



REVISTA DE

# Estudios Políticos

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**GABRIEL CID**

Terminar la revolución: el debate político-constitucional en Chile, 1829-1833

**ORIO L UJÁN**

El síndrome del escaño vacío: absentismo y representación política en la España liberal de mediados del siglo XIX

**ANTONI SÁNCHEZ CARCELÉN**

Las posiciones políticas de los diputados catalanes en las Cortes de Cádiz con respecto a la organización territorial de la nación española

**JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO**

Los embates de la globalización a la democracia

**MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN y MARÍA GABRIELA LAGOS RODRÍGUEZ**

La gobernanza económica de la Unión durante la crisis: consecuencias en el proceso de integración

**STEFANO PALESTINI**

La gobernanza regional del desarrollo en América del Sur (2000-2015)

**HÉCTOR DOMÍNGUEZ BENITO**

«El mundo necesita otro Grocio»: el desencuentro entre derecho y política en el intercambio de proyectos para la constitución de una Sociedad de Naciones

**ERNESTO GANUZA, PATRICIA GARCÍA-ESPÍN y STEFANO DE MARCO**

Do people want more participation? Tensions and conflicts in governance in times of scepticism

**JERÓNIMO MOLINA CANO y JESÚS A. GUILLAMÓN AYALA**

Jacques Maritain y Raymond Aron sobre el maquiavelismo (1934-1982): un momento maquiavélico francés

**CARMELO MORENO**

Sobre trilemas y trileros. Por qué la ideología es cosa de tres y las emociones ayudan a gestionar las distintas opciones sobre la idea de igualdad

176  
NUEVA ÉPOCA

abril/junio

2017

ARTÍCULOS



ENSAYO BIBLIOGRÁFICO



RECENSIONES

*Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época)  
ISSN-L 0048-7694  
Núm. 176, abril-junio 2017

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### Director

Juan José Solozabal Echavarría, Universidad Autónoma de Madrid

### Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

### Vocales

Joaquim Brugué, Universidad Autónoma de Barcelona

Carlos Closa Montero, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC

Javier Fernández Sebastián, Universidad del País Vasco

Iván Llamazares Valduviego, Universidad de Salamanca

Antonio López Castillo, Universidad Autónoma de Madrid

Javier Tajadura Tejada, Universidad del País Vasco

Isabel Wences, Universidad Carlos III, Madrid

## CONSEJO ASESOR

Luis Aguiar de Luque, Universidad Carlos III, Madrid

Eliseo Aja Fernández, Universidad de Barcelona

Carlos Alba Tercedor, Universidad Autónoma de Madrid

Enrique Álvarez Conde, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Óscar Alzaga Villaamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Miguel A. Aparicio Pérez, Universidad de Barcelona

Manuel Aragón Reyes, Universidad Autónoma de Madrid

Francisco Balaguer Callejón, Universidad de Granada

M.<sup>a</sup> Luisa Balaguer Callejón, Universidad de Málaga

Francisco J. Bastida Freijedo, Universidad de Oviedo

Paloma Biglino Campos, Universidad de Valladolid

Andrés de Blas Guerrero, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Carlos de Cabo Martín, Universidad Complutense, Madrid

Juan Cano Bueso, Junta de Andalucía

Francesc de Carreras Serra, Universidad Autónoma de Barcelona

José Luis Cascajo Castro, Universidad de Salamanca

Pilar del Castillo Vera, Universidad Nacional de Educación a Distancia

José Cazorla Pérez, Universidad de Granada

Ricardo Chueca Rodríguez, Universidad de Zaragoza

Josep M. Colomer, Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Manuel Contreras Casado, Universidad de Zaragoza

Javier Corcuera Atienza, Universidad del País Vasco

Ramón Cotarelo, Universidad Complutense, Madrid

Pedro Cruz Villalón, Universidad Autónoma de Madrid

Eduardo Espín Templado, Universidad Castilla-La Mancha

Jorge de Esteban Alonso, Universidad Complutense, Madrid

Teresa Freixes Sanjuán, Universidad Autónoma de Barcelona

Miguel A. García Herrera, Universidad del País Vasco

Ángel Garrorena Morales, Universidad de Murcia

José Antonio González Casanova, Universidad de Barcelona  
Pedro González-Trevijano, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Consejo de Estado

Gurutz Jáuregui Bereciartu, Universidad del País Vasco

Javier Jiménez Campo, Tribunal Constitucional

Luis López Guerra, Universidad Carlos III, Madrid

Antonio López Pina, Universidad Complutense, Madrid

José María Maravall Herrero, Universidad Complutense, Madrid

Miguel Martínez Cuadrado, Universidad Complutense, Madrid

Isidre Molas Batllori, Universidad Autónoma de Barcelona

José Ramón Montero Gibert, Universidad Autónoma de Madrid

Raúl Morodo Leoncio, Universidad Complutense, Madrid

Dalmacio Negro Pavón, Universidad Complutense, Madrid

Alfonso Padilla Serra, Universidad Autónoma de Madrid

Manuel Pastor Martínez, Universidad Complutense, Madrid

Alberto Pérez Calvo, Universidad Pública de Navarra

Javier Pérez Royo, Universidad de Sevilla

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Cortes Generales

Antonio Porras Nadales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

José A. Portero Molina, Universidad de La Coruña

Ramón Punset Blanco, Universidad de Oviedo

Javier Roiz Parra, Universidad Complutense, Madrid

Javier Ruipérez Alamillo, Universidad de La Coruña

Remedio Sánchez Ferriz, Universidad de Valencia

Julián Santamaría Ossorio, Universidad Complutense, Madrid

Antonio Torres del Moral, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Josep Vallés Casadevall, Universidad Autónoma de Barcelona

Fernando Vallespín Oña, Universidad Autónoma de Madrid

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, Universidad de Oviedo

Carles Viver Pi-Sunyer, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

La *REP* cumple con los criterios de calidad LATINDEX y está indizada en SCOPUS y Web of Science: *Social Sciences Citation Index (SSCI)* y *Journal Citation Reports (JCR)*. También está incluida en las principales bases de datos especializadas en Ciencia Política: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* y *Sociological Abstracts*.

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 7 de junio de 2019.

The *REP* meets the LATINDEX criteria for scientific journals and is indexed in SCOPUS and the Web of Science (WOS): *Social Science Citation Index (SSCI)*, and the *Journal Citation Reports (JCR)*. It is also included in the main Political Science specialized databases: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* and *Sociological Abstracts*.

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of «Excellence» until the 7th of June, 2019.

REVISTA DE

# Estudios Políticos

# 176

(NUEVA ÉPOCA)

abril/junio

## 2017

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

# CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Los contenidos de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
están disponibles en acceso abierto exceptuando el último año  
—solo accesible bajo suscripción— en las direcciones:

*Revistas electrónicas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*  
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3>

*Repositorio Español de Ciencia y Tecnología*  
<http://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/index>

*Catálogo General de Publicaciones Oficiales*  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

*Dialnet*  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1166>

## SUSCRIPCIONES

Para suscribirse y adquirir números sueltos debe dirigirse a:  
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales  
Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid (España)  
Tel. (34) 91 4228 972/91 4228 973  
email: [suscripciones@cepc.es](mailto:suscripciones@cepc.es)  
<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

### PRECIOS AÑO 2017 (SIN IVA)

SUSCRIPCIONES		NÚMERO SUELTO	
En papel	Electrónica	En papel	Electrónica
53 €	22 €	15 €	7 €

ISSN-L: 0048-7694

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 787-17-000-0 (PAPEL)

NIPO: 787-17-000-0 (HTML)

NIPO: 787-17-000-0 (PDF)

Depósito legal: M. 2426-1958

Composiciones RALI, S.A. – Costa, 12-14 - 7.ª planta – 48010 BILBAO



PAPEL RECICLADO  
LIBRE DE CLORO

# SUMARIO

Núm. 176, abril/junio 2017

## ARTÍCULOS

GABRIEL CID

Terminar la revolución: el debate político-constitucional en Chile, 1829-1833 ..... 17-45

ORIO L UJÁN

El síndrome del escaño vacío: absentismo y representación política en la España liberal de mediados del siglo XIX ..... 47-77

ANTONI SÁNCHEZ CARCELÉN

Las posiciones políticas de los diputados catalanes en las Cortes de Cádiz con respecto a la organización territorial de la nación española ..... 79-111

JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO

Los embates de la globalización a la democracia. .... 113-146

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN Y MARÍA GABRIELA LAGOS RODRÍGUEZ

La gobernanza económica de la Unión durante la crisis: consecuencias en el proceso de integración. .... 147-189

STEFANO PALESTINI

La gobernanza regional del desarrollo en América del Sur (2000-2015) ..... 191-222

HÉCTOR DOMÍNGUEZ BENITO

«El mundo necesita otro Grocio»: el desencuentro entre derecho y política en el intercambio de proyectos para la constitución de una Sociedad de Naciones ..... 223-251

ERNESTO GANUZA, PATRICIA GARCÍA-ESPÍN Y STEFANO DE MARCO

Do people want more participation? Tensions and conflicts in governance in times of scepticism ..... 253-279

JERÓNIMO MOLINA CANO Y JESÚS A. GUILLAMÓN AYALA  
Jacques Maritain y Raymond Aron sobre el maquiavelismo  
(1934-1982): un momento maquiavélico francés . . . . . 281-307

CARMELO MORENO  
Sobre trilemas y trileros. Por qué la ideología es cosa de tres y las  
emociones ayudan a gestionar las distintas opciones sobre la idea  
de igualdad . . . . . 309-339

### ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

CARLOS RICO MOTOS  
El estudio de la deliberación en los Parlamentos: aportaciones de  
un enfoque sistémico . . . . . 343-363

### RECENSIONES

JÜRGEN W. FALTER (ED.)  
*Junge Kämpfer, alte Opportunisten. Die Mitglieder der NSDAP  
1919-1945*, por Jesús Casquete . . . . . 367-371

JUAN FRANCISCO FUENTES  
*Con el Rey y contra el Rey. Los socialistas y la monarquía: de la Res-  
tauración canovista a la abdicación de Juan Carlos I (1879-2014)*,  
por Joaquín Varela Suanzes-Carpegna . . . . . 372-378

MIGUEL JEREZ-MIR, JOSÉ REAL-DATO Y RAFAEL VÁZQUEZ GARCÍA  
(COORDS.)  
*Iberian elites and the EU. Perceptions towards the European inte-  
gration process in political and socioeconomic elites in Portugal and  
Spain*, por Juan Rodríguez Teruel . . . . . 378-382

LUIS JIMENA QUESADA  
*Social Rights and policies in the European Union: New challenges in  
a context of economic crisis*, por Luis Moreno . . . . . 382-385

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA (DIR.)  
*Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos, Tirant lo  
Blanch*, por Francisco Balaguer Callejón . . . . . 385-390

VV. AA. <i>España en la Unión Europea. Balance y perspectivas</i> , por Juan Alonso Hierro . . . . .	390-393
VV. AA. <i>Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas</i> , año LXVIII, núm.93, por Joaquín Abellán. . . . .	393-400
<b>COLABORAN EN ESTE NÚMERO</b> . . . . .	401-406



# TABLE OF CONTENTS

Issue 176, April/June 2017

## ARTICLES

GABRIEL CID

Completing the revolution: The political-constitutional debate in Chile, 1829-1833 . . . . . 17-45

ORIO L LUJÁN

Empty seat syndrome: Absenteeism and political representation in mid-nineteenth century liberal Spain . . . . . 47-77

ANTONI SÁNCHEZ CARCELÉN

The political positions of Catalan deputies in the Spanish Parliament of Cadiz with respect to the territorial organization of the Spanish nation. . . . . 79-111

JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO

Globalization's assault on democracy . . . . . 113-146

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN AND MARÍA GABRIELA LAGOS RODRÍGUEZ

Economic governance of the European Union during the crisis: Consequences for the process of integration . . . . . 147-189

STEFANO PALESTINI

Regional Development Governance in South America (2000-2015) . . . . . 191-222

HÉCTOR DOMÍNGUEZ BENITO

"The world may need another Grotius": The break-up of law and politics during the circulation of draft constitutions for a League of Nations . . . . . 223-251

ERNESTO GANUZA, PATRICIA GARCÍA-ESPÍN AND STEFANO DE MARCO

Do people want more participation? Tensions and conflicts in governance in times of skepticism . . . . . 253-279

JERÓNIMO MOLINA CANO AND JESÚS A. GUILLAMÓN AYALA  
Jacques Maritain and Raymond Aron on machiavellianism  
(1934-1982): A French machiavellian moment . . . . . 281-307

CARMELO MORENO  
On trilemmas and tricksters. Why ideology is a three-way thing  
and emotions help to manage different options regarding the  
idea of equality . . . . . 309-339

**BIBLIOGRAPHIC ESSAYS**

CARLOS RICO MOTOS  
The study of deliberation in Parliaments: Contributions from a  
systemic approach . . . . . 343-363

**REVIEWS**

JÜRGEN W. FALTER (ED.)  
*Junge Kämpfer, alte Opportunisten. Die Mitglieder der NSDAP  
1919-1945*, by Jesús Casquete . . . . . 367-371

JUAN FRANCISCO. FUENTES  
*Con el Rey y contra el Rey. Los socialistas y la monarquía. De la Res-  
tauración canovista a la abdicación de Juan Carlos I (1870-2017)*,  
by Joaquín Varela Suanzes-Carpegna . . . . . 372-378

MIGUEL JEREZ-MIR, JOSÉ REAL-DATO AND RAFAEL VÁZQUEZ GARCÍA (EDS)  
*Iberian elites and the EU. Perceptions towards the European inte-  
gration process in political and socioeconomic elites in Portugal and  
Spain*, by Juan Rodríguez Teruel . . . . . 378-382

LUIS JIMENA QUESADA  
*Social Rights and policies in the European Union. New challenges in  
a context of economic crisis*, by Luis Moreno . . . . . 382-385

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA (DIR.)  
*Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos, Tirant lo  
Blanch*, by Francisco Balaguer Callejón . . . . . 385-390

VV. AA. <i>España en la Unión Europea. Balance y perspectivas</i> , by Juan Alonso Hierro . . . . .	390-393
VV. AA. <i>Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas</i> , año LXVIII, núm.93, by Joaquín Abellán . . . . .	393-400
<b>CONTRIBUTORS</b> . . . . .	401-406

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

## Temas de interés

La *Revista de Estudios Políticos* (REP) publica trabajos de investigación originales en castellano o inglés sobre Teoría de la Constitución, Teoría del Estado, Ciencia Política, Historia Política e Historia del Pensamiento Político.

## Envío de originales

Los originales, que deberán ser inéditos, se harán llegar por correo electrónico a la dirección [evaluaciones@cepc.es](mailto:evaluaciones@cepc.es), consignando en el asunto del mensaje que se trata de un artículo destinado a la REP.

## Tipos de originales aceptados

- Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión máxima de 12.000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- Notas: información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones resultado de proyectos de investigación o estudios en marcha. Su extensión no excederá las 7.000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas.
- Notas bibliográficas: reflexión crítica o discusión sobre una o varias publicaciones relacionadas con la temática de la revista
- Recensiones: la REP no acepta reseñas no solicitadas. Agradece, por el contrario, sugerencias sobre libros para su recensión o reseña.

## *Números monográficos*

La REP podrá publicar números dedicados a un tema de especial interés para la Ciencia Política, a propuesta del Consejo de Redacción o de investigadores que harán llegar sus propuestas a [evaluaciones@cepc.es](mailto:evaluaciones@cepc.es), y que siempre deberán ser aprobadas por dicho Consejo.

## Formato

Los originales deberán llegar en formato Word o compatible, escritos a espacio y medio y en letra *Times New Roman* tamaño 12. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto, así como la indicación de quién es el autor destinatario de todas las comunicaciones con la revista. Se acompañará también un breve *curriculum vitae* del autor o autores, con una extensión máxima de 150 palabras.

## *Título*

Los artículos y notas llevarán el título en español e inglés. Tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Debe evitar emplear palabras vacías e incluirá, dentro de lo posible, descriptores extraídos de tesauros de su especialidad. Debe evitarse el uso de abreviaturas, acrónimos, símbolos y fórmulas.

## *Resumen*

Los artículos y notas irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés. La extensión de la versión española debe estar comprendida entre 150 y 200 palabras, mientras que para las notas de investigación el límite se fija en 150. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. No puede incluirse en los mismos información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perífrasis y frases excesivamente largas.

## *Descriptores / Palabras clave*

Se incluirá un máximo de 10 descriptores o palabras-clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización, se extraerán de tesauros y vocabularios normalizados, entre los que podemos citar *CSA Worldwide Political Science Abstracts Thesaurus* y el *International Bibliography of the Social Sciences (IBBS) Thesaurus*.

## *Tablas y gráficos*

Todas las tablas y gráficos estarán numeradas con números arábigos correlativos tras la palabra «tabla» o «gráfico» (según el caso). Han de tener un título conciso que refleje su contenido, y en el pie debe citarse la fuente, aunque sean de elaboración propia, en cuyo caso se pondrá: «elaboración propia». Las imágenes habrán de enviarse incrustadas en el texto y también aparte en la versión original de la aplicación utilizada y en formato tif o jpeg, con una resolución de 300 píxeles/pulgada y un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.

## **Proceso de publicación**

El Consejo de Redacción de la REP decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación como mínimo, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, el plazo máximo para incorporar las modificaciones y enviar de nuevo el original a la revista será de un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de una semana. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando estos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

## **Normas de citación**

### *Notas*

Se situarán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Únicamente contendrán texto adicional y solo excepcionalmente citas bibliográficas, y en ningún caso incluirán referencias bibliográficas completas, que se incluirán al final del artículo.

### *Citas bibliográficas*

Las **citas de libros y artículos** en el texto aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto y no en notas a pie de página. Se harán indicándose entre paréntesis el apellido del autor/a en minúsculas, seguido del año y página de la publicación.

(Bourdieu, 2000: 31)

Si dos o más documentos tienen el mismo autor/a y año, se distinguirán entre sí con letras minúsculas a continuación del año y dentro del paréntesis.

(Coté, 1985a)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y».

(Newton y Norris, 2000)

Para los documentos con más de dos autores se abreviará la cita indicando solamente el apellido del primer autor seguido de «*et al.*».

(Aguilar *et al.*, 2003)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año:

(Johnson, 2012b)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto del trabajo, debe indicarse siempre entre paréntesis el año y página(s) de la obra citada:

Como afirma Cascales (2010: 22)...

### *Bibliografía*

Se incluirá al final de los artículos. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Se ordenará alfabéticamente por el primer apellido del autor y se seguirá el estilo APA (American Psychological Association).

Si se citan dos o más obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra:

Maravall, J. A. (1966a). *Antiguos y modernos: la idea de progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.

Maravall, J. A. (1966b). *De la Ilustración al Romanticismo: el pensamiento político de Cadalso*. Paris: Centre de Recherches de L'Institut d'Etudes Hispaniques.

En caso de que se cite una obra reeditada y se considere relevante la fecha de la primera edición, esta se indicará entre corchetes:

Maravall, J. A. (1981) [1963]. *Las comunidades de Castilla: una primera revolución moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

### Monografías

— *Un autor*

Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.

— *Dos o más autores*

Anduiza Perea, E., Crespo, I. y Méndez Lago, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— *Libro en línea*

Sanmartín Cuevas, X. (2014). *Nuevas tecnologías, traen nuevas tendencias: viaje TIC con 80 entrevistas exclusivas*. Disponible en: <http://catalogo.ulima.edu.pe/uhtbin/cgiisirs.exe/6Yw1I-NoKGt/x/153460026/9>.

### Capítulos de monografías

Zea, L. (2007). América Latina: largo viaje hacia sí misma. En D. Pantoja (comp.). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades* (pp. 125-138). México: UDUAL.

### Artículos de revistas científicas

Miguel, E., Shanker, S. y Ernest, S. (2004). Economic shocks and civil conflict: an instrumental variables approach. *Journal of Political Economy*, 112 (4), 725-753.

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=7882\\_8864004](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=7882_8864004).

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.31145/epi.2010.nov.01>.

### Informes

— *Autor institucional*

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (2004). *Eficiencia energética y energías renovables* (Informes IDEA. Boletín IDEA; 6). Madrid: IDEA.

— *Autor personal*

Caruso, J., Nicol, A. y Archambault, E. (2013). *Open Access Strategies in the European Research Area*. Montreal: Science-Metrix. Disponible en: [http://www.science-metrix.com/pdf/SM\\_EC\\_OA\\_Policies.pdf](http://www.science-metrix.com/pdf/SM_EC_OA_Policies.pdf).

### Congresos

— *Actas*

Cairo, H. y Finkel, L. (coord.) (2013). *Actas del XI Congreso Español de Sociología: crisis y cambio. Propuestas desde la Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.

— *Ponencias publicadas en actas*

Codina Bonilla, L. (2000). Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales. En *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información* (pp. 135-144). Bilbao: Universidad del País Vasco.

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). Mujeres y hombres ante la situación de dependencia. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: [http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19\\_21 mayo.pdf](http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19_21 mayo.pdf).

## Tesis

### — *Publicadas*

Llamas Cascón, A. (1991). *Los valores jurídicos como ordenamiento material* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/15829>.

### — *Inéditas*

De las Heras, B. (2011). *Imagen de la mujer en el Fondo Fotográfico de las Guerra Civil Española de la Biblioteca Nacional de España. Madrid, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid.

## Artículos y noticias de periódicos

Bassets, M. (2015). El Tribunal Supremo respalda la reforma sanitaria de Obama. *El País*, 25-6-2015. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145\\_474489.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145_474489.html).

### — *Sin autor*

Drogas genéricas. (2010). *El Tiempo*, 25-9-2015, p. 15.

## Blogs

Escolar, I. (2015). El falso mito de que los emprendedores de Internet son la solución al paro. *Escolar.Net* [blog], 25-6-2015. Disponible en: [http://www.eldiario.es/escolar/falso-empresas-Internet-solucion-paro\\_6\\_402519746.html](http://www.eldiario.es/escolar/falso-empresas-Internet-solucion-paro_6_402519746.html).

## Foros electrónicos, listas de distribución

Pastor, J. A. (2014). Aspectos prácticos para proyectos de datos abiertos en las administraciones públicas. *IWETEL* [lista de distribución], 31-1-2014. Disponible en: <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=IWETEL;b361930a.1401e>.

## *DOIS*

En el caso de que los trabajos en formato electrónico contengan *doi* (*digital object identifier*), será obligado recogerlo en la referencia bibliográfica. Se hará del siguiente modo:

Murray, S. (2006). Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change. *Public Opinion Quarterly*, 70 (4), 477-498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl022>.

## **Derechos de autor**

En el momento en que una obra es aceptada para su publicación, se entiende que el autor cede a la *REP* en exclusiva los derechos de reproducción, distribución y, en su caso, venta de su manuscrito para su explotación en todos los países del mundo en formato de revista de papel, así como en cualquier otro soporte magnético, óptico y digital.

Los autores cederán también a la *REP* los derechos de comunicación pública para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el editor, mediante la puesta a disposición de los usuarios para consulta *on-line* de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra. A su vez, la *REP* autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a que ofrezcan



en sus webs personales o en cualquier repositorio de acceso abierto una copia de esos trabajos una vez publicados. Junto con esa copia ha de incluirse una mención específica de la *REP*, citando el año y el número de la revista en que fue publicado el artículo o nota de investigación y añadiendo, además, el enlace a la web de la *REP*.

### **Plagio y fraude científico**

La publicación de un trabajo que atente contra los derechos de propiedad intelectual será responsabilidad de los autores/as, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas u otro formato distintivo en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.

# TERMINAR LA REVOLUCIÓN: EL DEBATE POLÍTICO-CONSTITUCIONAL EN CHILE, 1829-1833

Completing the revolution: The political-constitutional  
debate in Chile, 1829-1833

GABRIEL CID

Universidad Diego Portales  
gabriel.cid@udp.cl

## *Cómo citar/Citation*

Cid, G. (2017).

Terminar la revolución:  
el debate político-constitucional en Chile, 1829-1833.

*Revista de Estudios Políticos*, 176, 17-45.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.01>

## **Resumen**

Este artículo examina el proceso de reflexión política posterior a la guerra civil de 1829 en Chile, que buscó encontrar la fórmula constitucional para afianzar institucionalmente los logros de la independencia y poner fin al proceso revolucionario abierto con la separación de la monarquía hispánica. El trabajo explora, desde la perspectiva de la historia intelectual, el proceso de cambio constitucional defendido por los constituyentes de 1830-1833, centrado en algunos problemas políticos fundamentales, cuya resolución había sido esquivada hasta entonces: el problema federal, la delimitación de la ciudadanía política, la reflexión sobre la función de la ley y el reordenamiento del equilibrio de poderes.

## **Palabras clave**

Revolución; independencia de Chile; constitucionalismo.

## **Abstract**

The paper examines the political debate after the 1829 Chilean civil war, which sought to find a constitutional formula to institutionally strengthen the

gains of Independence and finish the revolutionary process begun with the separation from the Spanish monarchy. The paper explores, from the perspective of intellectual history, the process of constitutional change supported by the deputies of 1830-1833, focusing on some key political problems: the federal issue, the limits of political citizenship, the reflection on the function of law, and the reordering of the balance of powers.

**Keywords**

Revolution; Chilean independence; constitutionalism.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. BALANCE CRÍTICO DE UNA ERA REVOLUCIONARIA. III. LA CENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO TERRITORIAL. IV. REDEFINIR LA CIUDADANÍA. V. REPENSAR LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL: PRAGMATISMO Y ORDEN. VI. UN NUEVO EQUILIBRIO: EL PODER EJECUTIVO Y LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS. VII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

Los años siguientes a las declaraciones de independencia en Hispanoamérica se caracterizaron por la dificultad en afianzar un orden político acorde con las expectativas revolucionarias. La inestabilidad institucional, la disgregación territorial del poder, el recrudecimiento de las tensiones interétnicas, las desavenencias ideológicas, la militarización de la política, además del déficit fiscal crónico que legaron las guerras, parecían ensombrecer el horizonte ante la constatación de que esos factores no parecían circunstanciales, sino dificultades de tipo estructural en la consolidación del orden (Safford, 1992).

Parfraseando la distinción arendtiana, las nuevas naciones surgidas tras la disolución de la monarquía se habían liberado, pero no habían consolidado su libertad (Arendt, 2013: 227-228). ¿Cómo terminar la revolución? Tal parecía ser la interrogante crucial afrontada en los años posteriores a las declaraciones de independencia. Un desafío de gran magnitud, pues en casi todo el continente —a excepción de México— la opción monárquica o de un retorno al *statu quo ante* estaba clausurada. Es más, por la misma dinámica de los procesos independentistas, como sugiere Guerra (1995: 44), los hispanoamericanos habían sido empujados a implementar regímenes de una «modernidad extrema», como la república.

