoyo sumiso de las elites gobernantes locales.

La expansión de los Estados imperialistas los ha convertido en los principales actores que promueven una Nueva Política Económica Mundial que fundamenta la expansión el capital y favorece la concentración del control y la propiedad de las grandes corporaciones transnacionales. Los Estados nacionales fuertes promueven el libre mercado ambiguamente porque, mientras fortalecen su posición en sus productos que son competitivos, toman medidas proteccionistas en los sectores productivos que no son competitivos.

Las estructuras burocrático administrativas de los Estados nacionales delimitan el ejercicio de la autoridad política y económica transnacional en el sistema emergente global que reproduce las relaciones de la clase capitalista transnacionalizada. Una nueva clase transnacional se forma en un proceso de acumulación del capital que redefine sus relaciones con el Estado-nación. Así, *la fragmentación y descentralización global del proceso de producción redefine la acumulación del capital y las clases en relación con el Estado-nación*<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> ROBINSON, W.I.: "La globalización capitalista..., op.cit.,".

## II. BIBLIOGRAFÍA

### II.1. RECENSIONES

#### **Olvidados**

Iñaki Arteta y Alfonso Galletero

Editorial ADHARA, Madrid 2006, 235 páginas

Lo primero que debemos resaltar de la obra *Olvidados* es la precisión del momento de su aparición: justo cuando la banda terrorista ETA decretó su tregua de 2006 (interrumpida por los atentados de la T4 de Barajas) y el gobierno socialista español está llevando a cabo una negociación con la aludida organización, llena de incertidumbres e incógnitas, pero que bajo el (mal) uso reiterado de la palabra *paz* trata que la ciudadanía española comulgue con el proceder socialista.

El libro, del que con anterioridad había hecho Iñaki Arteta un documental de la misma temática (*Trece entre mil*), cuenta con la introducción de los dos autores, con el prólogo de Joseba Arregui (ex miembro del PNV que se ha significado siempre por su oposición a la negociación con ETA) y del Juez Baltasar Garzón. De la misma manera es significativa la persona encargada de realizar el epílogo: Cristina Cuesta, miembro fundador de COVITE (Colectivo de Víctimas del Terrorismo), persona y organización referentes cuando de rebeldía cívica hablamos en España y en el País Vasco. En efecto, Cristina Cuesta y COVITE a mediados de los ochenta comienzan a dar voz a las víctimas del terrorismo etarra, quienes hasta entonces no sólo no contaban con ningún tipo de apoyo institucional sino que eran silenciadas sistemáticamente. Pero si las víctimas caían en el silencio, mucho más deprimente era la situación en la que quedaban sus familiares y amigos: tristeza y depresión se convertían en el timonel que guiaba sus vidas.

Con la aparición de COVITE en el medio ambiente social y político de

Euskadi, los años de olvido de las víctimas comienzan a quedar atrás, olvido acompañado de desprotección económica y psicológica.

Galletero y Arteta, a la hora de elaborar este libro utilizan la técnica de que sean los propios familiares de las víctimas quienes redacten el folio en blanco ganando en profundidad y realismo y sobre todo, logrando su objetivo: evitar que las víctimas y sus descendientes caigan en el olvido. Al respecto es significativo este párrafo:

*Durante la realización de nuestro documental, “Trece entre mil”, se nos habían quedado en el tintero otros casos que, por necesidades narrativas, no habíamos podido incluir y no queríamos que permanecieran en el anonimato. Vienen a completar un panorama de testimonios que, junto a los de otros compañeros y amigos en la lucha, intentan poner rostro y sentimientos a las frías estadísticas (p.28).*

Junto a ello, los autores también dejan clara otra tesis: las víctimas en ningún caso se mueven o se han movido por el afán de venganza, sino por el de justicia, idea que por ejemplo ha alcanzado su formulación jurídica con el concepto de MACROVICTIMIZACIÓN acuñado, entre otros, por el jesuita Antonio Beristáin y con el que querían resaltar el ejemplo que suponen las víctimas de ETA: pese a su dolor por la pérdida de familiares, amigos y seres queridos, nunca se han tomado la justicia por su mano como forma de lucha contra sus verdugos.

En esta misma línea, Alfonso Galletero, dice lo siguiente: *La certeza de que ninguna víctima desea venganza, lo cual y teniendo en cuenta lo dramático de algunos testimonios, no deja de ser sorprendente. Pero hay más, no sólo no buscan venganza sino que lo que vienen transmitiendo a sus hijos es generosidad, deseos de superación y confianza en la justicia. Sólo esperamos que esa justicia que tanto anhelan no los defraude (p.28).*