En ese proceso, la transición desde el momento de ruptura a la etapa de creación institucional, la literatura ha coincidido en colocar el caso chileno, en términos de afianzamiento del orden posrevolucionario, como una de las experiencias relativamente más exitosas en el marco hispanoamericano (Kurtz, 2013; Centeno y Ferraro, 2014). Las razones de esta situación, que contribuyeron a cimentar a lo largo del siglo XIX la idea de la «excepcionalidad» a nivel continental, han sido latamente discutidas por la historiografía chilena, pudiendo distinguirse al menos dos corrientes analíticas a la hora de

interpretar el sentido de la guerra civil de 1829-1830, el conflicto que puso término al período de ensayos constitucionales inaugurado con la declaración de la Independencia.

Por un lado, tempranamente la historiografía de cuño liberal vinculada a la Generación de 1842 interpretó este proceso como una «reacción colonial», como una «reacción anti-revolucionaria, antiliberal» (Bilbao, 1844: 69-72, 79), lectura canonizada posteriormente por Lastarria (1861). Así, la revolución habría sido traicionada en sus principios y la república, desde 1830 en adelante, sería poco más que una «parodia». Desde la otra vereda, la historiografía de signo conservador tendió a ver en el pronto afianzamiento del orden posrevolucionario el resultado casi exclusivo de la obra demiúrgica del «genio» de Diego Portales. Esa lectura, afianzada en obras como las de Walker Martínez, tendría sus momentos de mayor exaltación en el siglo XX de la mano de trabajos como los de Alberto Edwards, Francisco Antonio Encina y Bernardino Bravo Lira. Si para la historiografía liberal la «reacción colonial» había significado un retroceso en el camino progresista que había abierto la revolución, para la historiografía conservadora esa vuelta al pasado había significado la posibilidad de fundar las bases para el progreso efectivo de la república, al recuperar el sentido de autoridad propio de la colonia para consolidar, de ahí, el «estado en forma».

Lo que tienen en común ambas visiones es que tienden a conceptualizar el republicanismo surgido de aquel momento como una suerte de fachada formal, una lectura persistente incluso en nuestros días (Cristi y Ruiz Tagle, 2006: 14, 93). Estas lecturas predominantes dificultan recuperar una reflexión política mucho más compleja desarrollada en ese lustro clave que se inicia en 1829 y que culmina con la sanción de la Constitución de 1833. Por una parte, por el simplismo de atribuir la consolidación del proyecto republicano a la labor de un «estadista» como Portales, cuyo accionar es más próximo al de un operador político. Y también porque esta visión del problema minimiza el papel de un grupo de juristas y publicistas que articularon la solución constitucional que dotó de un entramado institucional al nuevo régimen, además de suministrarle el soporte ideológico: Agustín Vial Santelices, Vicente Bustillos, Manuel José Gandarillas, Andrés Bello y Mariano Egaña, entre otros.

Por otra parte, estas lecturas resultan incompletas porque obvian lo que era un hecho incuestionable para los contemporáneos, y es que la revolución había triunfado en sus principios. Es decir, esta había suministrado un cúmulo básico de conceptos políticos ineludibles en la reflexión política, que aunque tributarios de diversas tradiciones intelectuales, se habían convertido en un mínimo común denominador: soberanía nacional, pueblo, libertad, igualdad, constitución, república, representación, opinión pública, ciudadanía, nación,

entre otros. En otras palabras, hacia 1830 era impensable conceptualizar en Chile un régimen que prescindiera de estos elementos constitutivos de la modernidad política, de ahí que, por utilizar un término laxo, la revolución no podía ser sino republicana. Otra cosa es que, a partir de ese mismo *corpus* conceptual, el nuevo diseño institucional, impregnado de una sensibilidad conservadora, haya diferido en sus énfasis, jerarquías y valores, redefiniendo algunos conceptos y silenciando la posibilidad de interpretaciones políticas alternativas.

En este sentido, el argumento sostenido en estas páginas releva la importancia del proceso de elaboración constitucional impulsado por los juristas y publicistas afines al bando vencedor de la guerra civil de 1829, problema que en general ha sido relegado a un lugar marginal por la historiografía, más centrada en las prácticas represivas del régimen o en personajes controversiales, como Portales. Los rasgos centrales de este proceso, y que examino en detalle en estas páginas, fueron la relectura de la experiencia revolucionaria acumulada que actuó como prisma para dirimir los problemas políticos cruciales irresueltos de la independencia: deslindar los marcos de ejercicio de la ciudadanía, conjurar los riesgos de fragmentación territorial de la soberanía, redefinir la función de la constitución respecto a su relación con conceptos como orden y libertad y, finalmente, reordenar el equilibrio de poderes por medio de un aumento en las prerrogativas del Poder Ejecutivo.

La relevancia de la dimensión constitucional dentro de este problema es evidente. Si bien una serie de prácticas contribuyeron a la gobernabilidad del nuevo régimen —entre las que se cuentan la represión, la cooptación de la Iglesia, la consolidación de la Guardia Cívica como contrapeso al Ejército y la intervención electoral, lo que Collier (2005: 63-75) llama «los soportes principales del sistema»—, el trabajo intelectual que subyace a la deliberación constitucional supuso establecer un entramado normativo para la acción política que dotase de sentido a dichas prácticas. Pensar en ese momento constitucional como el espacio en el que se dirime la finalización del momento revolucionario me parece pertinente al menos por dos razones. En primer término, porque, siguiendo a Ricciardi (2009: 12-20), es en el marco de la institucionalización donde una revolución puede declararse como concluida, en tanto podríamos entender que el fin de una revolución se orienta en los términos de una «saturación jurídica del orden político». Pero, también, porque fue la resolución de ese momento constitucional aquello que singulariza la experiencia chilena en el marco hispanoamericano, en tanto la carta sancionada en 1833 extendió su vigencia —aunque con importantes reformas en las décadas de 1860 y 1870— durante casi un siglo, hasta la nueva constitución dictada en 1925. En ese sentido, argumento, la experiencia chilena se constituye en

un espacio privilegiado para analizar un problema político crucial, pero que tiende a ser desplazado en su importancia por la atracción propia de los orígenes: ¿cómo terminar una revolución?

## II. BALANCE CRÍTICO DE UNA ERA REVOLUCIONARIA

La década de 1830 se caracterizó en Hispanoamérica por la instalación de un discurso de urgencia respecto a la necesidad de finalizar la revolución independentista y culminar con la experimentación constitucional que caracterizó a aquellos años. Si la década de 1820 puede ser conceptualizada como un momento signado por las indefiniciones, como un período de «comienzos imperfectos» y «finales incompletos» (Brown, 2013: 92), la década siguiente sería, en buena parte de Hispanoamérica, un periodo que tendría como objetivo poner fin a los cabos sueltos legados por la revolución, para lo cual el autoritarismo y el centralismo devinieron en las estrategias de resolución de conflictos más invocadas (Bushnell y Macaulay, 1989: 77-83, 111-116).

Puesto que las revoluciones modernas se caracterizan por imaginarse a sí mismas como creadoras de un orden nuevo necesariamente mejor (Arendt, 2013: 42-43), no debe extrañar que el desajuste natural entre lo esperado y lo logrado ocasionara en algunos casos una sensación de desengaño respecto a las promesas revolucionarias. En alguna medida esto fue lo que pasó en Hispanoamérica en 1830, donde el desafío de consolidar el nuevo orden republicano parecía zozobrar entre tantos problemas estructurales. En esa década, Rojas (2009: 192, 319-322) vislumbra una conexión significativa entre republicanism y conservadurismo, propio de aquel «momento crepuscular que por entonces se vive en el Nuevo Mundo». Una sensación de frustración extendida, perceptible en personajes claves del período como Bolívar, Mier, San Martín y Sucre, quienes en sus escritos muestran el desaliento al constatar la falta de correspondencia entre la república y su soporte social. Tal sería el tópico central, dice Rojas, de aquel «copioso discurso del desencanto» característico desde 1830.

Este discurso es fácilmente perceptible en la prensa chilena. A propósito de la conmemoración de la decisiva batalla de Chacabuco (12 de febrero de 1817), *El Mercurio* delineó el discurso de la frustración al ver los escasos resultados conseguidos desde esa fecha: «Desde aquel día han transcurrido 14 años sin que en ese largo período se haya conseguido aún el objeto primordial de la separación de la metrópoli: prepararse a obtener el goce sólido de las ventajas que le dan las instituciones libres; hasta ahora no hemos hecho más que desviarnos, nada más hemos sido que las víctimas de las disensiones originadas por la falta de experiencia para conducirnos en nuestro nuevo estado» (*El Mercurio*, 11-02-1831).

Las disensiones internas, la inexperiencia política y la falta de costumbres acordes al proyecto republicano parecían explicar los yerros de la revolución, según confienciaba Juan Egaña: «[...] jamás he dudado que las colonias españolas necesitan como dos siglos de amoldamiento bajo un gobierno que teman y respeten para criar costumbres» (Silva Castro, 1951: 18-19). Según Joaquín Campino, el fracaso de las «republicuetas» hispanoamericanas debía atribuirse al origen de la independencia. En Hispanoamérica la revolución no había sido fruto de un proceso de maduración intelectual, sino que fue un proceso de ruptura inédito que, sobre la marcha de los acontecimientos, devino en la independencia: una revolución que tuvo que explicarse a sí misma en medio del devenir de los sucesos. El proceso de reflexión política, a la zaga siempre de los acontecimientos, se tornaba más complejo por la misma dinámica del «fermento» revolucionario, que había incorporado a la arena de la política moderna a nuevos segmentos de la población, carentes de instrucción cívica. Esto permitía entender el desencanto de aquella generación inmersa en un proceso de transición que parecía inacabable: «He aquí lo que hace mirar el estado actual de todos nuestros países como el síntoma de una fiebre para la cual no hay 'quina', y que es preciso resignarnos por fuerza, porque nada ganamos con desesperarnos. Todo se ha probado: desde la monarquía y el absolutismo militar hasta la más extremada democracia y libertad. La aureola de gloria de Bolívar no ha valido más que el saber y el talento de Rivadavia» (Salas, 1910-1914, III: 260-262).

En la lógica de los constituyentes de la década de 1830, aunque la revolución había triunfado en sus principios le faltaba todavía afianzar institucionalmente sus logros. La explicación de esta tensión residía especialmente en la dinámica político-ideológica de la década de 1820, que se había conformado en un nuevo campo de experiencias a partir del cual debían evaluarse los horizontes de expectativas posibles de la revolución, parafraseando a Koselleck (1993: 333-357). En efecto, la nueva experiencia dejaba de ser cada vez más aquel pasado colonial demonizado por la retórica revolucionaria, frente al cual cualquier cambio podía ser celebrado sin discusión como positivo, y se nutría, de forma creciente, de la propia experiencia revolucionaria. En otras palabras, las expectativas del constitucionalismo de 1820 estaban orientadas inequívocamente hacia el futuro, pues del pasado nada podía ser rescatado. Y si bien el criticismo hacia la colonia no desapareció tras 1830, el nuevo pasado disponible para pensar la política pasó a ser la experiencia de la década previa que era tanto local como continental. En ese sentido, la disponibilidad de una nueva experiencia contribuyó a moderar el contenido de las expectativas republicanas.

Lo que subyacía a este balance crítico de la revolución era la eclosión de una sensibilidad que, a falta de un mejor rótulo, podemos caracterizar como «conservadora». Este conservadurismo, en el caso chileno, no era monárquico



—por eso no era reaccionario— sino republicano. Lo utilizo asimismo *avant la lettre*, pues en aquel momento no era un rótulo para perfilar identidades políticas, sino que era una sensibilidad que en poco más de una década tenderá a institucionalizarse por medio de un partido, que les permitirá a sus simpatizantes identificarse a sí mismos como «conservadores». Por eso, más que una etiqueta doctrinaria, es más útil aprehenderlo como una sensibilidad: para ponerlo en términos de Oakeshott (1983), como una «actitud» frente al cambio que expresaría una serie de preferencias: la gradualidad frente a la ruptura, lo real frente a lo posible, lo conveniente a lo perfecto, entre otras.

Estas simpatías, además, pivotan en torno a un conjunto de tendencias claramente distinguibles, que coinciden con lo que Hirschman (1991) delineó como las «retóricas de la reacción». Obviando los equívocos de este último concepto, esta pequeña panoplia de recursos retóricos utilizados por el conservadurismo para defender sus posiciones y denostar a sus enemigos serían las tesis de la perversidad, de la futilidad y del riesgo.

Respecto al primer caso, el discurso progresista de la década de 1820, en su obsesión por la libertad como resultado de su aversión al «despotismo», había terminado consiguiendo un efecto perverso a sus propósitos, en la medida que el abuso de la libertad había devenido en libertinaje y, de ahí, en anarquía. Eso fue la explicación que proponía *El Araucano* (24-09-1831) para explicar los desvaríos de la revolución chilena: «el mismo horror que concebimos por la tiranía de que acabábamos de salir, nos hicieron adoptar principios muy exagerados: ellos produjeron la anarquía, el desorden y la inestabilidad de nuestras instituciones y gobiernos, y abrieron la puerta a la ambición y las miras particulares de que hemos sido víctimas».

El recurso a la tesis de la futilidad fue particularmente relevante y eficaz en el debate constitucional. En efecto, esta postura se enfocaba en el cuestionamiento a lo que se estimaba había sido un excesivo devaneo intelectual a la hora de establecer diseños constitucionales en la década previa, donde el liberalismo, pecando de un excesivo doctrinarismo, no había podido articular una institucionalidad que hiciera coincidir el «país legal» y el «país real». Era aquel voluntarismo excesivamente optimista en la eficacia de las leyes que, por lo mismo, terminaba siendo fútil al ignorar las estructuras básicas de la sociedad, «creyendo que las aplicaciones de las teorías políticas eran tan fáciles como el estudio de su enmarañado kempis», según un periódico nortino (*La Bandera Tricolor*, 29-09-1831).

Finalmente, en lo que respecta a la tesis del riesgo, esta también demostró su eficacia retórica para legitimar la labor del nuevo grupo dirigente. Partiendo de la aceptación teórica de los conceptos nodales de la modernidad política, el problema para la sensibilidad conservadora no eran estos principios, sino los riesgos aparejados a su implementación irreflexiva, que en su

diagnóstico era como se habían llevado a cabo antes de 1829. En otros términos, el problema era que los legisladores no supieron leer el *timing* para aplicar estos principios, ni habían tenido el tino político para calcular la profundidad en que deberían haberse implementado. Justamente por eso el país se encontraba «al borde del precipicio», como sentenció *La Lucerna* (11-07-1832). No hace falta añadir que este discurso posicionaba retóricamente a quienes lo formulaban como los patrimonializadores de la gestión adecuada de los principios políticos del republicanismo.

### III. LA CENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO TERRITORIAL

Uno de los legados más conflictivos del colapso de la monarquía hispánica fue la dispersión territorial de la soberanía. Los esfuerzos por conjurar este proceso y por institucionalizar un régimen que asegurase la convivencia provincial tuvieron su punto álgido en la década de 1820, al calor de los debates entre federalistas y unitarios. El mecanismo consensual ensayado por los constituyentes de 1828, al prescindir de la adjetivación federal o unitaria de la república, fue prontamente impugnado por los constituyentes de 1831, al afirmar en su memoria crítica de dicha carta que esta «no expresa si es unitaria o federal; así es que, abundando en la segunda, no adopta las garantías respectivas que, por otra parte, resiste la constitución natural misma del país; de lo que necesariamente ha resultado la desorganización que nos redujo a la guerra civil» (Letelier, 1887-1908, XXI: 10).

El debate en la prensa sobre este punto intentó en su mayoría apoyar el diagnóstico de la nueva coalición gobernante. El lenguaje político defendido por los medios afines al gobierno insistía en que las instituciones debían adaptarse a las «necesidades», dentro de las cuales la mantención del orden, como precondition para el goce efectivo de la libertad, resultaba ser la prioridad de la nueva coalición dirigente. Para cumplir estos propósitos, y desengañados de la experiencia nacional y continental, *El Araucano* aclaraba que se había «demostrado tiempo hace que el central es el más convenientes para Chile porque solo bajo esa forma puede asegurarse la tranquilidad de la república entera. Ya sobre esto no hay cuestión; ya todos los partidarios de buena fe de ese ruinoso sistema de dividir la república en trozos para reunirlos después por medio de unas zurciduras tan débiles como perjudiciales», que era lo que proponía el federalismo (*El Araucano*, 30-04-1831).

Por cierto, algunas voces criticaron la visión del gobierno respecto a la necesidad de restringir las facultades provinciales por considerarlas excesivas y atentatorias contra la gobernabilidad del país. Contra esta postura se planteó un autor que bajo las iniciales T. R. publicó, paradójicamente en *El Araucano*,

una defensa de las asambleas provinciales. Según su perspectiva, la cadena de gobierno desde el poder ejecutivo, pasando por los intendentes, gobernadores y miembros de los municipios, estaba bien diseñada en la Constitución de 1828, y si habían existido conflictos entre estos no se debía al modelo, sino a cuestiones personales. Tampoco era válido el argumento según el cual las asambleas provinciales «son unos cuerpos que siempre han mantenido la anarquía en el país». Esta afirmación era errada, aclaraba, pues confundía los planos en los cuales deliberaban los miembros de esta institución, un contexto local que requería conocimientos prácticos y no teóricos, que eran necesarios para la formación de leyes de carácter nacional. Lo que requerían las asambleas provinciales para producir los beneficios esperados era justamente la oportunidad de desplegar las virtudes de esta institución, una oportunidad que por diversas circunstancias no se había presentado. Por eso, concluía, resultaban perjudiciales las opiniones de quienes defendían la eliminación de tales espacios de ejercicio de la autonomía regional, pues estas tenían la función no solo de procurar medidas para la prosperidad de las localidades representadas, sino también de «contener la arbitrariedad de los intendentes y hacer efectiva la Constitución» (*El Araucano*, 02-07-1831).

Desde la nortina ciudad de La Serena esta visión fue impugnada. Porque para entender la ineficacia de las asambleas provinciales, y la consiguiente necesidad de eliminarlas, había que comprender fenómenos más de fondo que las objeciones analizadas por el comentarista anónimo del *Araucano*. Para eso era necesario recordar la singularidad política del momento constitucional de 1828, que había sido justamente contemporizar con el federalismo. Por eso la permanencia de las asambleas provinciales resultaba «una verdadera irrisión» en un diseño que no era ni federal ni centralista. De ahí que «las asambleas provinciales son los inválidos de la federación en su estado actual»: ni poseían todas las atribuciones para cumplir adecuadamente sus funciones, como teóricamente —y solo teóricamente— ocurría en el diseño federal, ni tampoco permitía al gobierno central desplegar toda la actividad requerida para mantener el orden público. Así, su ambigüedad constitutiva las volvía prescindibles (*La Bandera Tricolor*, 17-11-1831).

Perfilado así el escenario, la discusión legislativa buscó puntualizar algunos aspectos que justificaran una decisión —la erradicación de huellas institucionales del pasado federal— que ya estaba tomada. De ahí que los discursos antifederales de ese período insistieran en tópicos de probada eficacia retórica, como la distinción entre la teoría federalista con los resultados concretos a los que había dado lugar en Hispanoamérica y, sobre todo, revitalizar el viejo argumento de cuño culturalista sobre que su éxito en Estados Unidos se debía, más que al modelo, a las costumbres del pueblo norteamericano (*El Araucano*, 14-04-1832).

Por eso no debe extrañar que los constituyentes de 1833 dismantelasen sin mayor debate la única institución que podía remitir todavía al imaginario federal, las asambleas provinciales, disgregando sus atribuciones entre la figura del intendente y los cabildos. Andrés Bello justificó este fundamental cambio en su comentario sobre la nueva constitución. Las asambleas provinciales habían sido eliminadas porque su papel en la designación de los intendentes obstaculizaba «aquella dependencia sucesiva y continuada por la cual el Jefe de la República puede hacer efectiva la responsabilidad de todos los agentes de la administración». En el nuevo escenario político abierto tras 1829 no valía la pena conservar aquellas instituciones «que fueron creadas en aquel tiempo como un calmante de los restos de la fiebre federal que en los tiempos anteriores hubo de devorarnos», porque habían deambulado entre dos extremos nefastos para el país: «cuando dejaban de ser fantasmas, el de servir de hincapié a las revoluciones». Este punto resultaba clave, pues si lo que requería la república para dar por concluida la revolución era afianzar el orden público, parte de esta estrategia era despolitizar a las comunidades locales, que habían sido faccionalizadas por instituciones como las asambleas provinciales (*El Araucano*, 01-06-1833).

#### IV. REDEFINIR LA CIUDADANÍA

La estrategia de despolitización desplegada por el nuevo grupo gobernante se enfocó tanto en constreñir los espacios de participación regional como en redefinir los marcos de participación ciudadana. En su diagnóstico, la dificultad para afianzar las conquistas de la revolución se debía a la incapacidad del liberalismo de la década de 1820 para gestionar uno de los legados inevitables de la independencia: la politización de la sociedad. Porque si bien la movilización política de amplios sectores de la población se estimó clave en el momento de la ruptura con España, en este nuevo momento el goce efectivo de las virtudes atribuidas al republicanismo exigía operar en el sentido inverso: desmovilizando a la sociedad. Lo que había desestabilizado el orden social era la excesiva politización que la breve, pero fundamental, experiencia federalista había legado al país, tanto por aquellas atribuciones brindadas a las asambleas provinciales como por el imaginario de que cualquier autoridad, para ser legítima, debía ser electa directamente por el pueblo, un pueblo que en su materialización política parecía ser excesivamente numeroso.

El trabajo político-intelectual que subyace a este diagnóstico en buena medida ha sido obviado por la historiografía por dos razones imbricadas. En primer término, porque la premisa de que la independencia había sido desde

su inicio hasta el fin un proceso meramente elitista impedía observar un fenómeno que pronto se mostró como claro: que el supuesto liderazgo incuestionado de las élites del proceso no era tal, ni que el lenguaje político de la época era monocorde. Como lo muestra una copiosa historiografía, las independencias posibilitaron la participación política de las clases populares que, aunque con diversos niveles de sofisticación ideológica o de impacto institucional en su actuación, devinieron en un actor colectivo ineludible en la vida política del período (Guardino, 1996; Sanders, 2004; Di Meglio, 2006; Méndez, 2005). Y en segundo lugar, porque la historiografía ha tendido a asimilar acríticamente el conocido aforismo portaleano, respecto a la «tendencia casi general de la masa al reposo» como aquel elemento que posibilitaba que el orden social chileno descansara sobre «el peso de la noche» (Fariña, 2007, I: 287). Puesto que el orden decía reposar en costumbres naturalmente inclinadas a la moderación, parecía fuera de lugar examinar en el espacio político e intelectual un fenómeno aparentemente sociológico (con excepción de Pinto, 2011).

Al igual que en el caso referente a las asambleas provinciales, la nueva Constitución de 1833 se planteó críticamente cómo había sido delimitada la ciudadanía en la carta precedente. En efecto, la Constitución de 1828 había establecido en la práctica un sufragio masculino casi universal, al prescindir del requisito de alfabetización y permutar los requisitos censitarios por el servicio en las guardias cívicas. Por eso no debe extrañar la importante movilización provocada por las elecciones presidenciales de 1829 en los grupos populares urbanos, especialmente en los vinculados al mundo artesanal (Wood, 2011: 48-78).

La experiencia de las elecciones de 1829 no hizo sino acentuar aquellas aprensiones iniciales respecto a lo que se consideraba una ciudadanía política demasiado extensa. Así, no debe extrañar que el reglamento para las elecciones del Congreso de Plenipotenciarios fuese un punto de inflexión que prefiguraba un cambio que devendría en permanente respecto a los requisitos para ejercer la ciudadanía activa. En efecto, el reglamento estipulaba la necesidad de alfabetización o, en su defecto, un capital de mil pesos.

Esta renovada importancia del capital quedó más clara al debatirse los requisitos de renta como condición indispensable para poder formar parte del Congreso. Fue *El Escrutador* el medio que, para defender estos requisitos, perfiló las líneas centrales de un ideario que terminó imponiéndose en el diseño institucional de los años siguientes. El periódico señaló la importancia del capital como factor moderador de las pasiones políticas, justamente por su interés en conservarlo por medio del orden institucional, una moderación que no existía en quienes no arriesgaban nada en las reformas institucionales: «¿Qué puede esperar la nación de hombres que no tienen ningún interés en la

conservación del orden por no estar contentos con su suerte [...]?» En una frase decidora, era «el temor a perder lo propio» lo que domesticaba las pasiones y conservaba el orden social, de ahí la necesidad de que los intereses de las clases propietarias fuesen representadas en el Congreso (*El Escrutador*, 14-11-1830).

*El Mercurio* agregó un elemento adicional y novedoso en el argumento a favor de la inclusión del requisito censitario. En un dato sintomático que reflejaba la intencionalidad del argumento, el diario porteño celebró el final del proceso de calificación de electores para el Congreso de Plenipotenciarios, cuya cifra había sido de 414 ciudadanos facultados para sufragar. El mismo diario que un año atrás —cuando su línea editorial era afín al liberalismo— festejaba la rápida calificación de 1 245 personas para votar en el puerto (*El Mercurio*, 26-05-1829), ahora defendía la nueva cifra de electores, «el máximo de votantes hábiles que debe producir Valparaíso». La razón de este viraje era la constatación de la peligrosidad de «prodigar con ligereza la acción de votar», que ya dejaba de ser conceptualizado como un derecho para pensarse como una función pública. Por eso había que procurar que «reine la más estricta igualdad entre los votantes hábiles, para que la opinión forme los gobiernos; y no la compra de votos». La igualdad entre los electores autónomos tanto por su racionalidad como por sus posesiones económicas justificaba, especialmente en un escenario de una acentuada estratificación social, la exclusión de aquellos carentes de autonomía y que, por lo mismo, su opinión resultaba mecánicamente la expresión de la voluntad de otro (*El Mercurio*, 10-11-1830).

La necesidad de repensar los nuevos criterios de la ciudadanía política desde una lógica censitaria fue evidente. Eso quedó claro en la memoria que en octubre de 1831 presentaron Agustín Vial, Francisco Elizalde y Manuel José Gandarillas sobre la necesidad de efectuar la reforma a la Constitución de 1828. En el texto se cuestionó la falta de claridad respecto a la delimitación de los criterios de acceso a la ciudadanía política, especialmente en términos pecuniarios: «La propiedad que se exige es tan vaga que puede reducirse a nada o elevarse arbitrariamente; como que la expresión *tener de qué vivir* parece que solo excluye a los muertos, porque el vivo se mantiene de algo, y si el *qué vivir* es relativo a las condiciones y circunstancias, las hay tales que es preciso mucho para *vivir*» (Letelier, 1887-1908, XXI: 10-11).

Aunque la postura fue apoyada desde *El Araucano* (27-11-1830), al señalar que «el derecho de sufragio solamente debiera concederse a los individuos que sean capaces de apreciarlo en su justo valor», una condición que solo podía asegurarse mediante «una subsistencia decente y cómoda», esta visión distó de ser consensual. «Nuestra constitución», afirmaba un remitido anónimo publicado también en *El Araucano* (09-07-1831), «no ha

vinculado el mérito a las riquezas: no es cosa muy rara en nuestro país un ciudadano pobre, pero virtuoso; y tal vez común, hombres ricos que no se hartan, y que pueden ceder en los congresos a los estímulos de su propio interés». La réplica a esta objeción no se hizo esperar, afirmando que estas argumentaciones solo sobreinterpretaban algunas excepciones a la regla general que establecía una correlación entre virtud cívica y posición económica (*El Araucano*, 09-07-1831).