Una de las grandes acusaciones que hacen las víctimas es el silencio al que estuvieron sometidas durante años, silencio que en muchas ocasiones iba acompañado de la acusación cómplice “algo habrá hecho”; además, en Euskadi se producía una situación contradictoria, a saber: las víctimas se convertían en victimarios y en tal conversión/perversión tuvo mucho

que ver el denominado nacionalismo moderado (PNV y EA): *Silencio impuesto a las víctimas para no tener que reconocer que hay verdugos. Si las víctimas son visibles en una sociedad, si la voz de las víctimas se escucha en una sociedad, es imposible ocultar la existencia de los victimarios, de los verdugos.(...). Si las víctimas han encontrado la palabra ha sido a pesar del silencio que les rodea. (...). Un determinado nacionalismo quiere poder hacer política, quiere definir el futuro de Euskadi no solamente en ausencia de ETA, sino como si ETA nunca hubiera existido, como si los asesinatos nunca se hubieran dado. Tremendo silencio (p.12).*

Así, bajo el recurrente argumento de “algo habrá hecho” la barbarie etarra lograba la mayor de sus justificaciones. La actitud del PNV también es analizada y sobre todo su visión de que los verdaderos vascos son los vascos nacionalistas, menospreciando la duplicidad de identidades (vasca y española) real en la sociedad vasca pero ninguneada por el nacionalismo.

Sobre la actitud del PNV, Rafael Carriegas (uno de los testimonios de la obra) cuyo padre fue asesinado en 1979, se refería en los siguientes términos: *Pero lo cierto es que cuando tenía que haber estado, no ha estado. El nacionalismo no ha estado. Ha estado totalmente a favor de dar por zanjado el tema tras la muerte del adversario político, de no acordarse para nada de las víctimas, de no valorar para nada la vida de todas esas personas. Lo que han hecho el PNV, EA y Batasuna es sencillamente imperdonable en términos humanos (p.105).*

En efecto, este es un aspecto muy importante al que se le dedica espacio en el libro, o más bien, se refieren a él todos los protagonistas (autores, prologuistas y familiares de las víctimas): la errónea visión que hay en muchos sectores de la sociedad española sobre el PNV partido político que durante años viene manteniendo la visión de que los únicos verdaderos vascos son los vascos nacionalistas, obviando e ignorando así, la auténtica realidad plural que hay en la Comunidad Autónoma Vasca donde es perfectamente compatible la fusión de la identidad vasca y española. Sin embargo, el PNV prefiere verlas como identidades antagónicas de ahí que en un buen número de casos haya considerado a los terroristas etarras como “*pobres chicos descarriados*” con las perniciosas consecuencias que

ello ha tenido, no sólo por alentar a los verdugos, sino por el menosprecio que de las víctimas suponía.

Por último y muy relacionado con lo que está sucediendo en la actualidad, en la obra se tocan temas muy candentes tales como negociación, indultos y atentados y, sobre todo, se nos ofrece la experiencia del pasado que supone una desalentadora lección para el presente-futuro: cualquier negociación llevada a cabo con ETA no sólo ha fracasado sino que tras ella, la violencia de la banda etarra ha sido mucho mayor: *Y yo creo que vamos a seguir teniendo mucha tarea en el futuro, como por ejemplo pedir que se ilegalice y se saque de las instituciones a los partidos relacionados con ETA y que se siga por ese camino porque no debe tener atajos, ni ofertas de conversaciones ni nada. Y vamos a ser firmes exigiendo responsabilidad a quien nos gobierna. Porque considero que ese trocito de España que es el País Vasco, donde he nacido, que me gusta tanto y que es tan bonito es patrimonio de todos los españoles y no sólo de los nacionalistas, radicales o no.(...). Todos sabemos que cuando te ponen una multa de tráfico hay que pagarla, cuando Hacienda te pesca en cualquier asuntillo debes pagarla..., y esta gente parece que tiene bula desde hace casi cuarenta años (p.112).*

Alfredo Crespo Alcázar  
Mayo, 2007

## II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard: *La Asociación Euromediterránea un década después*, Madrid, Real Instituto Elcano y Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2005.

BENEYTO, J.M, MARTIN DE LA GUARDIA, R.M y PÉREZ SÁNCHEZ, G.Á: *Historia de la relación transatlántica en los últimos diez años*. Biblioteca Nueva. Madrid, 2005

GIUSTA, Marina Della, KAMBHAMPATI, Uma S. y WADE, Robert Hunter: *Critical Perspectives on Globalization*, Reino Unido, University of Reading Business School y London School of Economics and Political Science, 2007.

STEPHAN, Paul B.: *Economics of European Union Law*, Virginia, University of Virginia, 2007.

NIEUWENHUYS, Eva (ed.): *Neo-Liberal Globalism and Social Sustainable Globalisation*, Reino Unido, Martines Nijhoff Publishers, 2006.

NOYA, Javier: *Diplomacia pública para el S.XXI*, Madrid, Real Instituto Elcano y Ariel, 2006.

PACE, Lorenzo Federico: *European Antitrust Law*, Italia, Universidad de Perugia, 2007.

PATEL, Bimal N. (ed.): *India and Internacional Law*, Reino Unido, Martines Nijhoff Publishers, 2006.

TAN, Andrew T.H. (ed.) : *A hanbook of Terrorismo and Insurgency in*

*Southeast Asia*, Sidney, Univesity of New Sounth Wales, 2007.

WINTERS, Alan L.: *The WTO and Poverty and Inequality*, United Kingdom, Hardback, 2006.