El factor que ayudaría a discernir en la práctica la capacidad del ciudadano no solo remitió al aspecto económico, sino también pivotó sobre consideraciones respecto a la racionalidad del elector, medida por la alfabetización. Si bien la alfabetización como requisito de acceso a la ciudadanía política fue un debate significativo en la década de 1820, la omisión de este requisito por el código de 1828 obligó a recuperar esa discusión e insertarla dentro del proyecto desmovilizador que estamos examinando. Comentando el libro de Charles Lucas *Système Penitentiaire*, Andrés Bello llegó a la conclusión de que, además de la riqueza, la instrucción era uno de «los mejores garantes de moralidad en los individuos». Por esa razón la ciudadanía activa debían circunscribirse a quienes cumplieran con estas dos condiciones: «Las funciones de electores y de jurados, el ejercicio de los derechos civiles, políticos, ¿a quién se confían? ¿A los ignorantes? ¿A los proletarios? No. Propiedad y luces son en todas partes los dos títulos que los hombres presentan a la confianza de la sociedad, y las condiciones fundamentales de toda participación en los negocios públicos» (Fundación La Casa de Bello, 1981-1986, XVIII: 672).

La Constitución de 1833, finalmente, zanjó estas discusiones, al establecer como condiciones de acceso a la ciudadanía 25 años si se era soltero (21 si casado), ser alfabeto (esta disposición solo regiría desde 1840) y cumplir alguno de estos requisitos: una propiedad inmueble cuyo valor sería fijado para cada provincia por una ley especial; el ejercicio de una industria, el goce de algún empleo cuya renta también sería estipulada por la misma ley<sup>1</sup>. Al

<sup>1</sup> *Constitución de la República de Chile* (1833), cap. IV, art. 8.º. De acuerdo a lo consignado por el reglamento de las elecciones de 30 de noviembre de 1833, para ser elector se debía acreditar, en Santiago, una propiedad inmueble de valor de no menos de 2000 pesos, o un capital del mismo monto; o el ejercicio de un oficio que reportase una renta de a lo menos 200 pesos. En las provincias de Coquimbo, Aconcagua, Colchagua, Talca, Maule y Concepción, los valores serían de una propiedad inmueble de 500 pesos, el capital de 1000 pesos, y la renta de 100 pesos. Finalmente, para las provincias de Valdivia y Chiloé, se exigiría un capital en giro de 500 pesos, una renta de 60 pesos o una propiedad de valor de a lo menos 300 pesos, o cuya extensión fuese de cuatro cuadras de terreno en cultivo.

comentar el nuevo código constitucional, Andrés Bello se mostró muy complacido por los cambios introducidos en lo relativo a la ciudadanía, en un comentario que puede ser considerado como una síntesis de la visión que desde la coalición conservadora gobernante se levantaría para referirse a los límites de la ciudadanía en el país: «La restricción del derecho de sufragio es una barrera formidable que se ha opuesto a los que en las elecciones hacían de la opinión pública el agente de sus aspiraciones secretas. Únicamente se ha concedido esta preciosa facultad a los que saben estimarla, y que son incapaces de ponerla a la venta» (*El Araucano*, 25-05-1833).

Los resultados prácticos de este nuevo imaginario político relativo a la ciudadanía son elocuentes. Si en la elección de diputados de 1829 votaron 20 287 electores, en 1834, en los primeros comicios bajo la nueva carta lo hicieron 7 000, una baja del 66,96 % del electorado (Urzúa Valenzuela, 1992: 84). Este proceso de «jibarización ciudadana» (Pinto y Valdivia, 2009: 219), no obstante, debe ser leído de una forma más compleja que un mero reflujó conservador —aunque mucho de eso tiene—, que ha sido la tesis predominante en la historiografía nacional.

Prescindiendo de algunos matices necesarios, podemos afirmar que en el lustro aquí examinado estamos en presencia de un desplazamiento significativo en la forma de conceptualizar la ciudadanía, en un umbral histórico que se aleja de aquellas formas de imaginar la participación ciudadana en los años anteriores, tales como el interreconocimiento de la comunidad local, típico de la categoría de «vecino», como también del recurso a la virtud cívica característica de la tradición republicana. De forma sintomática, el recurso al «modo de vivir conocido» y a la virtud desaparecieron de la discusión concerniente a la ciudadanía para dar paso a un concepto que se posicionará como el nuevo eje articulador: la «capacidad», es decir la facultad de actuar de forma autónoma tanto racional como económicamente.

El recurso a la capacidad, si bien no es democrático —de hecho, se piensa como contrario a ese principio—, tampoco es simplemente conservador. Es más, desde su formulación original por el grupo de los doctrinarios franceses, la «ciudadanía capacitaria», devino en un aspecto central de la teoría política respecto a la ciudadanía de parte del liberalismo decimonónico (Rosanvallon, 1985: 95-104; Kahan, 2003). Este desplazamiento fundamental en las formas de categorización de la ciudadanía política estaba mutuamente imbricado con otra transformación significativa en el plano del espacio de ejercicio de la ciudadanía: el voto concebido más que como un derecho, como una función. Este cambio, que había sido esbozado tímidamente a fines de la década de 1820, en este nuevo momento adquirió un estatuto hegemónico que, de hecho, también lo sería en general para el liberalismo decimonónico (Ihl, 2004: 38).



## V. REPENSAR LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL: PRAGMATISMO Y ORDEN

La crisis de 1829 tuvo como uno de los ejes principales de las discusiones el problema constitucional, cuestión que explica que los bandos contendientes en la guerra civil se autodesignasen como defensores de la constitución. Prescindiendo de la cuestión sobre qué bando era el verdadero defensor de la constitución, lo importante para los propósitos de la argumentación es el rol nuclear que desde la década de 1810, había venido desempeñando la constitución como mecanismo que, paradójicamente, había producido los conflictos políticos pero que, también, teóricamente, permitía clausurarlos. De ahí que el devenir político nacional desde la declaración de independencia estuviese signado por las imputaciones cruzadas que las constituciones del período, fuesen provisorias o solo hayan sido proyectadas, no eran las adecuadas para el contexto chileno. La derogación de las cartas como primera medida tomada por los nuevos grupos en el poder, y la proyección inmediata de otra afín a sus sensibilidades ideológicas, abría así una espiral donde la constitución, imaginada como la encauzadora fundamental del conflicto, siempre podía ser impugnada y redefinida. Por eso no debe extrañar que la crisis constitucional de 1829 haya sido vista por el nuevo grupo dirigente como la oportunidad para cerrar aquella *vacatio legis* con la promulgación de una nueva carta funcional afín a su sensibilidad conservadora.

En torno al problema de la articulación de una constitución duradera, la mirada de Andrés Bello resulta señera. El gran problema constitucional en Hispanoamérica había sido su deseo de ignorar el legado colonial en la formulación de la nueva legislación republicana, una cuestión que impedía comprender la singularidad de la experiencia revolucionaria continental: lidiar con los legados del despotismo colonial y una legislación hispánica que «mal podían adaptarse al espíritu de nuestras instituciones democráticas». Esa tensión había retardado la implementación del constitucionalismo republicano al provocar un hiato entre la política y la sociedad, porque la discordancia de sus tiempos había dislocado una relación que debería ir a la par. La política marchaba con un vértigo que dejaba a la sociedad siempre a la zaga, dejando al republicanismo hispanoamericano sin un fundamento que dotara de consistencia la reflexión constitucional. En palabras de Bello, esa era la tensión fundacional: «Principios abstractos, que para los más eran denominaciones sin sentido, pugnaban con hábitos y preocupaciones inveteradas, que contaban con auxiliares poderosos en casi todas las profesiones existentes. Constituciones han sucedido a constituciones; y los materiales sobrepuestos no han podido jamás conglutinarse y formar un todo con aquellos que necesariamente debían servirles de basa». Así, la sugerencia era seguir el principio incremental: «[...]

el mejor remedio que puede aplicarse a los inconvenientes de una constitución que vacila porque no ha tenido tiempo de consolidarse es mantenerla a toda costa, mejorándola progresivamente y sobre todo acomodando a ella las demás partes de nuestra organización política» (*El Araucano*, 11-11-1830).

La reflexión de Bello se constituyó en un sustrato básico para entender los lineamientos del constitucionalismo conservador de la década de 1830. Eso se refleja, por ejemplo, en el discurso oficial de Joaquín Prieto. Para lograr una constitución acorde a las nuevas circunstancias, los legisladores optaron por distanciarse de aquella excesiva teorización que se le atribuía a los ensayos constitucionales de la década de 1820 e inclinarse por leyes más pragmáticas que garantizaran ante todo el orden, que devino entonces en un concepto fundamental. Así, en la alocución que dirigió el general Prieto a la Gran Convención, el organismo destinado a reformar la Carta de 1828, les indicó que «el fin de las leyes es la ventura de los hombres y de los pueblos, y no la ostentación de los principios» (*El Araucano*, 22-10-1832). Esta no fue una idea aislada en Prieto. En su discurso de apertura del Congreso Nacional en junio de 1832, el Presidente aconsejó a los legisladores, señalándoles: «Desnudos de aquel espíritu innovador, que somete a temerarios experimentos la suerte de los pueblos, creeréis sin duda que vuestra misión no es hacer otro pacto social, sino proveer medios que faciliten la ejecución del que existe, y afiancen su permanencia» (Letelier, 1887-1908, XIX: 319).

El cuestionamiento más radical hacia el voluntarismo del primer constitucionalismo chileno vino de Vicente Bustillos. En la memoria leída en la sesión de 6 de noviembre de 1832 en la Gran Convención, Bustillos sostuvo que el problema de las constituciones anteriores había sido la confianza excesiva en el poder performativo de las leyes, lo que había conducido a los legisladores no solo a intentar imponer instituciones ideadas para otras realidades, sino que también los había llevado a establecer una ruptura drástica con el pasado por medio de las leyes, olvidando que estas últimas no pueden imponerse de espaldas a la sociedad. Para el diputado, una de las causas centrales de las desavenencias postindependentistas había sido «el error de confiarlo todo a la escritura, de donde ha nacido la creencia de poder hacer constituciones». Y el problema era precisamente que «la constitución no puede ser escrita, porque siendo existencia y naturaleza ni una ni otra pueden escribirse». Estos dilemas estaban en el centro de la argumentación de Bustillos, para quien era «una obra imposible formar una Constitución a priori». Considerar las costumbres del país como el elemento central que debía orientar la función legislativa debería ser el principio rector de la Gran Convención; de otra forma sería «construir sin terreno donde elevar el edificio». Si los constituyentes aplicaban estos principios solo entonces se superaría la etapa de experimentación

constitucional que había desestabilizado al país, pues según Bustillos, «lo que hasta aquí hemos hecho, así nosotros como las demás nuevas repúblicas en orden a Constitución, ha sido el papel del mono de la fábula, haciendo fantasmagorías constitucionales sin habernos dedicado antes a encender la lámpara de las costumbres» (*La Lucerna*, 16-11-1832).

Entre las afirmaciones de Bello, Prieto y Bustillos que hemos examinado, si bien hay un consenso ideológico respecto a su crítica del voluntarismo legislativo, al mismo tiempo reluce una tensión fundamental con la retórica de la nueva coalición gobernante: ¿cómo conciliar la necesidad de una nueva constitución si el objetivo central de este momento era superar la etapa de experimentación de la década de 1820, cuyo rasgo más visible había sido, justamente, la proliferación de textos constitucionales? Bello y Prieto, al menos hasta mediados de 1831, defendían la tesis de reformar la Carta de 1828 —uno de los acuerdos tras la guerra civil— mientras que la dinámica política de ese nuevo momento constituyente había deslizado las posiciones de otro sector dentro de la misma coalición, dentro del que se encontraba Bustillos, hacia la defensa, sin ambages, de hacer una nueva constitución.

A inicios de junio de 1831, Manuel José Gandarillas presentó en el Congreso una moción pidiendo adelantar el período de reforma constitucional, que de acuerdo a la Carta de 1828 debía realizarse en 1836. La Gran Convención, el organismo que hacia octubre de 1831 se encargaría de concretar la moción de Gandarillas, se compondría de un pequeño grupo de miembros afines a la sensibilidad política de la nueva coalición. Su reducido número —36— permitiría minimizar la ya escasa probabilidad de disenso, siendo una muestra clara del «elitismo político» característico del constitucionalismo conservador, que desconfiaría de los procesos de reflexión colectiva con demasiados actores, en tanto dilatarían el arribo a consensos rápidos y correctos, según argumenta Gargarella (2010: 110).

La puesta en marcha del proceso de reforma constitucional dio paso a una importante discusión periodística respecto a su pertinencia (Leiras, 2004). Quien abrió el debate fue un remitido anónimo firmado con las iniciales T. R. que cuestionaba la reforma proyectada, por ser demasiado radical. Una reforma prematura y demasiado extensa hacia un código ya jurado provocaría una espiral revisionista de leyes que atentaría con la libertad, pues «de ley en ley, se llega a no tener ninguna y a caer por último en el despotismo». Tal había sido el ejemplo revolucionario francés que Chile parecía haber imitado desde la independencia. Por el contrario, el comentarista defendía el principio incremental, como lo sugería la experiencia británica, mejorando ciertos aspectos de la Carta de 1828 (*El Araucano*, 25-06-1832).

La réplica de Manuel José Gandarillas no se hizo esperar. La Constitución de 1828, en efecto, aunque jurada y con «principios muy buenos»,

resultaba ineficaz para los propósitos políticos de la nueva coalición gobernante, afianzar el orden. Para defender la necesidad de una nueva constitución, el editor del *Araucano* ponía el acento de su argumento en la clásica dicotomía entre «la teoría de los principios» y «la falta de analogía de ese código con nuestras costumbres», uno de los tópicos más manidos de la retórica conservadora. La inadecuación de la constitución se expresaba en aspectos como una concepción de la ciudadanía demasiado amplia, los escasos requisitos para ejercer la representación y, especialmente, ese pudor antiautoritario que explicaba la no incorporación en su entramado legal de las facultades extraordinarias, un recurso que para Gandarillas resultaba fundamental (*El Araucano*, 02-07-1831).

La polémica no fue aislada en la prensa. A fines del mismo año, otro remitido anónimo interpelaba a la Gran Convención para detener el proceso de reforma constitucional. Lo que había llevado al país a la crisis de 1829 no había sido la Constitución sino, justamente, la inobservancia de sus prescripciones (*El Mercurio*, 12-12-1831). Y en este caso, quienes estarían presentando el ejemplo más patente de violación de las normas constitucionales serían, paradójicamente, los encargados de velar por su cumplimiento. Tal era el dilema de una Convención constituyente que obviaba el mandato del código de 1828, que prescribía que su reforma podía efectuarse recién en 1836. Las implicancias de este proceder serían graves en lo mediato, aclaraba el autor: «¿Quién es tan estúpido que no conozca que si el presente Congreso Constitucional ha tenido facultad para adelantar la época de la reforma de nuestra Constitución, el que le suceda no hará lo mismo?» (*El Mercurio*, 13-12-1831).

El problema del cambio constitucional era que desbarataba toda la legitimidad de un régimen cuyo origen era de por sí cuestionable, la violencia de la guerra civil. Si la nueva coalición había amparado su conducta invocando la defensa de la constitución, con la reforma proyectada, paradójicamente, «se intenta hacer que desaparezca el ídolo a quien dirigíamos nuestros incienso». Porque aunque algunos medios insistieran en que se trataba de la Carta de 1828 reformada, la nueva constitución proyectada patentizaba uno de los factores que explicaban la errática construcción de un orden político en Hispanoamérica. Este era, afirmaba el publicista, su necesidad de reformarlo todo constantemente por la vía constitucional: «Hoy nos rige una constitución federal, mañana una central, un día es el sistema republicano, otro el aristocrático, y en medio de estas revoluciones todo se destruye y nada se regulariza» (*El Araucano*, 02-11-1832).

En el fondo, la nueva constitución discutida por la Gran Convención echaba por tierra la retórica legitimante del nuevo régimen, al no fundar su acción en el principio incremental, sino elaborar una carta de principios

políticos radicalmente distintos del texto a reformar. El nuevo proyecto constitucional, especialmente el elaborado por Mariano Egaña en su *Voto particular*, era «una mezcla heterogénea de elementos monárquicos y aristocráticos, de ideas viejas y modernas, una copia servil de instituciones extrañas que no tienen la menor analogía con el sistema de la actual Constitución y menos con el país en que se la quiere establecer». En síntesis, se estaba incurriendo en el mismo error que el conservadurismo le reprochaba a los legisladores de la década de 1820: su falta de continuidad entre un texto y otro por la adhesión a institucionalidades foráneas, en su caso, la británica. El comentario era lapidario contra los legisladores de 1831-1833: «Saltar de un sistema a otro enteramente opuesto, dormir hoy republicano para despertar mañana vasallo, y pretender sin tino ni consideración a las circunstancias de un país, trazarle en unos cuantos artículos la marcha que debe seguir, es pugnar con la misma naturaleza, es ladrar a la luna» (*El Araucano*, 02-11-1832).

Estas críticas no fueron aisladas, pues el discurso en torno a las costumbres nacionales se caracterizaba por su extrema adaptabilidad a los intereses de quien apelaba a él. Por eso la relación entre ley y costumbre tenía una dimensión arbitraria en su vinculación que, así como servía para cuestionar el principismo doctrinal del liberalismo *pipiolo*, también podía ser esgrimido de forma contraria. Eso fue lo que planteó de forma sarcástica *El Hurón* (22-05-1832) al comentar el proyecto constitucional de Mariano Egaña, que a causa de su acentuado autoritarismo respecto a la experiencia política previa, en realidad parecía que su autor se había equivocado de costumbres nacionales: su código, más que a los chilenos, «solo podría convenir a los turcos o a los chinos».

## VI. UN NUEVO EQUILIBRIO: EL PODER EJECUTIVO Y LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Las críticas hacia la anglofilia de Egaña revelan un aspecto clave para comprender el nuevo diseño constitucional, y es la confluencia de las figuras de Mariano Egaña y Andrés Bello, admiradoras del modelo británico, en buena medida porque su experiencia biográfica les había permitido presenciar la dinámica de los tumultuosos años 1820 desde Londres (Brahm, 2007: 33-63; Jaksić, 2001: 93-124). En el escenario de inestabilidad institucional, y de reflujos democráticos y autoritarios que caracterizaron a ese momento, solo la monarquía británica parecía haberse librado del marasmo revolucionario y, según Egaña, había sido «el único país que ha quedado a salvo en la inundación general del despotismo que ha cubierto a Europa», y que había sido capaz de preservar sus «instituciones liberales» (González Echeñique, 1984: 73).

El atractivo del modelo constitucional británico no debería sorprendernos. Si el republicanismo estadounidense era todavía una experiencia reciente, y cuyos éxitos, según la creencia generalizada, parecían deberse más a las virtudes de sus ciudadanos que a sus instituciones, era justamente en esto en lo que radicaba la seducción del caso inglés: era una experiencia perdurable y sus virtudes pivotaban en una adecuada constitución. Dicho atractivo no era reciente en el pensamiento constitucional. Durante el siglo XVIII fue extendida la idea de que la constitución británica era el diseño político más acabado y que impedía la absolutización del poder por un adecuado despliegue de *checks and balances* (Fioravanti, 2001: 95-100). Como muestra Racine (2010), la influencia británica en las élites hispanoamericanas resulta fundamental, no solo por razones biográficas —entre 1808 y 1830 más de 70 personajes centrales de las independencias vivieron allí— sino, sobre todo, porque la experiencia británica parecía otorgar las herramientas para encauzar el cambio revolucionario: un proceso dirigido desde arriba, sin alterar el orden social y con políticas de cambio gradual, lo que permitiría a las dirigencias hispanoamericanas afianzar institucionalmente los logros de la revolución.

Para sus críticos, la anglofilia de Egaña se expresaba especialmente en el autoritarismo que destilaba su proyecto constitucional, en tanto las prerrogativas del Ejecutivo le aproximaban a las de una monarquía. No obstante, según puntualizaban sus impugnadores, Egaña parecía enfocarse solo en el aumento de las facultades al poder ejecutivo, obviando el resto del entramado constitucional británico, que permitía contrapesar esas atribuciones. Tal fue la crítica planteada por José Miguel Infante. Inglaterra poseía tres pilares que sostenían su libertad: la tolerancia religiosa, la libertad de imprenta y los juicios por jurados, ninguno de los cuales estaba en el proyecto de Egaña. La obsesión del jurista por el orden lo había llevado a adoptar «solo el barniz de aquel decantado edificio». En otras palabras, Egaña había rechazado «lo que tienen de bueno las instituciones políticas de la Gran Bretaña» implementando solamente aquellos elementos «peligrosos a la libertad» (*El Valdiviano Federal*, 01-06-1832).

Aunque estas críticas se centraban en cómo Mariano Egaña en particular había imaginado un diseño institucional que permitiese ampliar las facultades del ejecutivo, lo cierto es que el jurista solo reproducía una de las formas de pensar lo que a esas alturas se había instalado como un consenso básico dentro del nuevo grupo dirigente. Por lo demás, este reclamo no era reciente. El fracaso del proyecto federalista en 1826 llevó a algunos publicistas y políticos a demandar una mayor concentración de atribuciones en la figura del Ejecutivo, fenómeno del cual eran conscientes los constituyentes de 1828, solo que el recelo liberal respecto al Ejecutivo los hizo mediar entre las posiciones extremas. Esta contemporización del momento de 1828 fue uno de los aspectos en

los cuales más se ensañó la retórica de la nueva sensibilidad conservadora para defender uno de los puntos centrales de su agenda política: rediseñar el equilibrio de poderes otorgándole una marcada preeminencia al Ejecutivo como mecanismo que permitiría imponer el orden político en un escenario de volatilidad del mismo, un contexto de desestabilización en el cual, cabría agregar, el nuevo grupo dirigente tuvo una altísima cuota de responsabilidad.

Desde fines de 1830 *El Araucano* (04-12-1830) insistió en la necesidad de reformar la constitución, uno de cuyos aspectos más defectuosos eran las escasas atribuciones otorgadas al poder ejecutivo, lo que imposibilitaba al gobierno afianzar la tranquilidad pública. Y aunque para algunos comentaristas este balance no era exacto, pues en la Constitución de 1828 el Ejecutivo tendría un poco menos de atribuciones que en la Carta gaditana de 1812, y más que en los Estados Unidos (*El Araucano*, 02-07-1831), la agenda de ampliación de facultades presidenciales terminó imponiéndose.

Así, no resulta extraño que en el balance crítico de la Constitución de 1828 que presentó en octubre de 1831 la comisión legislativa de la Gran Convención uno de los aspectos más claros que evidenciaban la necesidad de reformarla eran las escasas atribuciones asignadas al Ejecutivo. Para defender este punto la comisión recurrió a la tesis del efecto perverso. Los constituyentes de 1828, guiados por «la exageración de la falsa democracia», habían potenciado al poder legislativo a expensas del ejecutivo, creando así «una magistratura insignificante». Como a causa del prejuicio liberal contra la figura presidencial se habían puesto tantas trabas a su accionar, el liberalismo *pipiolo* había provocado un efecto perverso: «[...] por huir del despotismo de uno, se cae en el de todos o lo que es lo mismo, en la anarquía» (Letelier, 1887-1908, XXI: 11).

Tal visión fue impugnada por Ladislao Ochoa, en una petición elevada a la Gran Convención. Allí Ochoa solicitaba detener la reforma constitucional porque de continuar esta significaría «el exterminio inevitable de los chilenos». Las razones del sombrío pronóstico estribaban en el aumento excesivo de las atribuciones presidenciales que develaban, en el fondo, una mala resolución de un diagnóstico que era correcto. Si, en efecto, era plausible la tesis según la cual los constituyentes, por huir del despotismo de uno, terminaron creando «un monstruo por cuerpo político, sin cabeza que morigere la acción de los demás miembros», la paradoja era que la Gran Convención estaría desliziándose al extremo opuesto. Su crítica hacia la falta de atribuciones del Ejecutivo los había llevado a «criar otro monstruo, con una cabeza que, en vez de morigerar las acciones y funciones de los demás miembros del cuerpo político, se las absorbe todas». En el fondo, lo que terminaban haciendo los constituyentes era cambiar al titular de la soberanía: este dejaba de ser el «pueblo» y pasaba a ser el presidente (*El Correo Mercantil*, 18-05-1832).

El incremento en las atribuciones al poder ejecutivo en el diseño constitucional de 1833 resulta evidente si se comparan con las de la Carta de 1828. En la nueva constitución el presidente tendría la facultad de nombrar los intendentes provinciales y gobernadores de departamento, además de empleados públicos y oficiales de las fuerzas armadas; el poder de indultar, de iniciativa legal y de veto (con insistencia de dos tercios, pero luego de un año); la posibilidad de reelección inmediata por un período (5 años) y, especialmente, el otorgamiento de facultades extraordinarias, lo que le permitiría decretar el estado de sitio previo acuerdo con el Consejo de Estado. Este último cuerpo vendría en varias instancias a suplir el papel moderador respecto al Ejecutivo que desempeñaba el Congreso en el modelo de 1828, con el cual el presidente debía negociar varias de sus prerrogativas. El Consejo de Estado, además, tenía un carácter meramente consultivo y el presidente tenía directa injerencia en su conformación (Brahm, 2007: 102).

Aunque de claro sesgo autoritario, la Carta de 1833 también había sido objeto de un proceso de negociación, incluso dentro del estrecho margen de disenso existente en la Gran Convención, respecto a otras facultades que otros proyectos paralelos habían sugerido respecto a la figura presidencial: así, por ejemplo, tanto el proyecto que circuló en abril de 1832 como el *Voto particular* de Egaña permitían la reelección indefinida del mandatario; y mientras el primer proyecto hacía inviolable la figura presidencial, el proyecto de Egaña le confería la posibilidad de disolver el Congreso (Leiras, 2004: 90). En ese escenario, no resultan extraños comentarios como el del *Hurón*, que sentenció que con el diseño constitucional proyectado, «si el Presidente de la República no se convierte en un monarca absoluto, será solamente porque no quiere» (*El Hurón*, 22-05-1832).

El aspecto más evidente y polémico de este giro autoritario fue las facultades extraordinarias otorgadas al presidente, un problema clave en el derrotero del constitucionalismo hispanoamericano de inicios de siglo. Para José Antonio Aguilar (2000: 57-58, 201), tradicionalmente la inestabilidad institucional en la América Latina posrevolucionaria se había atribuido a factores sociales, económicos, culturales e idiosincráticos, pero pocas veces se había reparado en el diseño constitucional escogido por los actores de la época, donde residiría una de sus causalidades ignoradas. El diseño constitucional liberal resultaba inviable en un contexto posrevolucionario al prescindir de las facultades extraordinarias en un escenario de inestabilidad política. El liberalismo, especialmente el tributario de las reflexiones de Constant, excluyó por principio los poderes de emergencia por considerarlos atentatorios contra las libertades individuales, un modelo que en gran parte tomaron los legisladores en América Latina, sin reparar en que ese diseño no contenía mecanismos para preservarse a sí mismo en tiempos de crisis. No deja de resultar



sorprendente, sin embargo, que Aguilar no examine la excepción más notable de su tesis —que tiende a extrapolar al resto del continente la experiencia mexicana— y que es justamente el caso chileno, el único diseño constitucional surgido en el contexto de las revoluciones hispanoamericanas que sobrevivió a los avatares del siglo XIX.

En cierto sentido, el otorgamiento de las facultades extraordinarias al Ejecutivo en la Carta de 1833 vendría a constitucionalizar una práctica ya operante que, tras la guerra civil, había reflejado una probada eficacia en desmantelar la oposición al nuevo régimen. En efecto, tras la batalla de Lircay el Congreso de Plenipotenciarios otorgó al gobierno facultades extraordinarias para gestionar el escenario de la posguerra civil, atribuciones cuya continuidad fueron defendidas en su eficacia por medios afines al gobierno (*El Araucano*, 02-07-1831).

La idea de transitar de una situación *de facto* a una *de iure* en torno a este problema fue cuestionada por quienes adscribían a un liberalismo tributario de Constant, respecto a que el goce de las libertades individuales no podía suspenderse aun cuando los motivos para hacerlo tuviesen miras paternalistas o buscasen preservar el orden público (Sánchez-Mejía, 1992: 158-160). Así lo hizo el anónimo de iniciales T. R. cuando, tras invocar la autoridad del politólogo lausanes, afirmó que las facultades extraordinarias «pueden ser en gran manera ominosa a la libertad, abriendo la puerta para que a la sombra de la ley se cometan mil arbitrariedades». El amplio espacio de discrecionalidad que abrían estas medidas se tornaba especialmente sensible si se consideraba el contexto de polarización política legado por la guerra civil y la presencia de operadores políticos con escasos escrúpulos dentro de la coalición gobernante. De ahí que exclamara, para oponerse a la inclusión de las facultades extraordinarias en la agenda de reforma constitucional: «Perezca primero el Estado, sepúltese todo en sus ruinas antes de valerse de un medio que pueda ser un instrumento de tales prevaricaciones» (*El Araucano*, 02-11-1832).

El escenario de polarización política y de fragilidad del orden público crispó la convivencia cívica, porque la gestión de la paz se impuso de forma tan drástica para con los vencidos en la guerra civil que provocó una espiral sediciosa en algunos núcleos de disidencia político-militar. Esta dinámica de círculo vicioso se expresó en un conjunto de conspiraciones contra el régimen de Prieto que, cual profecía autocumplida, terminaba proporcionándole al nuevo gobierno insumos para justificar el recurso a las facultades extraordinarias. Varias conspiraciones dan cuenta de esta situación: la orquestada por José María Labé y Carlos Rodríguez; la liderada por el oficial Domingo Tenorio en Juan Fernández; la de los oficiales Pedro Reyes y Eusebio Ruiz en Colchagua; la de Joaquín Arteaga y Ramón Picarte en Santiago; y, finalmente, la

denominada «revolución de los puñales» (Sotomayor Valdés, 1980, I: 135-146, 265-310).

En ese contexto, no debe extrañar la radicalización de las posturas que defendían la necesidad de incorporar en el diseño constitucional las facultades de emergencia y endurecer las sanciones contra los conspiradores. Así, entre las enseñanzas que se podían extraer de la conspiración de Domingo Tenorio, *El Araucano* (14-01-1832) remarcó «la inutilidad de moderar las penas a los grandes delincuentes con la esperanza de que se enmienden». Mientras que para *El Constitucional* (18-07-1833) la conspiración liderada por Joaquín Arteaga y Ramón Picarte terminaba otorgándole la razón al gobierno en su idea de aumentar las atribuciones del Ejecutivo y ser inflexibles con la oposición: «La piedad, don del cielo, es una debilidad culpable cuando deja sin castigo a criminales tan descarados y toda transacción con el crimen viene a ser un crimen de parte del que la autoriza».

Andrés Bello, en su comentario a la Constitución de 1833, explicó la necesidad de los poderes de emergencia en el nuevo diseño institucional. En la nueva Carta el presidente había «recibido el vigor necesario para obrar el bien, sometiendo a su autoridad todos los subalternos de que debe servirse para conservar el orden en todo el Estado». Los poderes de emergencia, a diferencia de los diseños constitucionales previos, le otorgaban «al poder fuerza para defenderse contra los ataques de la insubordinación, producida por los excesos de la democracia», aunque el Consejo de Estado, afirmaba inmediatamente Bello en una declaración inevitable dentro de un régimen constitucional, otorgaría a los ciudadanos «recursos con que preservarse del despotismo» (*El Araucano*, 17-05-1833). Para Bello el error del constitucionalismo *pipiolo* en este punto había sido suponer ingenuamente que la misma ley regularía el disenso en todos los actores del campo político. Los poderes de emergencia serían la muestra palpable de una reconceptualización de lo político como el campo en que opera la imprevisibilidad, de allí que la constitución, en tanto norma que buscaría regular la dinámicas de ese campo, tuviera que incluir las facultades extraordinarias como señal inequívoca de esta variación. Solo con estas medidas se podría afianzar el orden como prerequisite para la constitución de la libertad efectiva, al permitirle al Ejecutivo disponer de «un dique contra el torrente de las conmociones de partido» y de «apagar el ardor de una inmoderada libertad» (*El Araucano*, 25-05-1833).

Reflejando la funcionalidad de este viraje político, una de las primeras medidas realizadas bajo la nueva constitución fue, justamente, la solicitud de facultades extraordinarias. A fines de agosto de 1833, el Congreso otorgó poderes de emergencia al Presidente, tras considerar que las recientes conspiraciones hacían necesario «que exista una administración fuerte y vigorosa en estado de contener males tan graves que se repiten con tanta rapidez» (Letelier,

1887-1908, XXII: 99). Se inauguraba así un clima de paranoia conspirativa del régimen que se extendería a lo largo de toda la década, pero también se iniciaba una dinámica política de insistente invocación al peligro del orden público como precondition para el otorgamiento de facultades extraordinarias del cual, cabría destacar, el nuevo régimen haría uso y abuso por espacio de tres décadas<sup>2</sup>.

Tal había sido la fórmula que el nuevo régimen había encontrado para poner fin al dilema, hasta entonces irresuelto, de poner fin a la revolución. La confluencia en ese momento histórico de un grupo de juristas desencantados con el rumbo liberal de la revolución, adscritos a un constitucionalismo pragmático y en buena medida anglófilo, y de un grupo de operadores políticos de una probada eficacia —dentro del cual descollaba la figura de Portales—, permitieron articular una solución que era tanto teórica como práctica, que incluso con momentos de tensiones dentro de sus formuladores, terminó manobrando en la tensa arena política de la posguerra civil.

## VII. CONCLUSIONES

En las páginas precedentes he examinado el proceso de reflexión que condujo a los constituyentes de 1830-1833 a articular una solución para un grupo de legados problemáticos resultantes de la disolución de la monarquía hispánica. Este proceso tuvo como sus aspectos centrales una relectura crítica de la experiencia revolucionaria; el esfuerzo por centralizar territorialmente el poder; la redefinición de los marcos de la ciudadanía política y, finalmente, una revisión de la función constitucional, cuyo rasgo más evidente en la discusión fue la preeminencia del orden sobre la libertad. Este viraje se reflejó constitucionalmente en la mayor concentración de poder en la figura del Ejecutivo, siendo uno de los aspectos más sobresalientes la inclusión de los poderes de emergencia como una de sus atribuciones fundamentales. Todo estos cambios políticos, aunque influidos por una sensibilidad conservadora, fueron debatidos a partir de las premisas conceptuales de la modernidad política republicana, lo que le permitió a la nueva Carta de 1833 autodefinir el régimen fundado como «popular representativo».

Con todo, el desenlace de la revolución no dejaba de ser paradójico para el constitucionalismo republicano, que había encontrado con la invocación de los poderes de emergencia la forma de preservarse a sí mismo, aunque anulándose

---

<sup>2</sup> Según muestra Vicuña Mackenna (1863: 137-138), un tercio del período comprendido entre 1833 y 1861 el país vivió bajo estado de excepción constitucional.

momentáneamente. Estas dos dimensiones, que la suspensión del imperio de la constitución estaba prevista *ex ante*, y que esta en teoría debía ser solo temporal, eran las que, en los bordes del mínimo aceptable, le permitían al régimen auto-definirse como «popular representativo». Que esta era la forma adecuada (y viable en el tiempo) de poner fin a la revolución de independencia para la nueva coalición gobernante quedó reflejado en las palabras con las que Joaquín Prieto presentó la nueva constitución. En esta los constituyentes habían procedido «despreciando teorías tan alucinadoras como impracticables», suministrando «los medios de asegurar para siempre el orden y tranquilidad pública contra los riesgos de los vaivenes de partidos a que han estado expuestos». En síntesis, con la nueva Carta se podría cumplir con la meta que el país había perseguido por caminos erróneos desde 1818: «poner fin a las revoluciones y disturbios a que daban origen en el desarreglo del sistema político en que nos colocó el triunfo de la independencia» (Valencia Avaria, 1951: 172). Era terminar la revolución.

### **Bibliografía**

- Aguilar, J. (2000). *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. México: FCE.
- Arendt, H. (2013). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- Bilbao, F. (1844). Sociabilidad chilena. *El Crepúsculo*, 2, 57-90.
- Brahm, E. (2007). *Mariano Egaña: derecho y política en la fundación de la República Conservadora*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Brown, M. (2013). The 1820s in perspective: The Bolivarian decade. En C. Thibaud, G. Entin, A. Gómez y F. Morelli (dirs.). *L'Atlantique révolutionnaire. Une perspective Ibéro-Américaine* (pp. 91-114). Rennes: Les Perséides.
- Bushnell, D. y Macaulay, N. (1989). *El nacimiento de los países latinoamericanos*. Madrid: Nerea.
- Centeno, M. y Ferraro, A. (eds.) (2014). *State and nation making in Latin America and Spain. Republics of the possible*. Cambridge: CUP.
- Collier, S. (2005). *Chile: la construcción de una república 1830-1865. Política e ideas*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Cristi, R. y Ruiz Tagle, P. (2006). *La república en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago: Lom.
- Di Meglio, G. (2006). *¡Viva el bajo pueblo! La plebe urbana de Buenos Aires y la política entre la Revolución de Mayo y el Rosismo (1810-1829)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Fariña, C. (2007). *Epistolario Diego Portales*. Santiago: Ediciones UDP.
- Fioravanti, M. (2001). *Constitución*. Madrid: Trotta.
- Fundación la Casa de Bello (1981-1986). *Obras completas de Andrés Bello*. Caracas: La Casa de Bello, 26 vols.
- Gargarella, R. (2010). *The Legal foundations of inequality. Constitutionalism in the Americas, 1776-1860*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750618>.

- González Echeñique, J. (1984). *Documentos de la misión de don Mariano Egaña en Londres*. Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- Guardino, P. (1996). *Peasants, politics, and the formation of Mexico's national State: Guerrero, 1800-1857*. Stanford: Stanford University Press.
- Guerra, F. X. (1995). Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas. En F. X. Guerra (ed.). *Revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español* (pp. 13-46). Madrid: Universidad Complutense.
- Hirschman, A. O. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México: FCE.
- Ihl, O. (2004). *El voto*. Santiago: Lom.
- Jaksić, I. (2001). *Andrés Bello: la pasión por el orden*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Kahan, A. S. (2003). *Liberalism in Nineteenth-Century Europe. The political culture of limited suffrage*. New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403937643>.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Kurtz, M. (2013). *Latin America State building in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Lastarria, J. (1861). *Don Diego Portales. Juicio histórico*. Santiago: Imprenta del Correo.
- Leiras, M. (2004). Ladrando a la luna: periodismo, política y legislación en la elaboración de la Constitución de Chile, 1831-1833. En P. Alonso (comp.). *Construcciones impresas. Panfletos, diarios y revistas en la formación de los estados nacionales en América Latina, 1820-1920* (pp. 79-106). Buenos Aires: FCE.
- Letelier, V. (1887-1908). *Sesiones de los cuerpos legislativos de la República de Chile, 1811 a 1845*. Santiago: Imprenta Cervantes, 37 vols.
- Méndez, C. (2005). *The plebeian republic. The Huanta rebellion and the making of the Peruvian State, 1820-1850*. Durham: Duke University Press.
- Oakeshott, M. (1983). Qué es ser conservador. *Estudios Públicos*, 11, 245-270.
- Pinto, J. (2011). ¿La tendencia de la masa al reposo? El régimen portaliano enfrenta al mundo plebeyo, 1830-1851. *Historia*, 44 (2), 401-442.
- y Valdivia, V. (2009). *¿Chilenos todos? La construcción social de la nación (1810-1840)*. Santiago: Lom.
- Racine, K. (2010). «This England and this now»: British cultural and intellectual influence in the Spanish American Independence Era. *Hispanic American Historical Review*, 90 (3), 423-454. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/00182168-2010-002>.
- Ricciardi, M. (2009). ¿Ha terminado la revolución? Historia del concepto y valoración política. *Espiral*, 15 (44), 9-29.
- Rojas, R. (2009). *Las repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica*. México: Taurus.
- Rosanvallon, P. (1985). *Le moment Guizot*. Paris: Gallimard.
- Safford, F. (1992). The problem of political order in early republican Spanish America. *Journal of Latin American Studies*, 24, 83-97. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X00023798>.
- Salas, M. (1910-1914). *Escritos de don Manuel de Salas y documentos relativos a él y a su familia*. Santiago: Imprenta Cervantes/Imprenta Barcelona.

- Sánchez-Mejía, M. (1992). *Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*. Madrid: Alianza.
- Sanders, J. (2004). *Contentious republicans: Popular politics, race, and class in nineteenth-century Colombia*. Durham: Duke University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/9780822385745>.
- Silva Castro, R. (1951). *Cartas de don Juan Egaña, 1832-1833*. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Sotomayor Valdés, R. (1980). *Historia de Chile bajo el gobierno del general don Joaquín Prieto*. Santiago: Academia Chilena de la Historia.
- Urzúa Valenzuela, G. (1992). *Historia política de Chile y su evolución electoral*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Valencia Avaria, L. (1951). *Anales de la República*. Santiago: Andrés Bello.
- Vicuña Mackenna, B. (1863). *Introducción a la historia de los diez años de la administración Montt. D. Diego Portales*. Valparaíso: Imprenta del Mercurio.
- Wood, J. (2011). *The Society of equality. Popular republicanism and democracy in Santiago de Chile, 1818-1851*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

EL SÍNDROME DEL ESCAÑO VACÍO:  
ABSENTISMO Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA  
EN LA ESPAÑA LIBERAL  
DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX

Empty seat syndrome:  
Absenteeism and political representation  
in mid-nineteenth century  
liberal Spain

ORIO L UJÁN

Universitat Autònoma de Barcelona

oriol.lujan@uab.cat

*Cómo citar/Citation*

Luján, O. (2017).

El síndrome del escaño vacío:  
absentismo y representación política en la  
España liberal de mediados del siglo XIX.  
*Revista de Estudios Políticos*, 176, 47-77.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.02>

**Resumen**

Este trabajo tiene por objeto el estudio del absentismo de los miembros del Congreso de los Diputados de mediados del siglo XIX como un medio para reflexionar sobre la representación política. Se muestra durante dicho período una extensa falta de seguimiento en las sesiones que permite ahondar en las relaciones entre representantes y representados desde la consideración de fenómenos como la *accountability*, o sea, el pedir cuentas al político por la acción desarrollada. Asimismo, se expone la posibilidad de que entre el electorado hubiera una voluntad de seguimiento del mandato parlamentario que iba más allá de los colectivos próximos al liberalismo avanzado y concernía a una mayor generalidad.

**Palabras clave**

Representación política; absentismo; *accountability*; liberalismo.

**Abstract**

This paper aims to study the absenteeism of Spanish Members of Parliament in the lower House during mid-nineteenth century as a means to consider political representation. In particular, the lack of attendance at Parliamentary sessions was so extended that it called into question the relationship between representatives and the represented from the perspective of accountability. The paper considers whether politicians were able to give satisfactory account of the parliamentary actions developed. The paper raises the possibility of the electorate's willingness to monitor parliament, which extended this engagement beyond liberal groups to include the citizenry more generally.

**Keywords**

Political representation; absenteeism; accountability; liberalism.



## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. ABSENTISMO Y FALTA DE APEGO AL CARGO DE DIPUTADO. III. ¿UN ELECTORADO APÁTICO Y DESMOVILIZADO? IV. BALANCE. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Representar, del latín *representare*, significa hacer presente a alguien o alguna cosa mediante palabras, símbolos o figuras que la imaginación retiene. Es decir, este concepto remite a la capacidad de alguien para encarnar una realidad que está ausente y, por lo tanto, a un proceso con posibles implicaciones en todas las áreas de conocimiento y actuación humanas. Desde la lingüística, que se ha preguntado por la estructuración del lenguaje y la visión que configura nuestra relación con el mundo (Elder-Vass, 2012; Gattei, 2008, y Hacking, 1983), pasando por el teatro o el arte como habilidades de interpretación (Marin, 2001), la práctica de la abogacía (Strolovitch, 2007; Veneklasen *et al.*, 2007, y Hesford y Kozol, 2005) o la política (Chilton, 2004), donde intermediarios actúan en nombre de otros, hasta la misma historia, desde su ordenación a partir del lenguaje (Ankersmit, 2012, 2002, 2001, y Rüsen, 2006). De hecho, en los últimos decenios incluso el denominado giro lingüístico ha dado lugar a una metodología propia para abordar el trabajo de la historia (Spiegel, 2005, y Clark, 2004), tanto desde una perspectiva postmoderna que con relativismo histórico expone que el lenguaje determina, condiciona y limita la realidad intrínsecamente —y, por lo tanto, también la exposición de la historia— como desde la historia cultural. En este caso, el lenguaje se ha convertido en protagonista, ya sea mediante el análisis de los conceptos o de los discursos, entre otras posibles vertientes.

En concreto, el presente trabajo pretende centrar su atención en uno de los terrenos más prolíficos del concepto: el de la representación política. Eso es, en cómo la sociedad y sus intereses son considerados en las instituciones políticas. Empezando por un planteamiento general de la cuestión, algunas de las reflexiones más interesantes al respecto, proviniendo tanto de la ciencia política como de la historiografía, se han centrado en dos vías de análisis. En primer lugar, una vertiente muy rastreada, y quizá con más predominio en la historiografía, es aquella que atiende a la representación

política poniendo el acento en el grado en que la sociedad puede intervenir en la política a partir del estudio de la extensión del derecho al voto. Este punto de vista, *grosso modo*, se ha traducido en la valoración y evolución del sufragio censitario (Santirso, 2008), así como en la reflexión sobre la caracterización, las modificaciones y las consecuencias de las leyes electorales (Presno Linera, 2013; Estrada Sánchez, 1999, y Fernández Domínguez, 1992).

No necesariamente, pero tal y como ha subrayado Raffaele Romanelli (1998: 1-36), esta visión puede acarrear una interpretación lineal y teleológica que conduce de manera inevitable al sufragio universal y, por lo tanto, las lecturas de ciertas circunstancias se formulan a condición de este futuro, que se prevé inevitable y que se alcanza después de pasar por diversos escalones, como el ensanchamiento del sufragio censitario, la estandarización de las reglas del mismo, la maximización de derechos universales e igualitarios entre la ciudadanía, la extensión del sufragio entre la totalidad de la población y la equiparación de los votantes mediante la representación proporcional. Se puede ceñir dicho enfoque a la denominada teoría de la democratización, según la cual se seguirían los pasos descritos hacia el sufragio universal. Se ha tendido a matizar estas conjeturas con una focalización hacia distintas dimensiones del proceso de democratización y con una perspectiva no lineal, que puede presentar resistencias o crisis (Forner, 1997; Best y Cotta, 2000, 2007: 1-26, y Garrard *et al.*, 1999).

A modo de ilustración, se han superado dichos inconvenientes gracias a aportaciones como las ofrecidas por el estudio de la ciudadanía, en auge en los últimos tiempos. Si al principio este campo de investigación se había centrado en el acceso al voto como medio de ejercer la ciudadanía, últimamente se han abierto nuevas vías de indagación que han explorado otros caminos de entrada, demostrando así que ni el proceso de democratización era lineal ni excluía de la politización a los que no tenían derecho al voto. Autores como J. G. A. Pocock (1998: 31-41), Quentin Skinner (2003: 11-27), Philip Pettit (2012) o James Tully (2009a y 2009b) han argumentado que la condición de ciudadano podía también ejercerse desde una libertad cívica que proporcionaba otras vías de entrada. Y de ahí la relevancia del estudio de la participación política de colectivos excluidos del derecho a voto como las mujeres, los esclavos o los hombres sin posibilidad de acceso a las urnas.

La segunda principal línea de examen de la representación política responde a aquellas investigaciones que la han valorado a partir de la composición social de los Parlamentos. Es decir, incidiendo en la relación entre la composición interna de la cámara y la evolución social de la colectividad que representa (Best y Cotta, 2000, 2007). Esto es, apreciando el grado en que se

asemeja un Parlamento a su sociedad. Este modo de análisis resulta muy interesante para evaluar la representatividad social si no se limita a una interpretación dual desde una perspectiva sociológica, en la que únicamente se confronta la realidad de la sociedad a la del Estado o Parlamento; o si se entiende la representación política como un mero proceso reflejo de la sociedad y en el que no intervienen complejas relaciones de reciprocidad entre sociedad e instituciones representativas (Narud y Valen, 2000: 83-106 y Wängnerud, 2000: 132-150)<sup>1</sup>.

Estos enfoques de la representación política conciernen un nivel macro, en el que se atiende a la dialéctica entre la sociedad y las instituciones políticas, señalando el grado en que estas encarnan a la primera o en que la población puede participar en dichos organismos. Así, se centra el interés en la forma en que los organismos políticos representan a la sociedad en general. Pero estos planteamientos pueden ser insuficientes en este campo de estudio, ya que un Parlamento no tiene razón de ser representativo solo porque refleja la composición social de una sociedad si no lo hace a la vez con los distintos intereses de la misma. Para complementar este tipo de enfoques emergen otros aspectos a los que prestar atención, como, por ejemplo, las relaciones de representación entre gobernantes y gobernados. Es decir, el acto mediante el cual un representante (en el caso que nos ocupa se tratará de un diputado) actúa en nombre de un representado (elector) en satisfacción de sus intereses. Se estudia entonces el tipo de vínculo que el político establece con sus votantes.

La caracterización de estos lazos en el liberalismo ha supuesto para la historiografía poder dar pasos relevantes en el conocimiento de la representación política. En los últimos tiempos, la influencia de la historia cultural y sus perspectivas de estudio han permitido acercarse a estas realidades con una visión holística. Desde este punto de partida, las relaciones entre representantes y representados se han abordado a partir de la comprensión de la realidad cultural y social del momento, para así entender cómo los nexos políticos tomaban sentido a partir de unos pensamientos establecidos culturalmente (Kahan, 2003, y Sierra *et al.*, 2012). El presente trabajo tendrá en cuenta estas aportaciones provenientes de la historia cultural para entender la naturaleza de las relaciones políticas entre diputados y electores. Asimismo, su metodología también se alimentará de la ciencia política y de la historia social de la política. Junto al estudio del absentismo de los

---

<sup>1</sup> Los trabajos citados de Best y Cotta, por ejemplo, no solo tratan de analizar la evolución de la composición social y la realidad del Parlamento en comparación con la de la propia sociedad, sino de entender la sustantividad de una y otra y las influencias que ejercen entre ellas.

diputados del Congreso, el principal objetivo es caracterizar los vínculos entre políticos y votantes en el liberalismo español de mediados del siglo XIX a partir del papel jugado por este último colectivo y por lo tanto de su capacidad de influencia en la acción política.

Puesto que la aparición de los Parlamentos, como cámaras de representación nacional, dio lugar a nuevas formas de mediación política entre los gobernantes y los gobernados, el propósito de este trabajo es precisamente ahondar en dichas relaciones a partir de la consolidación del sistema en la España liberal en el segundo tercio del siglo XIX. Como ya definió Hanna Fenichel Pitkin (1985: 10), y como se ha recordado al principio de estas líneas, el concepto de representación implica a la vez presencia y ausencia: la presencia del representante y la ausencia de aquel que es representado. Así, una de las cuestiones que se pueden plantear para abordar dichas relaciones hace referencia a la adscripción de los gobernantes a su cargo. Eso es, la concurrencia de los diputados en el Congreso.

En referencia al absentismo, no se descubre ninguna nueva perspectiva de estudio (Casals Bergés, 2014: 181-183). Uno de los autores que ya ha trabajado esta vertiente con anterioridad es Francesco Soddu (1998 y 2005), para el Senado italiano de la época de Giolitti y para las cámaras parlamentarias italianas de la segunda mitad del XIX. Su observación del fenómeno, entre otras actuaciones parlamentarias consideradas, se inscribe dentro de la investigación del funcionamiento de las instituciones políticas italianas. Atribuye dicho comportamiento al predominio de los intereses locales, una visión matizable (Luján, 2017). No entra demasiado en las repercusiones representativas del absentismo Éric Anceau (2000), en tratar sobre las mismas realidades en su magna obra de los diputados del Segundo Imperio francés (1852-1870), elaborada desde la prosopografía.

Aquí se pretende considerar la adscripción de los diputados a su cargo a partir del análisis del absentismo no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para evaluar en último término las relaciones entre diputados y electores, desde el papel jugado por este último colectivo. Se tiene la intención de reflexionar sobre las posibilidades que el electorado tenía de incidir en el comportamiento de sus políticos y, en particular, de frenar el absentismo y hacer valer sus demandas desde su condición de votantes. En este sentido, resulta apropiado aludir al concepto de *accountability*, proporcionado por la ciencia política y que remite a un fenómeno que se puede definir en la medida en que un representante, que actúa en nombre de un representado, es capaz de satisfacerlo mediante su actuación. Dicha relación, pues, se vertebra tanto por la necesidad del representante de comportarse de acuerdo a las voluntades del representado como por la de tener que darle explicaciones de sus actuaciones (Carey, 2008, y Stokes y Manin, 1999).

Para tratar estos aspectos se estudiará en primer lugar la asistencia parlamentaria a partir de distintos elementos: el juramento o resignación del diputado de su función, la asistencia de los políticos a las sesiones parlamentarias, el uso de las licencias de ausencia en el Congreso y la continuidad de su presencia en el cargo. En segundo término, se explorarán los medios que los representados tenían a su alcance para responder a los comportamientos absentistas, así como su grado de influencia para frenar dichas conductas.

Frente a la posibilidad de abarcar un campo más extenso, este trabajo se decide por el análisis de los datos concentrados en dos períodos concretos: los de las legislaturas que van de 1846 a 1850 y de 1858 a 1863. Se trata de las dos primeras veces que en el liberalismo español hubo continuidad de cuatro años para los elegidos en unos comicios generales, puesto que con anterioridad las experiencias habían sido interrumpidas y la renovación del personal mediante elecciones resultó constante. Así, es de interés distinguir el comportamiento que tuvieron los políticos escogidos a lo largo de esos años, que a su vez representan períodos dominados por distintos partidos políticos: el primero en un momento de auge del Partido Moderado, y correspondiente el segundo al largo gobierno de la Unión Liberal liderado por Leopoldo O'Donnell.

En 1846 se consolidaba el régimen del Partido Moderado después de la aprobación de la Constitución de 1845 y la instauración de una nueva ley electoral un año después. Entre sus principales novedades, esta introdujo los distritos uninominales, entendiendo que mediante su implantación los diputados se vincularían a la circunscripción de su elección (Estrada Sánchez, 1999: 59). Es decir, se planteó un mandato parlamentario cercano a los votantes y, por lo tanto, propicio a estar condicionado por sus deseos. Esta medida suponía un paso atrás en cuanto a la desvinculación del diputado con el territorio y, en consecuencia, respecto al avance del mandato representativo, favoreciendo, por el contrario, la permanencia del mandato imperativo. Cabe entender esta última conducta como una práctica mecánica según la cual el representante sigue las instrucciones recibidas por el representado. En oposición, el mandato representativo se caracteriza por una relación de confianza entre los dos sujetos (Varela, 2011: 154-160; Manin, 1998, y Garrorena, 1991).

A su vez, dicha legislación redujo de manera significativa el cuerpo electoral —solo el 0,8 % de la población podía votar—, dificultando así la llegada de los diputados del Partido Progresista y del liberalismo avanzado a las instituciones parlamentarias. En cambio, la legislación de 1865 acabó con los distritos uninominales y estableció pequeñas demarcaciones plurinominales, rebajando, además, a la mitad, la cuota económica que daba acceso al voto, de

manera pareja a la legislación progresista de 1837, hecho que se entendió como un guiño hacia el progresismo (Sierra *et al.*, 2012: 207-218).

## II. ABSENTISMO Y FALTA DE APEGO AL CARGO DE DIPUTADO

El primer vínculo entre un diputado y el electorado se establecía con anterioridad a la elección, pero una vez elegido el político demostraba qué valor daba a su tarea al rechazar o jurar el cargo, o al hacerlo lo más pronto posible o con demora. Este es el motivo por el que se presenta un análisis pormenorizado sobre dicha situación a lo largo de las ocho legislaturas consideradas (tablas 1 y 2). Para estructurar los datos se han considerado los hombres seleccionados por cada uno de los distritos. Cuando estos renunciaban al cargo y eran sustituidos, solo se estima el primer individuo. En caso de que una misma persona fuera seleccionada por distintas circunscripciones, si era suplida en la misma legislatura, se tiene en cuenta la última investida, pero si no era reemplazada entonces, el distrito en cuestión permaneció un tiempo sin representación y no se ha podido contabilizar. Dadas estas circunstancias<sup>2</sup>, en la primera legislatura indagada, en vez de los 349 diputados que conformaban la Cámara Baja, se han registrado 314. Circunstancias parejas se repiten en el curso 1858-1859, cuando 19 circunscripciones quedaron de manera transitoria sin representación. En las demás legislaturas se han contemplado solo aquellos nuevos diputados que juraron su cargo, ya sea por sustitución de otro delegado o porque hasta entonces no se habían resuelto las votaciones.

Por otro lado, se ha apreciado como jura sin retraso relevante aquella producida dentro de los 14 días después de la aprobación de cada acta y de la proclamación del diputado, al tener en cuenta que muchos diputados se tenían que desplazar a Madrid desde provincias lejanas y considerando las dificultades de transporte propias de la época (Uriol Salcedo, 1992: 103-105 y 118)<sup>3</sup>.

Por lo que atañe a los resultados, se aprecia que en una abrumadora mayoría de las juras no medió un retraso significativo, teniendo en cuenta asimismo que de los 159 casos registrados con una demora de hasta cuatro semanas en la primera legislatura casi un 90 % fueron investidos el 23 de enero de

---

<sup>2</sup> Además, algunas elecciones fueron declaradas nulas y se tuvieron que repetir, y en 1846 los diputados canarios estaban pendientes aún de realizar sus comicios.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en la década de 1830 el viaje en diligencia desde uno de los puntos más lejanos de Madrid, Barcelona, se alargaba hasta una semana.

1847, el día oficial de constitución del Congreso en la legislatura 1846-1847. Según estos hechos, a quienes respondían a esas circunstancias no se les puede atribuir estrictamente una dilación, visto que muchos de ellos ya estaban presentes en las sesiones y pendientes de prometer el cargo de manera oficial.

Tabla 1. *El juramento del cargo*

	<b>Legislatura 1846-1847</b>	<b>Legislatura 1847-1848</b>	<b>Legislatura 1848-1849</b>	<b>Legislatura 1849-1850</b>	<b>Total</b>
No jura	15	4	5	0	24
Jura sin retraso relevante	129	82	31	21	263
Retraso de dos a cuatro semanas	159	1	3	2	165
Retraso de uno a dos meses	9	1	2	0	12
Retraso de más de dos meses	2	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>314</b>	<b>88</b>	<b>41</b>	<b>23</b>	<b>466</b>

*Fuente:* elaboración propia a partir de la consulta de los *Diarios de Sesiones de Cortes del Congreso de los Diputados (DSC, en adelante)* de las legislaturas 1846-1847, 1847-1848, 1848-1849 y 1849-1850.

Tabla 2. *El juramento del cargo*

	<b>Legislatura 1858-1859</b>	<b>Legislatura 1860-1861</b>	<b>Legislatura 1861-1862</b>	<b>Legislatura 1862-1863</b>	<b>Total</b>
No jura	5	2	1	0	8
Jura sin retraso relevante	304	44	27	16	391
Retraso de dos a cuatro semanas	7	2	0	1	10
Retraso de uno a dos meses	11	2	0	0	13
Retraso de más de dos meses	3	0	0	1	4
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>50</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>426</b>

*Fuente:* elaboración propia a partir de la consulta de los *DSC* de las legislaturas 1858-1859, 1860-1861, 1861-1862 y 1862-1863.

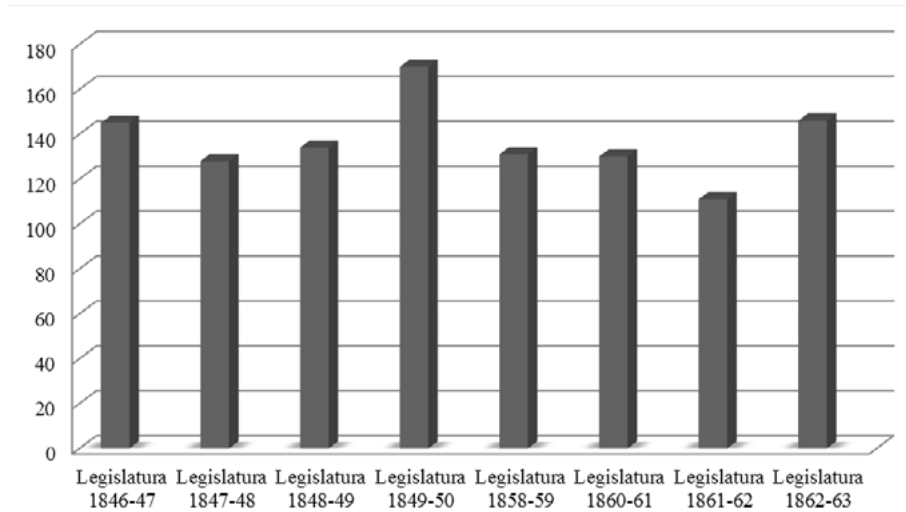
En el cómputo global del primer período más de la mitad prestaron juramento sin retraso destacado (263 de 466), y, si se añade que casi todos los que presentaron una demora de 2 a 4 semanas habrían jurado tarde por ajustarse al calendario oficial, solo a muy pocos (menos del 9 %) cabría atribuirles un retraso sustancial. Esta tendencia se repite durante el período 1858-1863, si cabe con más claridad, puesto que cerca del 92 % juraron el cargo sin demora. De hecho, en ambas etapas, los que acudieron al Congreso uno, dos o más meses tarde fueron una excepción. Tampoco los que no confirmaron la responsabilidad significaban una gran proporción: poco más del 3 % del total y, entre ellos, varios casos de muerte u hombres que sustituían a otros y cuyas actas se aprobaron pocos días o semanas antes de cerrar las Cortes. Cabe destacar que el hecho de no prestar juramento no era una actitud precisamente encomiada entre homólogos. Por el caso, Agustín Saco, a pesar de haber sido admitido y proclamado diputado por Monforte (Lugo) en abril de 1847, no atendió la llamada hasta la legislatura siguiente (1847-1848), encontrándose con un clima de hostilidad por no haberlo hecho con anterioridad (Barreiro Fernández, 2013).

En pocas palabras, prometer el cargo de diputado y no desentenderse de él, una vez el candidato era escogido y proclamado, era una acción generalizada y habitual. Otra cuestión muy distinta es que a partir de estos datos se pueda certificar la plena adscripción o no de esos mismos políticos a la responsabilidad que desempeñaban. Para ahondar en estas relaciones se analizará la presencia a las sesiones. Como no se puede verificar cada sesión, se ha optado por recurrir a la única forma de computación de asistencia disponible: las votaciones nominales.

No se trata de la fórmula más óptima ni precisa, puesto que el hecho de no aparecer en los votos no significaba un absentismo sistemático, pero es una tendencia indicativa. En primer lugar, se ha registrado la participación media a las votaciones nominales en cada legislatura (figura 1). A continuación, se muestran las asistencias numéricas máximas y mínimas, divididas por legislaturas (figura 2). Sobre la elaboración de los datos se ofrecen algunas observaciones. Algunas de las votaciones se producían para aprobar el acta del día anterior, nada más empezar las sesiones. En la mayoría de estas deliberaciones la concurrencia era escasa, casi siempre por debajo del centenar de individuos. La afluencia iba aumentando a medida que avanzaba la mañana, aunque sin razón aparente el número de asistentes podía variar en resoluciones producidas el mismo día y con poco tiempo de diferencia.

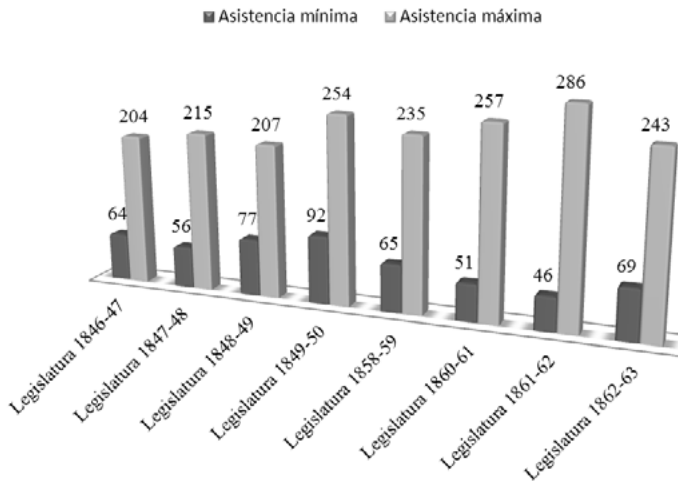


Figura 1. *Asistencia media*



Fuente: elaboración propia a partir de la consulta de los DSC de las legislaturas 1846-1847, 1847-1848, 1848-1849, 1849-1850, 1858-1859, 1860-1861, 1861-1862 y 1862-1863.

Figura 2. *Asistencias mínimas y máximas*



Fuente: elaboración propia a partir de la consulta de los DSC de las legislaturas 1846-1847, 1847-1848, 1848-1849, 1849-1850, 1858-1859, 1860-1861, 1861-1862 y 1862-1863.

A diferencia de la jura, las votaciones nominales indican que habitualmente la presencia de los diputados en las sesiones del Congreso era exigua. Siguiendo los datos expuestos, la media de la concurrencia en dichas asambleas parlamentarias se sitúa entre los 111 y los 170 hombres. Con más claridad, la tendencia demuestra que menos de la mitad del total de la Cámara Baja solía frecuentar las reuniones. Los porcentajes de afluencia se acomodan entre el 30 y el 50 %. Si se fijan en las asistencias mínima y máxima de cada legislatura, la propensión siquiera es más llamativa. En primer lugar, porque se habrían desarrollado sesiones con menos del 15 % del cuerpo parlamentario. En segundo término, esta situación se confirma puesto que la participación máxima, salvo en la legislatura 1861-1862, tocaría techo alrededor de los 250 miembros (poco más del 70 %).

Estos datos empiezan a ser reveladores de la adscripción de los políticos a su escaño, visto que a pesar del deber contraído un importante número no tenía la costumbre de acudir a las sesiones programadas. Para esclarecer aún más dicha tendencia, a continuación se explora uno de los recursos de que disponían los diputados para ausentarse: las licencias con permiso de ausencia. En su estudio se contabiliza el uso que se hizo de este procedimiento a lo largo de las legislaturas trabajadas (tablas 3 y 4), a la vez que se exponen las razones alegadas para recurrir a él (figura 3).

Tabla 3. *Uso de licencias de ausencia*

	<b>Legislatura 1846-1847</b>	<b>Legislatura 1847-1848</b>	<b>Legislatura 1848-1849</b>	<b>Legislatura 1849-1850</b>	<b>Total</b>
Licencia de ausencia de tres semanas a un mes	1	1	5	0	7
Licencia de ausencia de dos meses	21	18	14	3	56
Licencia de ausencia de tres meses	13	26	9	2	50
Licencia de ausencia de cuatro meses	0	0	2	1	3
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>6</b>	<b>116</b>

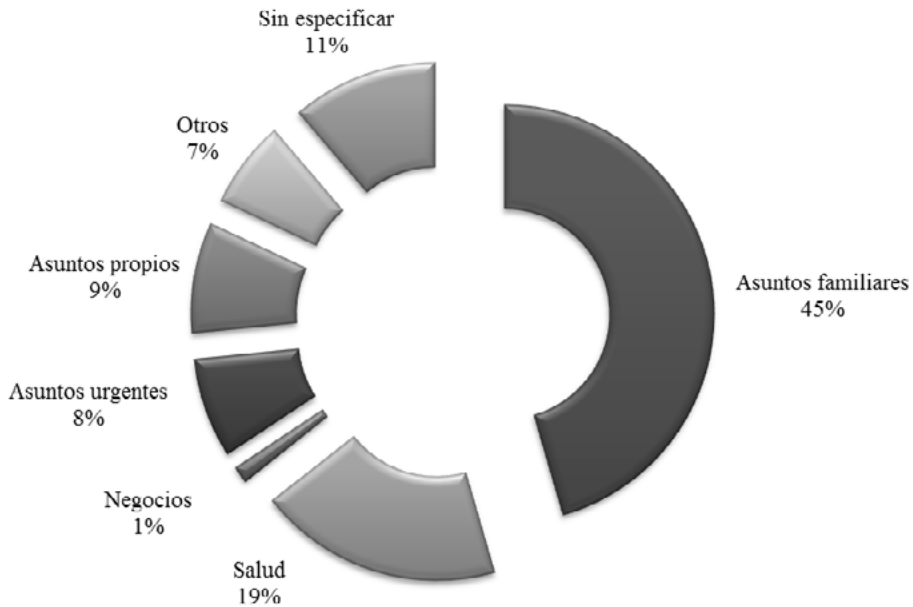
*Fuente:* elaboración propia a partir de la consulta de los *DSC* de las legislaturas 1846-1847, 1847-1848, 1848-1849 y 1849-1850.

Tabla 4. *Uso de licencias de ausencia*

	Legislatura 1858-1859	Legislatura 1860-1861	Legislatura 1861-1862	Legislatura 1862-1863	Total
Licencia de ausencia de quince días	1	1	1	0	3
Licencia de ausencia de tres semanas a un mes	9	10	6	0	25
Licencia de ausencia de dos meses	33	14	3	0	50
Licencia de ausencia de tres meses	3	3	0	0	6
Licencia de ausencia de cuatro meses	3	1	2	0	6
Licencia de ausencia sin especificación temporal	4	1	11	0	16
Total	53	30	23	0	106

*Fuente:* elaboración propia a partir de la consulta de los *DSC* de las legislaturas 1858-1859, 1860-1861, 1861-1862 y 1862-1863.

El uso de las licencias demuestra la naturalidad con que se utilizaban. A excepción de las legislaturas 1849-1850 y 1862-1863, entre el 7 y el 15 % de la Cámara recurría a ellas con asiduidad. Esta situación era pareja a la de la Francia del Segundo Imperio (1852-1870). Como demuestra Éric Anceau (2000: 689), la demanda de licencias de ausencia estaba incluso más extendida que en España, y cerca del 28 % de los parlamentarios franceses escogidos pidieron un permiso de estas características. Junto a la extensión, otra circunstancia a acentuar es la dilatación de su provecho. La mayoría de concesiones de la Cámara Baja española se prorrogaban entre los dos y tres meses. Y eso se producía precisamente en el desarrollo de unos breves cursos políticos, en particular durante las legislaturas en tiempo de gobierno del Partido Moderado. Dejando de lado el curso 1848-1849, que se alargó unos siete meses, los otros tres duraron alrededor de los cuatro meses. Por tanto, los diputados que entonces hicieron usanza de una licencia se ausentaron con facilidad toda la legislatura.

Figura 3. *Motivos del uso de licencias de ausencia*

*Fuente:* elaboración propia a partir de la consulta de los *DSC* de las legislaturas 1846-1847, 1847-1848, 1848-1849, 1849-1850, 1858-1859, 1860-1861, 1861-1862 y 1862-1863.

Las razones aducidas para recurrir a las licencias (figura 3) son poco precisas y, por eso, no parece que fuese particularmente difícil desentenderse del funcionamiento habitual del hemiciclo. Explicaciones que, por otro lado, solían ser mínimas. Asuntos propios y urgentes representaban por ejemplo el 17% de los argumentos, mientras que en el 11% de los casos la ausencia era injustificada. Aun así, acercándose a la mitad, se situaban las razones familiares, aunque sin más especificación. Esta falta de concreción sobre los motivos de abandono temporal del cargo no se circunscribía solo a la España liberal. En el Parlamento francés de las décadas de 1850 y 1860, entre los principales deseos para recurrir a licencias de ausencia se encontraban los problemas de salud (casi el 38%) o los asuntos (más del 18%), sin más precisión (Anceau, 2000: 692).

El escaso seguimiento habitual de las sesiones en el Congreso de los Diputados y la extensión del recurso de las licencias de ausencia revelan niveles altos de absentismo entre los parlamentarios españoles. A continuación, se personalizan los datos con algunos ejemplos. Ginés Valcárcel, representante de Elche de la Sierra (Albacete), consiguió una autorización de ausencia de dos meses en cada una de las cuatro primeras legislaturas y por motivos

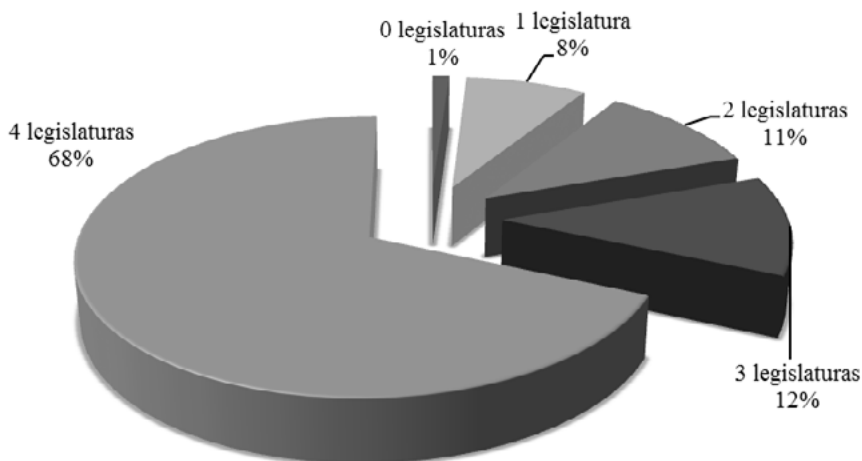
diferentes: asuntos privados, sin especificación, negocios de interés y asuntos familiares, por orden cronológico. Su semblanza, pasados esos cuatro años, lo describía con las siguientes palabras: «una sola vez habló para decir que es de Tobará. Es hacendado y cuando ve venir la nube cargada pidiendo dinero y autorizaciones, inmediatamente pide licencia y antes que descargue se marcha a su casa» (Anónimo, 1850).

Otro caso puede ser el de José Felipe de Quijano, representante de Torrelavega (Santander), que pidió una licencia de tres meses en la legislatura 1847-1848, y detrás de cuyo trámite se escondía una manifiesta voluntad de no volver a las Cortes, tal y como habían acordado con Antonio María Rábago, delegado de Puentenansa (Santander) (Garrido Muro, 2013). Este último no reapareció y el primero solo lo hizo unos meses en la legislatura 1848-1849. No fueron los únicos que se sirvieron de una licencia temporal para convertirla en una aprobación permanente de ausencia. Mariano Camps, diputado de Valderrobles (Teruel), obtuvo dos meses de permiso en la legislatura 1848-1849 para solventar cuestiones familiares, pero ya no consta su presencia en el siguiente curso. La misma situación y cronología se repite con el diputado de Baleares José Miguel Trías, después de dos meses para resolver asuntos propios.

Estos son solo algunos de los casos que demuestran no solo una ostentosa falta de apego al cargo, sino que el mismo era incluso contemplado como una tarea con la que no apetecía lidiar o que suponía un lastre para otras ocupaciones habituales. Para tratar de esclarecer un poco más la situación, se analizará una última variable: la continuidad a lo largo de las cuatro legislaturas. Dentro de estos parámetros se tiene en cuenta la presencia o ausencia de los hombres a lo largo de las cuatro legislaturas, a partir de su participación en los debates y comisiones y, si no era así, de acuerdo con la figuración en las votaciones nominales. Únicamente se considera ausente si no consta ningún rastro de aparición a lo largo de la legislatura. Así, se aprecia como asistente un individuo, a pesar de si fue sujeto a reelección por algún tipo de gracia recibida y tuvo que concurrir a nuevas elecciones (siempre que fuera otra vez elegido)<sup>4</sup>, de si aprovecharon licencias de ausencia e incluso de si asistieron a una o a muy pocas sesiones. Las limitaciones de este sistema no pueden garantizar del todo la ausencia de participación de la dinámica parlamentaria a partir de su no participación en votaciones, comisiones e intervenciones. Pero incluso con esta salvedad, el resultado es significativo (figura 4).

---

<sup>4</sup> También se han estimado aquellos hombres que, elegidos de nuevo, representaron otros distritos diferentes de los primeros, aunque se dan muy pocos casos. Por otro lado, no se han considerado aquellos que habiendo renunciado al escaño regresaron a las Cortes después de otras elecciones, una o dos legislaturas más tarde de la dimisión.

Figura 4. *Continuidad de los diputados*

*Fuente:* elaboración propia a partir de la consulta de los *DSC* de las legislaturas 1846-1847, 1847-1848, 1848-1849, 1849-1850, 1858-1859, 1860-1861, 1861-1862 y 1862-1863.

El gráfico coincide con la tendencia apuntada, de carencia de apego al cargo. Menos de 7 de cada 10 diputados que fueron escogidos en 1846 y en 1858 desarrollaron su responsabilidad a lo largo de las cuatro legislaturas pertinentes y entre ellos habría muchas objeciones que oponer. Sin ir más lejos, el citado Ginés Valcárcel forma parte de los que concurrieron a lo largo de los cuatro cursos políticos, a pesar de la recurrencia a abandonar las sesiones gracias a las licencias de ausencia. Como él, hubo otros casos con participaciones irregulares. Políticos como Luis Iñarra —diputado por Pamplona (Navarra)— o el duque de Berwick —Puentedeume (La Coruña)— corroboran su presencia en algunas legislaturas con un único voto en una de las sesiones con votación nominal. La situación planteada no era distinta del Parlamento italiano de la década de 1860, con una asistencia media cercana al 48 % (Soddu, 2005: 141-142), o de la Cámara Baja de la Francia del Segundo Imperio, donde la continuidad en el cargo era excepcional y la presencia en el hemiciclo intermitente (Anceau, 2000: 607-608).

En consecuencia, y de acuerdo con los datos aportados, se puede pensar que el cargo de diputado no era vivido como una responsabilidad social. Es decir, como una tarea con la que se tenía que rendir cuentas a la sociedad, y en concreto a los electores, cuya confianza —traducida en votos— había permitido la elección de los candidatos. Entonces, ¿los políticos no percibían

mayoritariamente esta tarea como una obligación a la que cabía atender y que si no se hacía se tenía que justificar de acuerdo a la posición que desempeñaban y que surgía de la elección de los votantes?

Fíjense en el caso de Felipe Segundo Sierra Pambley, diputado de Murias de Paredes (León). De los cuatro cursos políticos a los que tenía que asistir, solo se documenta su presencia en los de 1846-1847 y 1849-1850. Según parece, el leonés estaba más concentrado en la preparación de su matrimonio con su sobrina, aunque este se frustraría (Aguado Cabezas, 2013). La despreocupación que acredita el comportamiento de Sierra Pambley no era una actitud aislada. Aunque fueron muy pocos (figura 4), algunos nunca juraron el cargo ni se desplazaron a Madrid para sentarse en el escaño. Parte de ellos fueron sustituidos si renunciaban a la función, pero algunos no lo hicieron a lo largo de los cuatro años. Por ejemplo, Benito Espinosa Varela, escogido por Prado (Pontevedra), podría haber retenido el acta para consolidar su poder e intereses en la zona de elección, que ya dominaba en la representación provincial, a la vez que para frenar a los progresistas (Baz Vicente, 2013).

De hecho, en especial entre los funcionarios y algunos hombres ambiciosos, el cargo de diputado era apreciado más como un instrumento para progresar en sus carreras personales que como un servicio ciudadano con responsabilidad social. Tal y como ha reflexionado Encarna García Moneris (2003: 81-124), todavía se mantenían vigentes ciertas concepciones del cargo de parlamentario provenientes del Antiguo Régimen. Desde una naturaleza de carácter patrimonial, el ejercicio de estas responsabilidades se entendía como una parte de un conjunto de bienes por el cual se obtenían rentas, toda vez que confería un estatus superior a la persona que lo detenía. Ya señaló Cánovas Sánchez (1982: 127) que las elecciones parciales de 1845 se celebraron para reemplazar 45 hombres que habían dejado el escaño vacío al ser promocionados a senadores o nombrados para otros altos cargos administrativos.

Otro ejemplo revelador podría ser el de Celestino Mas, elegido por Igualada (Barcelona) en 1858 y cuya continuidad en el escaño no solo se reveló frágil sino más bien interesada. No completó ni la primera legislatura. Dos meses después de jurar el cargo renunció al mismo para aceptar la plaza de gobernador civil de Alicante (*DSC*, legislatura 1858-1859: 1167). No era la primera vez que actuaba de la misma manera. En la legislatura anterior también había renunciado como diputado para ocupar el gobierno civil de Toledo (*DSC*, legislatura 1858: 392). Progresión similar siguió José Gálvez Cañero, escogido por Lucena (Córdoba) en 1858. Tampoco terminó la legislatura como diputado, en este caso por convertirse en senador vitalicio (*DSC*, legislatura 1858-1859: 3997). Ambos eran simpatizantes de la Unión Liberal y ambos ocuparon a lo largo de su carrera distintos cargos como

funcionarios civiles, teniendo particular ascendencia en tiempos de gobierno de la Unión Liberal.

Por este tipo de situaciones protagonizadas por empleados públicos que querían progresar en la administración y por hombres que ambicionaban integrarse en ella, cabría pensar que ciertos colectivos se valían del cargo como un mecanismo de promoción social. Es decir, en tanto que apoyaban al gobierno, este, satisfecho con la actuación de los diputados que le daban estabilidad y sostenimiento con su aval sistemático, les favorecía mediante concesión de gracias, licencias empresariales, distinciones y empleos en la Administración. Si bien es cierto que se trata de una esquematización de la realidad y que esta explicación no se refiere a todo el conjunto de diputados, sí que lo hace respecto a una parte significativa y siempre muy próxima a los gobiernos de turno (Luján, 2016).

En cualquier caso, los datos presentados invitan de algún modo a pensar que el cargo de diputado no era entendido aún por el conjunto de elegibles como una tarea por la que se tenía que rendir cuentas al electorado. De hecho, en la cultura del liberalismo europeo existía una percepción diáfana del ejercicio de parlamentario entendido como una función o servicio que aquellos hombres elegibles, con aptitudes económicas e intelectuales suficientes, ejercían para el conjunto de la sociedad. Es decir, el derecho al voto se ceñía por un sufragio censitario, restringido a unas limitadas capas sociales, unas personas capacitadas —según parámetros económicos muy exigentes— y con habilidades que supuestamente les dotaban de autonomía para desplegar sus pensamientos sin atadura alguna.

Dado que estas circunstancias solo las podía cumplir una limitada parte de la sociedad —en torno al 0,8% según la legislación española de 1846 y el 2,7% a partir de 1865—, estos escasos colectivos ejercían un servicio de liderazgo político al grueso de la población que no disponía de acceso suficiente a la educación ni de un patrimonio holgado para cumplir los requisitos necesarios para poder votar —400 reales de contribución directa en 1846 y la mitad en 1865—. De este modo, el diputado realizaba un servicio de estas clases más instruidas y acomodadas al conjunto de la población. Esta percepción era sostenida por el conjunto de fuerzas políticas liberales. En el caso español, así lo entendían moderados, progresistas y unionistas, mientras demócratas y liberales avanzados se inclinaban por derogar las limitaciones económicas para poder acceder a los cargos políticos.

En otras palabras, la ciudadanía política era asociada con las capacidades, en particular con las económicas. Las elecciones se revelaban, en último término, como un proceso de ratificación colectiva de la influencia social de los notables. Como expone María Cruz Romeo (2005: 119-141), pueden entenderse como el reflejo de la estructura orgánica de la sociedad, es decir, como la ratificación de una supremacía social basada por lo general en la



propiedad. De hecho, esta jerarquización se concretaba en unas campañas electorales casi inexistentes, durante las cuales los aspirantes no acostumbraban a dirigirse a los electores. Estos, a su vez, proponían a los candidatos como reconocimiento a su posición destacada en el seno de la sociedad (Zurita, 2007: 53-71).

Se trataba, entonces, de una visión comunitaria de la sociedad, trasladada a la política, que ratificaba la preeminencia de los sectores capacitados y, por lo tanto, su influencia supuestamente natural. Llegados a este punto, cabe preguntarse si el diagnóstico era compartido por los votantes. Es decir, ¿qué papel jugaban los electores? Y también, ante la citada falta de adscripción al cargo, ¿qué formas de control tenían los votantes para alterar dichos comportamientos y qué incidencia obtenían estas medidas?

### III. ¿UN ELECTORADO APÁTICO Y DESMOVILIZADO?

En primer lugar, cabe tener en cuenta que el absentismo no implicaba por sí mismo una falta de representación del electorado por parte de su delegado. Como Pitkin (1985: 227-228) sostiene, la representación aparece cuando la ciudadanía está presente en la acción del gobierno. Quizá tan importante como la presencia del político en el Congreso era su capacidad para que el gobierno atendiese los deseos de sus electores. Para conseguirlo no solo la asistencia a las sesiones parlamentarias podía ser trascendente, sino también otras estrategias como reuniones extraparlamentarias con miembros del gobierno. Asimismo, las vías de canalización de los intereses de los electores no pasaron en exclusiva por una relación bidireccional entre diputado y votantes, sino que hubo más accesos al Parlamento. Por ejemplo, Mark Knighs (2009: 35-57) se ha referido a las peticiones ciudadanas llegadas a la Cámara Baja como formas de incorporar visiones extraparlamentarias. También el derecho de petición de los mismos electores ofrecía otro canal por el que los ciudadanos y la población en general podían hacer sus reclamaciones. Como ha definido Diego Palacios, este fenómeno habilitaba la vigilancia ciudadana de la política, desde un punto de vista del liberalismo avanzado (Palacios Cerezales, 2014: 253-285).

En cualquier caso, el absentismo condicionaba sobremanera la representación de los intereses de los votantes, en tanto que la falta de participación de los diputados en las sesiones parlamentarias impedía intervenir y votar según las preferencias de los electores, y, en consecuencia, se reducía su voz en el Congreso. Sin la asistencia de los políticos, los deseos de los electores quedaban mermados. Por eso, a continuación, se indagará en los recursos que estos disponían para frenar, moldear o responder a las conductas que suponían

explícito desapego. Estas medidas, como se comentaba al principio, se interpretarán a partir del fenómeno de *accountability*, es decir, a partir de la posibilidad de que los representados exigiesen a su representante explicaciones del comportamiento desarrollado.

A su vez, para entender estos vínculos, en primer lugar, cabe partir de la concepción representativa que entrañaba la cultura política del liberalismo. Aunque ya se hayan ofrecido algunos detalles al respecto, resulta imprescindible subrayar de nuevo la vinculación de la ciudadanía política a la propiedad y en particular la representación jerarquizada de la sociedad que suponían las elecciones. No era más que un sector muy restringido de la sociedad, a los ojos de la mayoría de los partidos liberales, quienes tenían aptitudes suficientes para poder votar. Las elecciones se presentaban como el reflejo de la estructura social, que confirmaba la influencia de los propietarios. Y por eso se entendía que los aspirantes, más que presentarse por sí mismos, tenían que ser propuestos por los electores como reconocimiento a su posición destacada.

Estas circunstancias han facilitado que hasta el momento el papel del electorado haya quedado en un segundo plano o bien con una desdibujada relevancia, absorbida por los engranajes de las redes de clientelismo. Esto es, analizados como parte de una relación vertebrada por el intercambio de favores, en la que el sufragio adquiere valor como elemento de negociación (Veiga, 1999b). De hecho, progresistas, moderados y unionistas coincidían en entender el voto como resultado de una función, no como un derecho. Es decir, como una confianza o servicio que prestaban al común de la sociedad los sectores sociales que disfrutaban de las capacidades necesarias para poder votar. Por lo tanto, como un instrumento que permitía legitimar la organización del poder establecida en el ámbito social, convirtiéndola en organización de poder político (Sierra *et al.*, 2012: 311-317).

También ha contribuido a consolidar esta visión toda una línea de investigación historiográfica, encarnada por historiadores como José Varela Ortega (1997, y Varela Ortega y Medina, 2000: 17-21), que describen una estructura organizativa del poder político dominada por el Ejecutivo y por una Administración pública jerarquizada que desactivaba el electorado. Es cierto que en los últimos años se ha revalorizado el papel de los notables locales. Como destaca Xosé R. Veiga (2000), se ha pasado de una visión de sometimiento de los notables provinciales al Ejecutivo a otra en que el gobierno no puede prescindir de estos y tiene que negociar con ellos el control de los distritos. Sin embargo, el papel del electorado no ha sido juzgado con detención, y de manera destacada se ha descuidado su relación con los representantes después de las elecciones. Eso es, durante el mandato parlamentario del político.

En general, se ha tendido a relacionar la cosmovisión derivada de los partidos políticos liberales, es decir de su cultura política, a la práctica de los electores. Si la visión compartida entre partidos liberales entendía el ejercicio del voto como una función, mientras el liberalismo avanzado lo defendía como un derecho, solo los electores de estos últimos sectores hubieran tenido un papel activo y politizado. En consecuencia, se ha asignado exclusivamente a los sectores demócratas un papel de seguimiento continuado de la acción de su delegado, mientras en el resto de sensibilidades políticas habría tenido lugar una desconexión de los políticos hacia sus elegidos, una vez que los primeros eran proclamados diputados (Peyrou, 2008: 122-123).

En realidad, este diagnóstico no ha sido demasiado trabajado. En las siguientes líneas se plantearán reflexiones a partir de una hipótesis de trabajo abierta, fundamentada en algunos ejemplos que responden a una línea de investigación que se encuentra todavía en sus inicios. La hipótesis que hará de hilo conductor es la siguiente: el conjunto del electorado, durante el reinado de Isabel II, tuvo un papel activo y con voluntad de seguimiento del mandato parlamentario de sus representantes. Este planteamiento surge de diferentes ideas de apoyo.

En primer lugar, es cierto que en los entornos del liberalismo avanzado el seguimiento del mandato fue mucho más estrecho, pero los diputados de las demás formaciones políticas no descuidaron sin más a sus votantes. En el Congreso, el representante tenía que hacer prevalecer el interés general, siendo a la vez ecuánime con los intereses de los electores de su distrito, que no tenía que olvidar (Sierra *et al.*, 2006: 473-510). Esto se percibe en las actuaciones de los políticos, también entre aquellos próximos a las sensibilidades moderadas, progresistas o unionistas.

El electorado recurría con frecuencia a la comunicación epistolar con su representante para reclamarle el cumplimiento de sus intereses, exigiendo así un comportamiento parlamentario acorde con sus voluntades y nada desligado de sus peticiones. A modo de ilustración, el moderado Agustín Esteban Collantes intervino en la discusión sobre las actas de Calatayud en la legislatura 1849-1850 para quejarse de la falta de protección que tenían los votantes moderados en su provincia de Palencia. Como reconoció, su intervención tuvo lugar a instancias de sus electores (*DSC*, legislatura 1849-1850: 304). Un comportamiento similar exhibió el progresista Manuel León Moncasí. En las Cortes del Bienio Progresista reclamó más armamento para la milicia nacional, con el objetivo de proteger la nación de partidas carlistas. Se refirió con detención a la provincia que entonces representaba, Huelva. Lo expuso con las siguientes palabras: «[...] mientras que mis paisanos continúan sin arma alguna, y amenazados, según cartas que recibo diariamente, de una próxima invasión que pudiera dar lugar a funestas consecuencias» (*DSC*, legislatura

1854-1856: 1032-1035). Un último ejemplo, en este caso procedente de las filas de la Unión Liberal. Tomás Capdepón, representante de Orihuela (Alicante), se hizo eco de una declaración de un elector suyo. El texto rechazaba el uso de su nombre para certificar la existencia de alteraciones en la elección del distrito de Orihuela, por las elecciones de 1858 (*DSC*, legislatura 1858-1859: 474).

Casos como los referenciados sugieren la posible existencia de una continuidad de relación entre votantes y diputados, más allá de las elecciones. Es decir, no solo sus vínculos se limitarían a la campaña electoral, sino que tal vez perdurarían a lo largo de su mandato y no solo en el sentido que fuese de los candidatos a sus posibles votantes, sino también en el contrario.

Uno de los medios utilizados por el electorado era la prensa. De hecho, se ha analizado la prensa como un elemento fundamental para forjar la opinión pública de la época. El concepto de opinión pública estaba vinculado, desde la España de finales del siglo XVIII, al ámbito de control y vigilancia al que todo gobierno tenía que estar sometido (Capellán de Miguel, 2010: 13-162, y Fernández Sebastián, 2002: 477-486). El significado, como es obvio, fue polisémico en función de sus intérpretes. En la primera mitad del siglo XIX y dentro del imaginario político del liberalismo se fue vinculando al reducido círculo de los ciudadanos que valoraban la evolución del gobierno. Este colectivo, pues, podía remitir tanto a un restringido público ilustrado como a una opinión popular que integraba el conjunto de la población masculina, en función del colectivo que daba sentido al término. Entonces, el grado que la vigilancia pública tenía que conseguir dependía de cada punto de vista. Por lo tanto, se constataba una pluralidad de opiniones públicas.

Desde esta función de vigilancia más o menos extensa, la prensa funcionaba como altavoz de las críticas de los electores al absentismo de sus representantes. Ante la falta continuada de asistencia, entendida esta situación como un quebrantamiento de la relación de seguimiento entre diputado y elector, este último podía intentar restablecer la situación mediante la voz de los periódicos. Por ejemplo, ante el absentismo de algunos electores, *El Observador* (2-1-1850: 2) reclamaba medidas legislativas paliativas:

Creemos que, para evitar males y perjuicios de esta naturaleza, debería votar el Congreso una ley adicional a la electoral, para que el diputado que no se presentara, trascurrido cierto plazo, se le considerara como si hubiese renunciado.

Esta proposición se formulaba después de la queja de algunos electores y corporaciones ante la ausencia continuada de sus representantes. Según

dicho periódico, se trataba de los delegados de Vic y Mataró (Barcelona) y Valls y Montblanc (Tarragona). Por este orden, y teniendo en cuenta su participación en el Congreso durante las legislaturas entre 1846 y 1850, Pablo de Barnola no juró hasta la legislatura 1847-1848, usó dos licencias de ausencia y su presencia fue discontinua; Joaquín Martí se presentó en el primer curso político con un mes de retraso, en el segundo no acudió y en los últimos solo lo hizo de manera temporal; José Ixart también juró con un mes de retraso y en 1847-1848 pidió una licencia para no asistir más a las sesiones; y Rafael de Magriñá prometió en la última semana del curso 1846-1847, pero no se le volvió a ver por las Cortes. Los tres primeros eran afines al Partido Moderado y el último al Progresista. Como respuesta, sus representantes tenían muy clara su reprobación. Así la remarcaba *El Observador* (2-1-1850: 2):

Tanto los compañeros y amigos de los mencionados representantes, como diversas corporaciones populares de diferentes pueblos, se disponen a dirigirles enérgicas excitaciones para que vengan a ocupar su puesto en el Congreso o lo dimitan en un breve término, reprendiéndoles su negligencia, que ha dejado por tanto tiempo sin representación una de las provincias más importantes de España.

El valor de la comunidad electoral jugó aquí un peso determinante, facilitando la expresión de un sentimiento de desatención que adquirió más relevancia pública de la que podría haberlo hecho mediante epístolas a título individual. Prensa y cartas directas pidiendo explicaciones eran algunos de los recursos de los que los ciudadanos disponían, pero no los únicos, ni quizá los más efectivos. Al fin y al cabo, el voto en las urnas también podía servir para aprobar la gestión del político o para castigarlo, por ejemplo, por su ausencia prolongada. Parece el caso del citado Magriñá, quien en 1850 se presentó por Falset (Tarragona) y obtuvo un único voto. Si bien el aspirante Mariano Escartín, candidato moderado vencedor, se sirvió de la influencia del gobierno para salir victorioso, no sería nada extraño que los votantes dieran la espalda a Magriñá por su comportamiento<sup>5</sup>, aunque se trata de una posibilidad no confirmada.

Incluso el comité y las autoridades progresistas también podrían haber dado la espalda al político. No hubiera sido un caso excepcional. Diego María García, representante por Gergal (Almería), en 1850 podría haberse

---

<sup>5</sup> Archivo del Congreso de los Diputados (ACD), Fondo Electoral, Acta del distrito de Falset (Tarragona), 2-9-1850.

encontrado con una situación similar después de asistir únicamente a la primera de las cuatro legislaturas pertinentes y perjudicar la ya de por sí escasa minoría progresista (Cánovas Sánchez, 1982: 130-131, y Araque, 2008: 384)<sup>6</sup>. En consecuencia, el aspirante progresista oficial fue Francisco Salmerán (*El Católico*, 19-8-1850: 6-7), que no pudo derrotar a Francisco de Las Rivas, aunque este rehusó representar a Gergal y optó por Bilbao, donde también fue escogido.

Entonces, lo que estos distintos ejemplos sugieren es que, si la mayoría de los parlamentarios de mediados del siglo XIX demostraban tener un apego limitado al cargo de diputado y, por lo tanto, una concepción del desarrollo del mismo poco ligada a sus votantes, estos quizá no tenían la misma percepción. Tal vez los electores acostumbraban a exigir a sus delegados la representación de sus intereses en el hemiciclo. Por eso, les escribían cartas con frecuencia, expresándoles sus inquietudes para que las trasladaran al conjunto de representantes de la nación. En el caso de que los diputados se ausentaran en repetidas ocasiones de las sesiones parlamentarias, los electores, parece ser que se movilizaban para frenar dichas conductas, y lo hicieron no solo desde el liberalismo más avanzado sino también desde posiciones liberales moderadas y progresistas.

Ahora bien, siguiendo con la hipótesis de existencia de esta continua relación entre representado y representante, la siguiente pregunta a formular sería: ¿cuál es la naturaleza que guiaba dicha relación? Con otras palabras, si la cultura política del liberalismo, encarnada por los partidos Moderado, Progresista y Unión Liberal, entendía el sufragio como una función, y por lo tanto el conjunto de los elegidos lideraba dicho servicio, esta visión parece presentar objeciones con las reflexiones aportadas. ¿En realidad hubo una contradicción entre dichas concepciones?

Una posible actitud activa del electorado no significa que se rechazara *per se* la cosmovisión del voto como función, resultado de una visión social comunitaria y con preeminencia de la ciudadanía propietaria. Tal vez, respondiendo a esta percepción de grupo de la política, se reclamaba la consideración del conjunto de representados (la comunidad electoral). Además, las conductas clientelares, tan bien descritas por la historiografía durante las elecciones, quizá también se trasladaron con posterioridad en las relaciones entre diputados y electores en el Parlamento. Es decir, las deudas contraídas en las elecciones para salir elegido diputado se podían introducir entonces en las instituciones parlamentarias, como recompensa al apoyo recibido en las urnas. El clientelismo (Clapham, 1982, y Moreno Luzón, 1995: 191-224), identificado como

---

<sup>6</sup> Alrededor de unos 60 diputados.

un fenómeno de relaciones informales y de tipo instrumental que se aparta de la moral oficialmente proclamada para acceder al intercambio recíproco de bienes y servicios de distinta especie entre dos sujetos, operaba sin lugar a dudas en estos contextos.

Ya se ha visto cómo las aspiraciones para progresar en la Administración suponían un aliciente destacable entre algunos de los aspirantes a convertirse en diputados, en especial entre aquellos más próximos a los gobiernos de turno, que los apoyaban en las elecciones. A modo de ejemplo, no resultaba extraño que el conde de Heredia Spinola pidiese explicaciones al ministro de la Gobernación a razón de la destitución del alcalde de Lárrega (*DSC*, legislatura 1865-1866: 530). Es posible que le ayudase, después de que el edil pudiera haber apoyado en las elecciones la candidatura moderada de la que el noble formaba parte.

Como reflexiona Xosé R. Veiga (1999a: 637-661), el estudio del clientelismo ha sido significativo desde su entendimiento como elemento para acercarse al conjunto de *lo político*, para estudiar el acceso al poder, los medios de control social que proporciona y los beneficios de su usufructo. Por eso también resulta relevante contemplar su incidencia durante el mandato parlamentario. Aunque no representaban los únicos cauces de relación entre diputados y electores, los intercambios de favores estaban muy presentes en la política del momento. En todo caso, las peticiones de los electores a sus representantes, ¿se tendrían que leer siempre en base a unos vínculos determinados por el clientelismo, donde el intercambio de favores contraído por los políticos con sus votantes en las elecciones era recompensado entonces en el Parlamento?

Como expone el ejemplo dado, es evidente que este mecanismo se dio, aunque resulta difícil, y tal vez temerario, contemplar la realidad política del momento solo a través de esta óptica simplificadora. La naturaleza de los motivos que impulsaban los electores a reclamar sus derechos podía ser de índole diversa, teniendo en cuenta el influjo que podían tener otros elementos, como la ideología, las necesidades materiales y de alimentación, la influencia de la comunidad electoral o incluso la intercesión de los partidos políticos en la acción parlamentaria del diputado y, por lo tanto, en la dialéctica entre políticos y electores. Basten como muestra las numerosas protestas ciudadanas contra el sistema tributario de 1845, quejándose del incremento de los impuestos. Llegaron como peticiones extraparlamentarias al Congreso, pero también como reclamaciones de los electores hacia sus representantes (*DSC*, legislatura 1845-1846: 147 y 180). Por ejemplo, diversos diputados moderados presentaron en la legislatura 1845-1846 una enmienda a la contestación al discurso de la Corona, con intención «de calmar los ánimos de los contribuyentes, ofreciéndoles alivio en las contribuciones» (*DSC*, legislatura 1845-1846: 354).

Se trataba de una iniciativa, como defendió José de la Peña Aguayo, que tenía en cuenta las cartas recibidas tanto de sus electores como de toda España (*DSC*, legislatura 1845-1846: 358).

Lo cierto es que detrás de estos u otros factores parece que los electores se movilizaban y procuraban que su representante considerase sus opiniones. Puesto que muchos de los diputados se ausentaban de las sesiones, los electores entendían que sus reclamaciones no podían ser representadas en el Congreso y, por lo tanto, se veían perjudicados. Por eso, acostumbraban a pedir explicaciones al diputado con el fin de reducir su absentismo.

Otra realidad a tener en cuenta sería la evaluación resultante de esta dialéctica. Esto es, lo productiva que resultase la presión del electorado sobre el mandato y el comportamiento del representante. Porque una cosa era que el diputado pudiese considerar algunas de las peticiones que sus electores le hacían llegar mediante vía epistolar y otra distinta que reorientase su actitud absentista. Por ejemplo, y siguiendo los cuatro casos anteriormente expuestos, Ixart y Magriñá no repitieron en el cargo, el primero por deceso y el segundo por la pérdida de confianza del electorado, pero Barnola y Martí fueron de nuevo elegidos. El primero volvió a ser diputado en 1866, siguiendo con normalidad las sesiones a lo largo de la legislatura 1866-1867, y por lo tanto cambiando su conducta absentista, mientras el segundo repitió en las legislaturas 1850-1851 y 1857-1858. Solo asistió con regularidad en la segunda, mientras en la primera juró el cargo con más de un mes de retraso respecto a su proclamación como diputado (*DSC*, legislatura 1850-1851: 148 y 422). Es decir, es probable que la presión del electorado pudiese tener incidencia, pero una vez más se trata de una hipótesis que, aunque apoyada por distintos ejemplos, todavía se encuentra en vías de desarrollo.

#### IV. BALANCE

En este trabajo se ha analizado el nivel de absentismo de los diputados españoles de mediados del siglo XIX, demostrando una importante propensión al mismo y que corrobora a la vez una falta de apego a la responsabilidad similar a la de otros Parlamentos liberales europeos de mediados del siglo XIX, como el italiano o el francés. Más de la mitad de los parlamentarios españoles no asistía con asiduidad a las sesiones del Congreso, mientras que alrededor del 32% no concluía su mandato. Concebían el cargo como un servicio al conjunto de la sociedad, aunque lejos de verse como una responsabilidad a la que cabía atender con constancia. Por contra, la función política, entendida como una gracia, incorporaba en su razón de ser un posicionamiento secundario en la escala de valores de los representantes, que patentizaba en muchos casos su ausencia continuada.



El estudio del absentismo, en todo caso, no se ha entendido como un fin del presente trabajo, sino como un medio para reflexionar sobre las relaciones entre elegidos y votantes. Se ha formulado como hipótesis de trabajo, apoyada por distintos ejemplos, la posibilidad de que el electorado jugase un papel activo una vez depositado su voto. Como mínimo, y ante las evidencias aportadas, parece razonable pensar que los votantes intentaban incidir en la política mediante cartas que enviaban a sus delegados. Por eso, estas realidades empujan a revisar las relaciones entre representantes y representados políticos a partir de fenómenos como el descrito con el término *accountability*. La vigilancia que los sectores del liberalismo más avanzado hicieron de sus representantes fue singular, aunque quizá dicha praxis fuese también extensiva a otras sensibilidades políticas. Así, electores de distintas ideologías parecen también seguir las actuaciones de sus representantes en el Congreso, y cuando estos se ausentaban se movilizaban para frenar dicho comportamiento mediante cartas o denuncias a la prensa.

Parece verosímil entonces plantear la existencia de una dialéctica entre representantes y representados que iba más allá del contexto electoral. Y llegados a este punto surgen diferentes interrogantes que, no obstante, quedan abiertos a una mayor profundización. En primer lugar, no se puede valorar con suficiente conocimiento la extensión del seguimiento del mandato parlamentario por parte del electorado, en el sentido de que este diálogo entre actores con alta probabilidad abrió espacios de negociación política que todavía no sabemos hasta qué punto se revelaron determinantes para ejercer un control estrecho de la acción del parlamentario.

En segundo lugar, y aún más importante, se intuye una probable voluntad de los votantes de ejercer un papel relevante en la política, considerando el cargo de diputado como un ejercicio que tenía que responder a sus intereses. Por lo tanto, el delegado tenía que dar cuentas de su acción a sus electores. Ahora bien, ¿esto significa que hubo una confrontación de visiones entre gobernantes y gobernados? Es decir, ¿hubo una fractura entre una cosmovisión del cargo, entendido como una gracia por parte de los representantes, y como una tarea con responsabilidad social por parte de los electores? Tal vez no hubo aún tal fisura, porque la propia visión del cargo por parte de la mayoría de los electores parece que se formulaba desde el respeto por la preeminencia de los propietarios, que encarnaban el poder natural. En otras palabras, quizás no se cuestionaba esta perspectiva y el cargo era entendido como una función. Entonces, si probablemente hubo coincidencia en el diagnóstico, ¿cómo se explicaría una posible actitud activa de los electores?

El comportamiento solícito podría entenderse desde la voluntad de mantener un papel relevante del conjunto de electores durante el mandato parlamentario, fruto de una visión no individualista de la sociedad. De hecho, la

cosmovisión comunitaria de la sociedad podía facilitar el entendimiento de las peticiones de los votantes al Congreso. El derecho de petición ya estaba recogido en el Antiguo Régimen. Otra posibilidad no excluyente es que los vínculos entre representados y representantes pudiesen surgir como nexos derivados del clientelismo. Es decir, como recompensa al apoyo con el sufragio, el mandato parlamentario tenía que responder a los intereses del votante. En este sentido, el sistema electoral de 1846, con distritos uninominales y la cercanía del aspirante a los votantes, facilitaba dichas relaciones.

Estas consideraciones inclinan a considerar que las visiones de la funcionalidad del ejercicio de diputado no estaban solo sujetas a las consideraciones de los mismos parlamentarios, sino que podían modificar sus acepciones en función del sujeto que las formulara. Así, aunque los electores podían coincidir en la percepción del cargo como una función, en estas miradas podría haber matices que incorporaban al mismo un papel más destacado de los votantes.

### **Bibliografía**

- Aguado Cabezas, E. (2013). Sierra Pambley Álvarez Blasón, Segundo Felipe. En M. Urquijo (dir.). *Diccionario biográfico de parlamentarios españoles (1820-1854)*. Madrid: Cortes Generales.
- Anceau, E. (2000). *Les députés du Second Empire: Prosopographie d'une élite du XIX<sup>e</sup> siècle*. Paris: Honoré Champion Éditeur.
- Ankersmit, F. (2001). *Historical representation*. Stanford, California: Stanford University Press.
- (2002). *Political representation*. Stanford, California: Stanford University Press.
- (2012). *Meaning, truth and reference in historical representation*. New York: Cornell University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7591/cornell/9780801450716.001.0001>.
- Anónimo (1850). *Semblanzas de los 340 diputados a Cortes: Que han figurado en la legislatura de 1849 a 1850*. Madrid: Gabriel Gil.
- Araque, N. (2008). *Las elecciones en el reinado de Isabel II: la Cámara Baja*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Barreiro Fernández, X. R. (2013). Saco Quiroga, Agustín. Marqués de Villaverde de Limia. En M. Urquijo (dir.). *Diccionario biográfico de parlamentarios españoles (1820-1854)*. Madrid: Cortes Generales.
- Baz Vicente, M. J. (2013). Espinosa Varela, Benito. En M. Urquijo (dir.). *Diccionario biográfico de parlamentarios españoles (1820-1854)*. Madrid: Cortes Generales.
- Best, H. y Cotta, M. (eds.) (2000). *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000: legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- (2007). *Democratic representation in Europe: Diversity, change and convergence*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Cánovas Sánchez, F. (1982). *El partido moderado*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Capellán de Miguel, G. (ed.). (2010). Historia, política y opinión pública. *Ayer*, 80, 13-162.
- Carey, J. M. (2008). *Legislative voting and accountability*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810077>.
- Casals Bergés, Q. (2014). *La representación parlamentaria en España durante el Primer Liberalismo (1810-1836)*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- Chilton, P. (2004). *Analysing political discourse: Theory and practice*. London, New York: Routledge.
- Clapham, C. (ed.) (1982). *Private patronage and public power: Political clientelism in the modern State*. London: Francis Pinter.
- Clark, E. A. (2004). *History, theory, text: Historians and the linguistic turn*. Cambridge: Harvard University Press.
- Diario de las Sesiones de Cortes del Congreso de los Diputados (DSC): legislaturas 1846-1847, 1847-1848, 1848-1849, 1849-1850, 1850-1851, 1854-1856, 1858-1859, 1860-1861, 1861-1862, 1862-1863 y 1865-1866.*
- Elder-Vass, D. (2012). *The reality of social construction*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139169202>.
- Estrada Sánchez, M. (1999). *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*. Santander: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.
- Fernández Domínguez, A. (1992). *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX: Estudio histórico y jurídico-político*. Madrid: Civitas.
- Fernández Sebastián, J. (2002). Opinión pública. En J. Fernández Sebastián y J. F. Fuentes (dirs.). *Diccionario político y social del siglo XIX español* (pp. 477-486). Madrid: Alianza.
- Forner, S. (coord.) (1997). *Democracia, elecciones y modernización en Europa: siglos XIX y XX*. Madrid: Cátedra.
- García Monerris, E. (2003). El territorio cuarteado, o cómo organizar el «gobierno de los pueblos». En E. La Parra y G. Ramírez (eds.). *El primer liberalismo: España y Europa, una perspectiva comparada* (pp. 81-124). Valencia: Biblioteca Valenciana.
- Garrard, J., Tolz, V. y White, R. (eds.) (1999). *European democratization since 1800*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- Garrido Muro, L. (2013). Rábago Gómez de la Torre, Antonio María. En M. Urquijo (dir.). *Diccionario biográfico de parlamentarios españoles (1820-1854)*. Madrid: Cortes Generales.
- Garrorena Morales, A. (1991). *Representación política y constitución democrática: (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Madrid: Civitas.
- Gattei, S. (2008). *Thomas Kuhn's «linguistic turn» and the legacy of logical empiricism: incomensurability, rationality and the search for truth*. Aldershot: Ashgate.
- Hacking, I. (1983). *Representing and intervening: Introductory topics in the philosophy of natural science*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511814563>.
- Hesford, W. S. y Kozol, W. (eds.) (2005). *Just advocacy? Women's human rights, transnational feminisms, and the politics of representation*. New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press.
- Kahan, A. S. (2003). *Liberalism in nineteenth-century Europe: The political culture of limited suffrage*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403937643>.

- Knights, M. (2009). Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain. En I. Shapiro, S. C. Stokes, E. J. Wood y A. S. Kirshner (eds.). *Political Representation* (pp. 35-57). Cambridge: Cambridge University Press.
- Luján, O. (2016). El voto en el Congreso de los Diputados durante el reinado de Isabel II. *Historia Contemporánea*, 53, 461-490. Disponible en: <http://www.ehu.es/ojs/index.php/HC/article/view/16726/14948>
- (2017). Perceptions of parliamentary absenteeism and its impact on governmental stability in nineteenth-century Spain. En S. Serra et al. *Parlaments multinivell: Actes del 68 Congrés de la ICHRPI*. Mallorca: Institut d'Estudis Autònoms de les Illes Balears [En prensa].
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marin, L. (2001). *On representation*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Miller, V. y Veneklasen, L. (2007). *A new weave of power, people and politics: The action guide for advocacy and citizen participation*. Bourton-on-Dunsmore, Warwickshire: Practical Action Publishing.
- Moreno Luzón, J. (1995). Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil. *Revista de Estudios Políticos*, 89, 191-224.
- Narud, H. M. y Valen, H. (2000). Does social background matter? En P. Esaiasson y K. Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic experience* (pp. 83-106). Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Palacios Cerezales, D. (2014). Ejercer derechos: reivindicación, petición y conflicto. En M. C. Romeo y M. Sierra (coords.). *La España liberal, 1833-1874* (pp. 253-285). Madrid/Zaragoza: Marcial Pons/Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Pettit, P. (2012). *On the people's terms: A republican theory and model of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139017428>.
- Peyrou, F. (2008). *Tribunos del pueblo: Demócratas y republicanos durante el reinado de Isabel II*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pocock, J. G. A. (1998). The ideal of citizenship since the Classical Times. En S. Gershon (ed.). *The citizenship debates: A reader* (pp. 31-41). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Presno Linera, M. A. (2013). *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*. Madrid: Iustel.
- Romanelli, R. (1998). Electoral Systems and Social Structures. En R. Romanelli (ed.). *How did they become voters? The history of franchise in modern European representation* (pp. 1-36). The Hague, Boston: Kluwer Law International.
- Romeo Mateo, M. C. (2005). De patricios y nación: Los valores de la política liberal en la España de mediados del siglo XIX. *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 35 (1), 119-141.
- Rüsen, J. (2006). *Meaning and representation in history*. New York: Berghahn Books.
- Santirso, M. (2008). *Progreso y libertad: España en la Europa liberal, 1830-1870*. Barcelona: Ariel.
- Sierra, M., Peña, M. A. y Zurita, R. (2006). Elegidos y elegibles. La construcción teórica de la representación parlamentaria en la España isabelina (1844-1868). *Revista de História das Ideias*, 27, 473-510.

- (2012). *Elegidos y elegibles: La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*. Madrid: Marcial Pons.
- Skinner, Q. (2003). States and the freedom of citizens. En Q. Skinner y B. Strath (eds.). *States and citizens* (pp. 11-27). Cambridge: Cambridge University Press.
- Soddu, F. (1998). The Italian Senate in the era of Giolitti and the House of Lords: Some comparative insights. *Parliaments, Estates and Representation*, 18, 103-133. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02606755.1998.9627039>.
- (2005). The Italian Parliament at work, 1861-1876. *Parliaments, Estates and Representation*, 25, 135-148. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02606755.2005.9522213>.
- Spiegel, G. M. (ed.) (2005). *Practicing History: New directions in historical writing after the linguistic turn*. London, New York: Routledge.
- Stokes, S. C. y Manin, B. (eds.) (1999). *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.004>.
- Strolovitch, D. Z. (2007). *Affirmative Advocacy: Race, class, and gender in interest group politics*. Chicago, London: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226777450.001.0001>.
- Tully, J. (2009a). *Public Philosophy in a new key. Democracy and civic freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2009b). *Public Philosophy in a new key. Imperialism and civic freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uriol Salcedo, J. I. (1992). *Historia de los caminos de España. Siglos XIX y XX*. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Varela Ortega, J. (1997). De los orígenes de la democracia en España, 1845-1923. En S. Forner (coord.). *Democracia, elecciones y modernización en Europa: Siglos XIX y XX* (pp. 129-201). Madrid: Cátedra.
- y Medina Peña, L. (2000). *Elecciones, alternancia y democracia: España-México, una reflexión comparativa*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Varela Suances-Carpegna, J. (2011). *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz: orígenes del constitucionalismo hispánico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Veiga Alonso, X. R. (1999a). Anatomía del clientelismo político en la España liberal decimonónica: una realidad estructural. *Hispania*, 202, 637-661.
- (1999b). Los marcos sociales del clientelismo político. *Historia Social*, 34, 27-44.
- (2000). Clientelismo e historia política: algunas puntualizaciones sobre viejos temas. *Spagna Contemporánea*, 18, 91-108.
- VeneKlasen, L., Miller, V., Budlender, D. y Clark, C. (2007). *A new weave of power, people and politics: The action guide for advocacy and citizen participation*. Bourton-on-Dunsmore, Warwickshire, UK: Practical Action Pub.
- Wängnerud, L. (2000). Representing Women. En P. Esaiasson y K. Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic experience* (pp. 132-150). Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Zurita Aldegue, R. (2007). Intérprete y portavoz. La figura del diputado en las elecciones de 1854 en España. *Spagna Contemporánea*, 32, 53-71.

LAS POSICIONES POLÍTICAS  
DE LOS DIPUTADOS CATALANES  
EN LAS CORTES DE CÁDIZ CON RESPECTO  
A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
DE LA NACIÓN ESPAÑOLA

The political positions  
of Catalan deputies in the Spanish Parliament  
of Cadiz with respect  
to the territorial organization  
of the Spanish nation

ANTONI SÁNCHEZ CARCELÉN

Universidad de Lleida  
asanchez@historia.udl.cat

*Cómo citar/Citation*

Sánchez Carcelén, A. (2017).  
Las posiciones políticas de los diputados catalanes  
en las Cortes de Cádiz con respecto  
a la organización territorial de la nación española.  
*Revista de Estudios Políticos*, 176, 79-111.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.03>

**Resumen**

Mediante el proceso constituyente de las Cortes de Cádiz, por primera vez, de manera legal, se derogó en Cataluña la Nueva Planta borbónica. Los diputados catalanes convinieron en instaurar una monarquía moderada como forma de gobierno de acuerdo a la separación de poderes y en erigir un Estado nacional a tenor de la soberanía nacional. Eso sí, difirieron en cuanto a su organización. Tal y como estableció la Constitución doceañista, Antonio de Capmany y José Espiga defendieron un Estado centralizado políticamente y uniforme culturalmente. Por el contrario, Aner se manifestó favorable a reconocer las particularidades de las provincias o reinos que conformaban la extensa y heterogénea monarquía hispánica. Finalmente, resulta idóneo remarcar que federalismo, republicanism y democracia fueron considerados anatemáticas políticas.

**Palabras clave**

Cortes de Cádiz; Constitución de 1812; diputados catalanes.

**Abstract**

During the process approving the Cádiz constitution, the Bourbon *Nueva Planta* was, for the first time, revoked in a legal manner with regard to Catalonia. The Catalan deputies preferred the installing of a moderate monarchy, as a form of government based on the separation of powers and a nation state based on national sovereignty. Of course, they differed in the precise form of this organization. As was underlined by the 1812 Constitution, Antonio de Capmany and José Espiga advocated for a politically centralized and culturally uniform state. On the contrary, Aner favoured recognizing the particularities of the provinces or kingdoms that made up the extensive and heterogeneous Hispanic Monarchy. Finally, it should be pointed out that federalism, republicanism and democracy were considered political anathemas.

**Keywords**

Spanish Parliament of Cadiz; Constitution of 1812; Catalan deputies.

## SUMARIO

---

I. UN PROYECTO POLÍTICO COMÚN LLAMADO ESTADO NACIONAL Y CONSTITUCIONAL. II. LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD POLÍTICA DE LA NACIÓN ESPAÑOLA: EL PROYECTO LIBERAL VERSUS LA OPCIÓN PARTICULARISTA. III. A MANERA DE CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. UN PROYECTO POLÍTICO COMÚN LLAMADO ESTADO NACIONAL Y CONSTITUCIONAL

La revocación del Antiguo Régimen se inició el mismo día que se abrieron las sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias en el Teatro Cómico de la Real Isla de León —actual San Fernando—, precisamente en el instante en que el parlamentario catalán Ramón Lázaro de Dou, en calidad de presidente del Congreso, estampó su rúbrica en el primer decreto de la historia constitucional española, aquel que proclamó nada menos que la soberanía nacional y la separación de poderes<sup>1</sup>. Sin duda, con la ruptura del entramado político-institucional de la monarquía absoluta, las Cortes gaditanas estuvieron plenamente legitimadas para emprender cualquier iniciativa o reforma legislativa. Sin solución de continuidad, se había iniciado la revolución del sistema político español. Los diputados catalanes<sup>2</sup> no dejaron escapar la oportunidad de participar activamente en la política de la monarquía hispánica, sabiendo aprovechar sus dotes de elocuencia y jurisprudencia, sus elevados conocimientos históricos y filosóficos o su prolongada experiencia en los principales órganos institucionales y administrativos para defender, eso sí, sus particulares proyectos políticos, ya que los parlamentarios más destacados —los Aner, Espiga, Creus, Capmany o Dou—, en más de una ocasión, se mostraron como librepensadores que podían manifestar ideales transversales y oscilar ideológicamente ante las múltiples y heterogéneas propuestas legislativas. Más si cabe cuando podemos constatar que en la construcción del nuevo Estado español las opciones no venían predeterminadas de antemano (Roura i Aulinas, 2013: 5). Por ello, teniendo en cuenta que en el Congreso se estableció

---

<sup>1</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes de Cádiz*, en adelante *DSC*, 1, 24 de septiembre de 1810: 3-4. Para ampliar la información, especialmente, véase Lasarte Álvarez (2009).

<sup>2</sup> Las biografías de los diputados catalanes se pueden consultar en Urquijo Goitia (2010).



una relación dialéctica entre el inmovilismo y la ruptura, entre la tradición y la modernización y, por ende, entre el pasado y el presente, consideramos que es conveniente resaltar que, de una manera unánime, los diputados catalanes compartían la idea de superar el *statu quo* por ser considerado el culpable de la decadencia política que había consentido la ocupación napoleónica y, especialmente, por la sumisión impuesta en el Principado por la Nueva Planta borbónica<sup>3</sup>.

En primer lugar, mediante la gestación de un Estado nacional. Máxime cuando los parlamentarios catalanes se distinguieron por proferir frecuentes muestras de su ferviente patriotismo español<sup>4</sup>. Asimismo, desde el 24 de septiembre de 1810 la soberanía ya no era regia, era un derecho inherente a la nación. Pese a ello, de acuerdo a la firme voluntad de erigir un proyecto político común, era imprescindible dotar de cohesión a la diversidad de territorios y pueblos que las conquistas, guerras, herencias y uniones dinásticas habían establecido bajo una misma monarquía (Portillo Valdés, 2009b: 919-928). Por dicho motivo, no nos resulta extraño que el diputado catalán José Espiga y Gadea aseverara que la comisión constitucional presentó el proyecto de Constitución «poniendo el primer cimiento de este majestuoso edificio en la definición de la Nación»<sup>5</sup>. Efectivamente, en el artículo primero se especifica que «la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»<sup>6</sup>.

De esta forma, todos los españoles dejaban de ser súbditos para ser considerados ciudadanos, pero, eso sí, únicamente la nación —excluyendo taxativamente los reinos históricos— se convertía en el nuevo, único e indivisible titular de la

<sup>3</sup> Modelo de Estado absolutista, centralista y autoritario que suprimió las leyes y las principales instituciones catalanas de derecho público, como las Cortes, la Diputación del General o Generalidad y el régimen municipal. Únicamente mantuvo el derecho penal, el procesal, el supletorio y, sobre todo, el civil. De esta manera, en Cataluña el derecho público quedó básicamente sustituido por el de Castilla, pero no el derecho privado. Además, impuso agravios fiscales como el catastro y supuso la militarización de la sociedad y del territorio catalán. Véanse Ferro (1987), Alcoberro i Pericay (2005: 231-257), Albareda i Salvadó (2010: 485) y Roura i Aulinas (2012: 74-86).

<sup>4</sup> Por ejemplo, a petición de Antonio de Capmany se aprobó que «en el Calendario se señale con letra cursiva en el día 2 de Mayo: *Commemoración de los difuntos, primeros mártires de la libertad española en Madrid*», DSC, 213, 2 de mayo de 1811: 995. De esta manera, un catalán contribuyó a instituir la primera fiesta cívica nacional, la festividad del Dos de Mayo.

<sup>5</sup> DSC, 327, 25 de agosto de 1811: 1690.

<sup>6</sup> Semblanza con el Diccionario de la Real Academia del año 1803 —vigente hasta el 1817—. La nación era «la colección de los habitantes en alguna provincia, país o reyno» (Real Academia Española, 1803: 577).

soberanía<sup>7</sup>. Del mismo modo, de manera consecuente, para Espiga y Gadea, uno de los miembros más significados del liberalismo, la nación española era «libre e independiente, y esta es una de las verdades fundamentales de la política»<sup>8</sup>. Conforme al pensamiento del eclesiástico *libre e independiente* «no es otra cosa que el derecho que toda nación tiene de establecer el Gobierno y leyes que más le convengan»<sup>9</sup>. O sea, el poder político, en última instancia, se sometía a una única voluntad, que no era otra que la de la nación. Por completo se había derogado la legitimación del Antiguo Régimen basada en el derecho divino. De esta manera, el nacimiento de la nación *política*<sup>10</sup> suponía la desaparición de los regímenes forales vigentes. Evidentemente, se trataba de convertir el Estado soberano en constitucional, reforzándose, así, al mismo tiempo, el vínculo que los parlamentarios catalanes establecieron entre la tradición constitucional catalana forjada en el medievo —modelo político y jurídico pactista de la antigua Corona de Aragón— y el constitucionalismo doceañista (Toledano González, 2012: 203-218, y Sánchez Carcelén, 2015: 543-575). El objetivo era doble. Por una parte, legitimar la obra de las Cortes de Cádiz al impugnar la identificación de sus propuestas con las provenientes de la Francia revolucionaria, evitando así la acusación de traición o afrancesamiento y, por otra parte, al aportar un antecedente autóctono válido (Nieto Soria, 2007), hacer triunfar sus postulados liberales sobre los de la fallida monarquía absolutista, aquella que, precisamente, ideó, instauró y mantuvo vigente en Cataluña la Nueva Planta. De este modo, no resulta casual que durante el proceso constituyente los diputados del Principado emitieran vehementes alegatos en favor de una carta magna gaditana que, según su criterio, permitiría enmendar de manera definitiva el vacío de poder derivado de las renunciaciones de Bayona y, sobre todo, recuperar los derechos arrebatados y las libertades aniquiladas por el despotismo regio y ministerial. Eso sí, identificando felicidad con derechos individuales (Artola, 2003: 107-108). Sirvan de ejemplo las palabras de Felipe Aner: «una Constitución que fije para siempre, si es posible, los verdaderos derechos de

<sup>7</sup> En palabras de Espiga: «tan indivisible como ella misma» (*DSC*, 132, 5 de febrero de 1811: 500).

<sup>8</sup> *DSC*, 330, 28 de agosto de 1811: 1706. Tal y como se fijó en el artículo segundo: «La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser el patrimonio de ninguna familia ni persona», *DSC*, 330, 28 de agosto de 1811: 1706. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 1.

<sup>9</sup> *DSC*, 330, 28 de agosto de 1811: 1707.

<sup>10</sup> De manera fehaciente, la nación «política» se halla en el artículo tercero: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga», *DSC*, 330, 28 de agosto de 1811: 1707. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 1.

esta Nación, y las bases de su libertad política y civil»<sup>11</sup>; de Antonio de Capmany: «la Constitución es el templo de nuestras leyes y de nuestra futura felicidad»<sup>12</sup>; o de José Espiga: «la Constitución, este Evangelio político de la Nación, para decirle: estas son vuestras facultades, estos vuestros deberes»<sup>13</sup> y «la Constitución nos traerá felicidad y prosperidad general»<sup>14</sup>.

Asimismo, la seguridad jurídica del nuevo sistema político proporcionaría un mayor bienestar material que sería clave para facilitar la derrota napoleónica, ya que a la arbitrariedad interna se unía la amenaza externa en forma de opresiva ocupación francesa. Los liberales, al vincular la independencia con la posibilidad de recobrar la libertad en forma de carta magna, plantearon la guerra como un enfrentamiento contra los despotismos —Napoleón y Godoy— (Vilches, 2007: 193-205). Tal y como se pronunció Espiga: «V. M. va a poner en ejercicio la Constitución, esta égida de la independencia nacional y de la libertad del español»<sup>15</sup>; Aner: «todos los españoles conocen la importancia de la obra de la Constitución, que es y será la admiración de la Europa: toda la Europa, repito, admirará la heroicidad de los españoles, los únicos que contrabalancean con el poder del tirano [Napoleón]»<sup>16</sup>; y Capmany: «la Patria [combate] con nuevo brío, para ver prontamente realizada la Constitución política de la Nación, que ha de abrazar todas las partes que constituyen un estado en la guerra y en la paz»<sup>17</sup>. Así pues, la lucha era dual y estaba irremediadamente ligada, ya que mediante el proceso constitucional gaditano y la heroica resistencia patriótica no solamente se conseguiría la independencia y la libertad nacional en el campo de batalla sino también en la arena política y judicial.

Precisamente, con la finalidad de salvaguardar la propia obra doceañista, hallamos el ejemplo más significativo de reivindicación de la tradición constitucional catalana. De la mano del historiador Antonio de Capmany se estableció una analogía entre la Diputación permanente de Cortes<sup>18</sup> y la Generalidad o Diputación permanente de las Cortes catalanas derogada por la Nueva Planta

<sup>11</sup> DSC, 412, 18 de noviembre de 1811: 2286.

<sup>12</sup> DSC, 455, 1 de enero de 1812: 2517.

<sup>13</sup> DSC, 376, 13 de octubre de 1811: 2064.

<sup>14</sup> DSC, 332, 30 de agosto de 1811: 1729.

<sup>15</sup> DSC, 457, 3 de enero de 1812: 2541.

<sup>16</sup> DSC, 452, 29 de diciembre de 1811: 2491.

<sup>17</sup> DSC, 455, 1 de enero de 1812: 2518.

<sup>18</sup> Artículo 157: «Antes de separarse las Cortes nombrarán una diputación, que se llamará diputación permanente de Cortes, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa y tres de las de Ultramar, y el séptimo saldrá por suerte entre un Diputado de Europa y otro de Ultramar», DSC, 370, 7 de octubre de 1811: 2011. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 25.

borbónica. El diputado catalán, intelectual reformista de base ilustrada (Ramisa Verdager, 2008a: 15), excelente conocedor de la historia de las instituciones medievales, aseveró que la Diputación del General, establecida en el Principado a finales del siglo XIII, ya atesoraba el derecho de representar «a la Nación, y juntarla cuando había una necesidad extrema [...] pues se deja a la Diputación en libertad de que cuando haya un caso urgente e interesante a la Patria, pueda juntar las Cortes extraordinarias»<sup>19</sup>. Tal y como se dispuso en los artículos 159<sup>20</sup> y 160<sup>21</sup>, el Congreso concibió la Diputación permanente como un órgano de vigilancia para impedir las actuaciones anticonstitucionales del gobierno o de la Corona y así poder garantizar la continuidad parlamentaria (Artola, 2003: 118). No se trataba únicamente de promulgar una constitución, sino de establecer los mecanismos necesarios para preservar la cámara legislativa de la congénita amenaza del voraz poder ejecutivo. Por ello, José Espiga y Gadea, en calidad de miembro de la comisión constitucional, avaló la institución de «una Diputación que vele la conducta del Gobierno y que sea como una centinela que observe las infracciones que pueda haber para dar cuentas a las próximas Cortes»<sup>22</sup>. De hecho, en opinión de Capmany, la Diputación permanente «es el guardián de las leyes». La historia le avalaba, por dicho motivo, rememoró la función ejercida por la Generalidad en la defensa de las prerrogativas y las libertades emanadas de los fueros aragoneses y de las constituciones catalanas:

Había esta Diputación en Cataluña y en toda la Corona de Aragón, establecida por leyes constitucionales de la tierra, que era el custodio de ellas de unas Cortes a otras. Este respetable cuerpo nacional salvó aquellas provincias de la arbitrariedad de los Reyes, y mantuvo invulnerables sus fueros y libertades contra cualquier tentativa de la corte: los abusos, trasgresiones y contrafueros eran reclamados y citados a reparación con juicio formal sin que ningún Rey se mostrase ofendido, porque la queja y la oposición eran legales<sup>23</sup>.

Los parlamentarios catalanes fueron plenamente conscientes de que para resguardar el nuevo régimen constitucional era vital instaurar una asidua

<sup>19</sup> DSC, 362, 29 de septiembre de 1811: 1950.

<sup>20</sup> «La diputación permanente durará de unas Cortes ordinarias a otras», DSC, 371, 8 de octubre de 1811: 2016. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 25.

<sup>21</sup> «Las facultades de esta diputación son: Primera. Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hayan notado», DSC, 371, 8 de octubre de 1811: 2016. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 25.

<sup>22</sup> DSC, 371, 8 de octubre de 1811: 2017-2018.

<sup>23</sup> DSC, 371, 8 de octubre de 1811: 2018.

práctica política, tal y como se fijó en el artículo 104<sup>24</sup>. Más si cabe cuando, de acuerdo al pensamiento de Aner, las Cortes «pueden hacer la prosperidad del Reino por medio de leyes sabias y adecuadas a las circunstancias difíciles del Estado»<sup>25</sup>. Así, los liberales doceañistas otorgaron la primacía al Congreso por ser el órgano depositario de la voluntad general de la nación (Varela Suanzes-Carpegna, 1983: 278-284).

## II. LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD POLÍTICA DE LA NACIÓN ESPAÑOLA: EL PROYECTO LIBERAL VERSUS LA OPCIÓN PARTICULARISTA

El nuevo Estado era nacional, constitucional y se sustentaba en la práctica parlamentaria, pero ¿cuál era la definición de su territorio?, es más, ¿cuál era su modelo territorial? Sin duda, he aquí donde surgirían divergencias entre los diputados catalanes que defendían un sólido y uniforme Estado-nación y los que pretendían hallar un equilibrio entre el centro del poder y la periferia, sin renunciar a reivindicar sus seculares particularidades —neoforalismo o provincialismo—. Así que conviene destacar que en los inicios de la Revolución liberal coexistieron diferentes propuestas sobre el modelo de Estado. Eso sí, de cualquier forma, mediante la absoluta integración del Principado en la estructura política, institucional, administrativa y judicial de la nación española surgida de las Cortes de Cádiz, los parlamentarios catalanes coincidirían en conseguir, como mínimo, un trato igualitario respecto al resto de territorios que integraban la monarquía hispánica, hecho que, de manera insoslayable, significaría poder erradicar los agravios impuestos por la Nueva Planta borbónica<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> «Se juntarán las Cortes todos los años en la capital del Reino», *DSC*, 362, 29 de septiembre de 1811: 1950. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 16.

<sup>25</sup> *DSC*, 362, 29 de septiembre de 1811: 1950.

<sup>26</sup> Dicho ideario ya había sido fijado en las instrucciones que recibieron los diputados catalanes de la Junta Superior del Principado: «deben reconocerse las ventajas políticas que resultarían de uniformar la Legislación y los derechos de todas las Provincias de la Monarquía». *Exposición de las principales ideas que la Junta Superior del Principado de Cataluña cree conveniente manifestar a los señores Diputados de la Provincia que en representación de la misma pasan al Congreso de las próximas Cortes*, Tarragona, 13 de agosto de 1810. Archivo de la Corona de Aragón, en adelante ACA, Oficios de la Junta de Cataluña sobre Gobierno, vol. 17, fs. 196-196r, publicada en el apéndice 1 de Rahola y Trémols (1912: 51-53), analizada en Moliner Prada (1989: 159-160).

La concepción de la nación como un sujeto indivisible formado por individuos iguales más allá de otras consideraciones estamentales y territoriales (Varela Suanzes-Carpegna, 2011: 50-51) permitió a los diputados liberales metropolitanos, en primer lugar, revocar las cortes estamentales propias del Antiguo Régimen<sup>27</sup>. Por ejemplo, Antonio de Capmany sostuvo que las Cortes tenían «reasumida toda la soberanía nacional, viva y en ejercicio. Todos los estamentos están aquí refundidos con orden desordenadamente. Aquí está el clero, aquí la nobleza, aquí el pueblo, aquí la milicia»<sup>28</sup>. Asimismo, cabe recordar que en una glosa del primer artículo, José Espiga, muy influido por el *Contrato Social* de Rousseau y por el ensayo sobre el *Tercer Estado* de Sieyès, defendió la tesis del estado de naturaleza y del pacto social al afirmar que «no se trata de reunión de territorios, como se ha insinuado, sino de voluntades, porque esta es la que manifiesta aquella voluntad general que puede formar la Constitución del Estado»<sup>29</sup>. De esta forma, los parlamentarios ya no representaban a los diversos estamentos y reinos de la Monarquía hispánica, únicamente a la nación española.

Por el contrario, los diputados *serviles* (Herrera González, 2007) o neoforalistas, según el caso, propugnaron una idea dualista —monarca y pueblo— y organicista de la nación, entendida como un conjunto de individuos dispuestos por estamentos y distribuidos en heterogéneos territorios o reinos dotados de entidad propia (Varela Suanzes-Carpegna, 2011: 51-65), propiciando una mentalidad particularista o *provincialista*<sup>30</sup>, muy vinculada en el caso catalán al pensamiento *austriacista* (Lluch, 2001: 129-167, y Albareda i Salvadó, 2003: 187-208), ya que con la monarquía dual de los Reyes Católicos —unión de la Corona de Castilla y la de Aragón— y durante el período de los Austrias (1516-1700) se mantuvieron vigentes las constituciones catalanas y las privativas instituciones del Principado —Cortes catalanas, Diputación del General o Generalidad y *Consell de Cent*— de acuerdo a un modelo político fundamentado en los pactos, en una mayor representación de la sociedad y en una concepción territorial «federal» (Arrieta, 2000: 177-216). El aristocrático José Vega y Sentmenat, diputado electo en representación de la urbe leridana de Cervera, de incuestionable talante absolutista, se manifestó en contra de la

<sup>27</sup> Tal y como se consignó en el artículo vigésimo séptimo: «Las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá», *DSC*, 345, 12 de septiembre de 1811: 1820. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 6.

<sup>28</sup> *DSC*, 455, 1 de enero de 1812: 2518.

<sup>29</sup> *DSC*, 327, 25 de agosto de 1811: 1690.

<sup>30</sup> Una descripción del concepto «provincialismo» en Segarra Estrelles (2004: 327-345).

abolición del fuero territorial, reivindicando la representación de las ciudades con derecho a voto<sup>31</sup>. Ciertamente, la iniciativa del profesor de filosofía de la Universidad de Cervera venía determinada más por la premisa de la recuperación de la tradición constitucional catalana —tercer brazo, el real o de las villas— que por el anhelo de impulsar la revolución constitucional doceañista (Portillo Valdés, 2000; y Sierra *et al.*, 2010). Del mismo modo, el neoforalista Felipe Aner suscribió el paradigma dualista y organicista de representación territorial al declarar que «las Cortes son la suma de los Diputados que envían las provincias»<sup>32</sup>. En cualquier caso, en las galerías gaditanas ningún parlamentario catalán reivindicó la restitución de las cortes catalanas derogadas por la Nueva Planta de 1716. Evidenciándose así la conformidad de los diputados catalanes en instituir un único Parlamento nacional. Sin embargo, hallamos divergencias en torno a su naturaleza y configuración.

El proyecto político de Espiga o Capmany consistía en integrar de manera análoga e impersonal a los distintos estamentos y territorios de la monarquía hispánica con la voluntad de forjar un Estado nacional, constitucional y uniforme, sin privilegios ni rasgos distintivos. El de Vega pasaba por afianzar alguna de las antiguas prerrogativas forales. En cambio, el proyecto político de Aner no respondía a un interés por preservar el marco institucional del Antiguo Régimen, sino todo lo contrario, ya que el abogado aranes realmente pretendía que merced al sistema doceañista los catalanes recuperaran influencia y capacidad de decisión en las más altas instancias y esferas de poder de la monarquía hispánica. De esta manera, Felipe Aner consideró que los diputados catalanes no se podían *diluir* en la gran masa de la nación, de hecho, habían de disponer de una específica voz activa en la sede del poder legislativo. Así, el Principado no solamente había de deshacerse del régimen político de la monarquía absolutista borbónica que les alejaba de los principales órganos de decisión<sup>33</sup>, sino que había de asumir un

<sup>31</sup> DSC, 354, 21 de septiembre de 1811: 1895.

<sup>32</sup> DSC, 358, 25 de septiembre de 1811: 1918.

<sup>33</sup> En el transcurso del debate acerca de la igualdad de representación de los diputados americanos, Jaime Creus equiparó las quejas de los parlamentarios americanos ante una desigual y desproporcionada concesión de cargos y oficios con respecto a los peninsulares con la de estos y la de los catalanes: «Esto de que no sean provistos con tanta frecuencia como los europeos, proviene de que por razón de la mucha distancia que hay entre ellos y la Corte no es bien conocido su mérito. Las mismas quejas han hecho muchas veces los catalanes, viendo que casi todas las prebendas y grandes empleos de su provincia se han dado a sujetos naturales de otras». De esta manera, Creus evidenció la escasa presencia de los catalanes en el entramado político-administrativo borbónico, DSC, 140, 13 de febrero de 1811: 541.

destacado papel en una nación española también forjada desde la periferia, constitucional, pero diversa, capaz de atender a las iniciativas, necesidades y demandas de sus heterogéneos territorios.

El enfrentamiento sobre la naturaleza de las instituciones representativas prosiguió en la discusión del artículo 91<sup>34</sup>. José Espiga y Gadea, al defender la representación derivada del dogma de la soberanía nacional, denunció las tesis *particularistas*: «[...] se ha pretendido en vano persuadir que los Diputados de Cortes no son representantes de la Nación sino representantes de las provincias. Pero estoy convencido de que este es un error político»<sup>35</sup>. La dignidad de la catedral de Lérida consideró que los diputados eran exclusivamente representantes de la nación española, otorgando preeminencia a los intereses nacionales por encima de los particulares o específicos de un territorio. Por su parte, Antonio de Capmany, de acuerdo al concepto individualista de representación nacional, se unió a la crítica al provincialismo:

Aquí no hay provincia, aquí no hay más que Nación, no hay más que España, a quien V. M. [las Cortes] representa [...]. Nos llamamos Diputados de la Nación, y no de tal o cual provincia: hay Diputados por Cataluña, por Galicia, etc.; más no de Cataluña, de Galicia, etc.; entonces caeríamos en el federalismo, o llámese provincialismo, que desconcertaría la fuerza y concordia de la unión, de la que se forma la unidad<sup>36</sup>.

Por el contrario, Aner y Esteve, abogando por una idea dualista de la nación fundamentada en el concepto histórico-cultural de nacionalidad, pretendió coordinar la unidad de *las Españas*<sup>37</sup> respetando los intereses y las peculiaridades de los diferentes reinos y provincias con la firme voluntad de que la unidad de la nación no erosionase la especificidad y el autogobierno de las agrupaciones territoriales *naturales* e históricas (Varela Suanzes-Carpegna, 2011: 66-68). Defendiéndose así la posibilidad de establecer un Estado nacional y constitucional compatible con la descentralización administrativa y política.

<sup>34</sup> «Para ser Diputado de Cortes se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, y que haya nacido en la provincia, o este avecindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar, o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella», *DSC*, 359, 26 de septiembre de 1811: 1925. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 14.

<sup>35</sup> *DSC*, 360, 27 de septiembre de 1811: 1936.

<sup>36</sup> *DSC*, 271, 30 de junio de 1811: 1372.

<sup>37</sup> La aparente contradicción entre «España» o «la Nación española» y «las Españas», presente en el código gaditano, ha sido analizada por Lorente Sariñena (2010).



De este modo, en buena medida, Aner pretendía recuperar las formas de integración territorial que la monarquía hispánica instituyó bajo la dinastía de los Austrias en la Edad Moderna. Así pues, en las Cortes de Cádiz, los parlamentarios catalanes aceptaron la unidad política de la nación española, pero difirieron respecto a su organización.

De forma significativa, Felipe Aner se consideró diputado *de* Cataluña y no *por* Cataluña, de acuerdo a la teoría estamental de la representación, o sea, del Principado en particular, no de la nación en general<sup>38</sup>. Precisamente, el mismo Aner, en calidad de vocal secretario de la Junta Superior del Principado, con el inequívoco objetivo de finiquitar el sistema político impuesto por la Nueva Planta borbónica, de acuerdo a una persistente memoria histórica, redactó unas *Instrucciones* libradas a los futuros parlamentarios catalanes explicitando que «Cataluña no sólo debe conservar sus privilegios y fueros actuales [derecho privado catalán], sino también recuperar los que disfrutó en el tiempo que ocupó el trono español la augusta casa de Austria»<sup>39</sup>. De hecho, buena parte de los diputados catalanes conservaron la idea de representación política expresada a través del mandato imperativo del territorio, propio de los sistemas jurídicos medievales y modernos, ya que se consideraban intermediarios entre los mandatos y el soberano, representando a su pueblo y no a la nación en un sentido liberal. Como hemos comprobado, no fue un sentir unánime, por ejemplo, Antonio de Capmany o José Espiga se sintieron representantes *por* las provincias y *de* la nación española entera. De este modo, un

<sup>38</sup> Eso sí, Felipe Aner, en el marco de la discusión del artículo 375 que reguló el sistema de modificaciones de la carta magna, defendió la rigidez de la constitución invocando el principio de la soberanía nacional, impugnando expresamente la identificación del mandato parlamentario con un mandato imperativo meramente administrativo: «la sanción de la constitución y su observancia toca indudablemente a las cortes actuales, que tienen misión expresa para ello, y cuyos amplios e ilimitados poderes les autorizan para hacer cuanto entiendan conveniente al bien y a la felicidad de la nación. Digo que los diputados de las cortes actuales tenemos misión expresa para restablecer la constitución, sancionar su observancia, para que no se crea, como dijo el señor Mendiola, que nosotros no éramos más que gestores. Estos no están autorizados ni por el consentimiento tácito ni expreso del sujeto cuyos bienes o negocios administran; pero los diputados de las cortes obran porque tienen poderes amplios para ello, y están autorizados por un procedimiento expreso de la nación, de que resulta la ninguna semejanza de los diputados con los negotiorum gestores», *DSC*, 472, 18 de enero de 1812: 2653.

<sup>39</sup> *Exposición de las principales ideas que la Junta Superior del Principado de Cataluña...*, Tarragona, 13 de agosto de 1810, ACA, Oficios de la Junta de Cataluña sobre Gobierno, vol. 17, fs. 196-196r.

diputado, una vez electo, se convertía en portavoz de la voluntad de la nación en su conjunto, en abstracto, sin adscripción ni vinculación con la porción de ciudadanos que lo votó, tal y como se impuso en las Cortes gaditanas, ya que la Constitución doceañista ignoró las peculiaridades históricas y culturales de los diferentes pueblos peninsulares y americanos (Toledano González, 2011: 80-82; Manin, 1998, y Portillo Valdés, 2006: 47-76).

España, desde su mismo nacimiento como nación, acogió en su interior una profunda discusión sobre su estructura territorial<sup>40</sup>. La Constitución de 1812 estableció una organización territorial uniforme al dividir el territorio nacional en provincias, rehusándose de manera explícita cualquier alusión a los reinos y señoríos históricos, y las provincias en municipios. Merced al artículo décimo<sup>41</sup>, Cataluña, como provincia de la Monarquía hispánica, conservaba su nomenclatura y, en principio, su entidad territorial en *las Españas*, pero, con el fin de efectuar una reforma administrativa más *racional* y, al mismo tiempo, establecer la igualdad entre los españoles y salvaguardar la integridad de la nación española, los parlamentarios liberales metropolitanos propusieron en el artículo decimoprimer hacer «una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan»<sup>42</sup>. De una forma radical, Felipe Aner se mostró contrario, ya que «si se entiende dividir las provincias que tienen demarcadas sus territorios bajo cierta denominación como Cataluña, Aragón, etc., añadiendo a una lo que se desmiembra de otra, desde ahora me opongo». El abogado catalán impugnó una estructura territorial de indudable inspiración francesa —desnaturalizada y uniforme—. El Principado había de conservar intacta su integridad porque los territorios que compartían una misma historia, tradición y lengua habían de preservar su unidad, preguntándose si «¿sería razón de política que a estos que tienen unas mismas costumbres y un mismo idioma se les separase para agregarlos a otras provincias que los tienen diferentes? Nadie es capaz de hacer que los catalanes se olviden que son catalanes». Aner no solamente evidenció su profundo sentimiento hacia su patria natal —Cataluña—, sino que, tal y como se comprobó después de la derrota de la causa austriacista en la guerra de Sucesión

---

<sup>40</sup> Acerca de «la descentralización del nuevo Estado constitucional» consúltese Fernández Sarasola (2011: 207-239). En particular, sobre el debate enfrentado de los artículos 10 y 11, véase Fernández Sarasola (2011: 217-221).

<sup>41</sup> «El territorio español comprende en la Península, con sus terrenos e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña...», DSC, 335, 2 de septiembre de 1811: 1742. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 3.

<sup>42</sup> DSC, 335, 2 de septiembre de 1811: 1744. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 3.

y, de manera especial, a pesar de la imposición de la Nueva Planta borbónica que supuso la derogación de las constituciones y de las instituciones del Principado, los catalanes mantenían indemne su identidad como comunidad nacional. Ciertamente, una parte de esta pervivencia se debió a que no todo el derecho, ni mucho menos, fue derogado, y en otra parte a que incluso los borbónicos no eran partidarios de la derogación. Por todo ello, el jurista aranés sostuvo que «ahora menos que nunca debe pensarse en desmembrar la provincia de Cataluña, porque tiene derecho a que se conserve con su nombre e integridad. Y así, si se trata de desmembrar el pueblo más mínimo, como Diputado de Cataluña me opongo a la más pequeña desmembración [cabe recordar la pérdida territorial establecida en el Tratado de los Pirineos de 1659, la conocida como Cataluña Norte]»<sup>43</sup>.

De este modo, Felipe Aner se manifestó abiertamente contrario a la modificación de la secular nomenclatura o a la más insignificante variación territorial del Principado, tal y como se había efectuado en la Francia revolucionaria, desvirtuando la tradición histórica o lingüística para erigir una única nación de la supresión de cualquier vestigio plurinacional. Sin duda, fueron unas evidentes «manifestaciones de un espíritu particularista» (Artola, 1959: 423). El diputado catalán reaccionó ante el peligro que suponía la implantación de un severo uniformismo —Estado uninacional igualador de las provincias— que obviaba la heterogénea realidad jurídica y lingüística de los múltiples y diversos territorios que integraban la monarquía hispánica. Así que, con la finalidad de armonizar el centro con la periferia, la nación española había de reconocer la identidad cultural e histórica de los antiguos reinos (Gallego Anabitarte, 2003: 141), de acuerdo a la tradición constitucional, institucional, foral y pactista de la antigua Corona de Aragón, vigente durante la «monarquía compuesta» de los Austrias.

Precisamente, a pesar de la evidente centralización en el poder legislativo (Congreso), ejecutivo (Corte, Consejo de Estado, Secretarios del Despacho) y judicial (Tribunal Supremo de Justicia), ante la constatación de un territorio poliédrico, se concedió la *autonomía* en el ámbito local, eso sí, entendida como una mera capacidad de autogestión carente de decisión política (Clavero *et al.*, 2004: 83-84). La formación de un Estado nacional implicaba la desarticulación del aparato administrativo del Antiguo Régimen, por ello, se insertó a los órganos de gobierno del municipio y de la provincia en la estructura del Estado, pero el liberalismo doceañista, con el fin de evitar cualquier riesgo de disgregación territorial, se opuso a la descentralización del poder político, considerando las provincias y los ayuntamientos

---

<sup>43</sup> DSC, 335, 2 de septiembre de 1811: 1744.

como divisiones administrativas sin naturaleza representativa —nacional exclusivamente—, con idéntica estructura en todos los territorios y para todos los ciudadanos. De esta forma, frente a la fragmentación feudal y, en especial, en respuesta al federalismo de algunos diputados americanos y al fuerismo de diversos parlamentarios valencianos y catalanes, España se organizó como Estado unitario y uniforme. De todos modos, aunque fuera de manera limitada, la unidad indivisible de la soberanía de la nación no era sinónimo de centralismo (Gallego Anabitarte, 2003: 142-143, y García Fernández, 1983: 285-286).

El artículo 309 dispuso que «para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde le hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos»<sup>44</sup>. De acuerdo al sentir de Felipe Aner se había de añadir que «absolutamente en todos los pueblos habrá ayuntamientos», ya que se trata «del fomento de los establecimientos útiles, como son los ayuntamientos elegidos por el pueblo [...] debe haberlos en todos para su felicidad»<sup>45</sup>. De un plumazo se había suprimido el modelo consistorial de la monarquía absoluta borbónica que otorgaba en exclusiva el poder local a los privilegiados mediante cargos vitalicios no electivos. La Constitución gaditana los desamortizó sin indemnización. Se inició la democratización de la función pública. La estructura municipal no solo se modificó de una forma radical, sino que adquirió un contenido revolucionario por su origen electivo. El ayuntamiento constitucional se erigió en el primer escalón de la democratización del Estado (Pérez Garzón, 2007: 359-360). De hecho, el artículo 312 sancionó que «los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores perpetuos, cualquiera que sea su título»<sup>46</sup>. Aner solicitó incluir que dichos cargos no necesitasen de la confirmación de las audiencias «como antes en Cataluña»<sup>47</sup>, o sea, tal y como se efectuaba con anterioridad a 1716, por lo tanto, de manera resuelta, el diputado catalán no solo rehusó el sistema consistorial absolutista borbónico impuesto en el Principado por la Nueva Planta sino que legitimó el modelo municipal

<sup>44</sup> DSC, 464, 10 de enero de 1812: 2590. Constitución política de la Monarquía española (MDCCCXII): 47. Consúltese De Castro (1979), Orduña Rebollo y Cosculluela Montaner (2008: 253-295) y García Fernández (2012: 439-472).

<sup>45</sup> DSC, 464, 10 de enero de 1812: 2591-2592.

<sup>46</sup> DSC, 464, 10 de enero de 1812: 2593. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 47.

<sup>47</sup> DSC, 464, 10 de enero de 1812: 2597.

doceañista mediante su vinculación con el régimen local propio de la tradición constitucional catalana.

Del mismo modo, Antonio de Capmany se postuló a favor de la «nueva forma de corporaciones electivas y populares», máxime cuando «estas instituciones populares y loables costumbres que V. M. acaba de establecer, no las ha tenido que imitar de modelos extranjeros [Revolución francesa]. Nacieron dentro de España antes que en Inglaterra y en otros Estados monárquicos de Europa». Evidentemente, el historiador, incidiendo en el recurso historicista que establecía una relación directa entre las instituciones medievales del Principado vigentes durante la dinastía de los Austrias y el proceso constitucional doceañista, se refería a la particular organización municipal barcelonesa, el conocido como *Consell de Cent*, ya que en Barcelona «se instituyó esta clasificación popular en el ayuntamiento para honrar y contentar a todos con igualdad. Con cédula del Rey Don Jaime I [el Conquistador] del año 1257, se dio una nueva forma al cuerpo municipal de aquella ciudad, creando el *Consejo centunviral*, porque [inicialmente] se componía de 100 miembros»<sup>48</sup>, los conocidos como «jurados», encargados de asesorar y supervisar a los magistrados municipales. En palabras del parlamentario catalán, «el cuerpo visible ejecutivo y representativo de la ciudad [condal] constaba de cinco individuos», los que «ahora llamamos regidores», los dos primeros eran siempre dos *ciutadans honrats* —*conseller en cap* y *conseller segon*— que «alternaban con los doctores en derecho y en medicina; el tercero era *comerciante*, el cuarto *artista* (entre los artistas se comprendían los cirujanos, los escribanos, los boticarios, los pintores, los drogueros), y el quinto era artesano, que era propiamente el llamado *menestral*»<sup>49</sup>. Precisamente, por razón de ser considerado un sistema representativo y político notablemente abierto a la sociedad en tiempos del Antiguo Régimen, el felipista marqués de Gironella aconsejó a Felipe V aprovechar la conquista para «poner todos sus dominios bajo una misma ley y exaltar la autoridad de la verdadera nobleza, cercenando la demasiada de la plebe», o sea, la de «menestrales y artistas y gente común» (Albareda i Salvadó, 2012: 86-87).

Así pues, de esta manera, a partir del ejemplo del *Consell de Cent*, Capmany legitimó el carácter *popular* y electivo, por lo tanto representativo, de los

<sup>48</sup> «[...] dividido en tres partes: en la una entraban los llamados entonces *ciudadanos* (aquellos vecinos que vivían con hacienda propia sin ser del cuerpo de la nobleza, ni del comercio, ni de las artes), en la otra entraban los *mercaderes* y en la otra los *menestrales*, de suerte que estos obtuvieron siempre desde aquella época 33 plazas», *DSC*, 629, 10 de agosto de 1812: 3521.

<sup>49</sup> *DSC*, 629, 10 de agosto de 1812: 3522.

nuevos ayuntamientos doceañistas a la par que manifestó su oposición al sistema consistorial impuesto por la política de uniformidad y centralización de la Nueva Planta borbónica. De hecho, el diputado catalán, al vincular la historia de la antigua Corona de Aragón con la de la nación española, corroboró que, en realidad, la historia de España era la historia de la libertad, eso sí, hasta la victoria militar del represivo despotismo borbónico:

En esta forma popular continuaron en Cataluña hasta principios del siglo XVIII los ayuntamientos de todas las ciudades y villas, siendo su modelo Barcelona, capital y ciudad insigne y corte de los Reyes de Aragón, en medio de una Monarquía (pero templada por leyes constitucionales), hasta el año 1714, en que las armas de Felipe V, más poderosos que las leyes, hicieron callar todas las instituciones libres en Cataluña, y Barcelona recibió un nuevo ayuntamiento bajo la planta aristocrática de las demás ciudades de la Corona de Castilla<sup>50</sup>.

Así que, a partir del decreto del 24 de septiembre de 1810, la nación había retomado su soberanía para recuperar su gobierno municipal fundado en la libertad y la igualdad. Sin duda, además de la unidad política de la nación española, en la crítica al absolutismo y en la voluntad de instituir un sistema consistorial representativo hallamos ámbitos de acuerdo y de premisas compartidas entre Aner y Capmany.

Asimismo, el artículo 324<sup>51</sup> establecía que la competencia del gobierno político de las provincias recaería en el jefe superior, funcionario que era nombrado por el monarca. De esta forma, se eliminaba la figura del capitán general, aquella autoridad revestida de competencias militares y también de gobierno en el seno del modelo de organización territorial impuesto por la monarquía borbónica al finalizar la guerra de Sucesión de acuerdo a la militarización que experimentó la estructura de poder (Andújar Castillo, 2004: 7-78). De este modo, la Constitución de Cádiz derogó un símbolo del derecho de conquista, de la posterior represión y, en definitiva, de la sumisión a la que estuvo sometido el militarizado Principado catalán desde la imposición del régimen de la Nueva Planta (Roura i Aulinas, 2006).

De la misma manera cabe resaltar que la articulación de un Estado nacional unitario, pero descentralizado, se ultimó mediante el artículo 325: «en cada provincia habrá una Diputación llamada provincial, para promover su

<sup>50</sup> DSC, 629, 10 de agosto de 1812: 3521-3522.

<sup>51</sup> DSC, 466, 12 de enero de 1812: 2606. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 49.

prosperidad, presidida por el jefe superior»<sup>52</sup>. Los doceañistas se inspiraron en las juntas de defensa que organizaron la resistencia patriótica antinapoleónica a partir del mes de mayo de 1808 (Moliner Prada, 2006: 37-70). La Junta Superior de Cataluña (Moliner Prada, 1989), al erigirse en responsable del control administrativo, hacendístico, judicial y coercitivo del Principado, recuperó ciertos elementos de autogobierno cercenados por la Nueva Planta borbónica, pero, a diferencia de otras juntas (Segarra Estarrelles, 2010: 17-45), siempre mantuvo una absoluta fidelidad a la Junta Central. Tal y como se puso de manifiesto en las Cortes de Cádiz por José Espiga: «[...] la junta de aquel principado, que trabaja con gran provecho de la Patria, y con noticia y aprobación de S. M., cuyas órdenes ha obedecido y ejecutado con la mayor escrupulosidad»<sup>53</sup>, y por Felipe Aner: «[quien] contó *summam* lo ocurrido en la junta de Cataluña desde la insurrección primera, mostrando los servicios prestados por ella a la patria, su obediencia al Gobierno supremo»<sup>54</sup>. Por todo ello, Aner defendió que «estas corporaciones [Juntas Superiores] y sus individuos han de obrar libremente [...]. Son autoridades nuevas en España»<sup>55</sup>. Sin duda, guerra, revolución y patriotismo marcaron profundamente el proceso constituyente gaditano.

Precisamente, en un contexto en el que la contribución de la periferia era fundamental para asegurar la independencia y la libertad del conjunto de la nación española, tal y como suscribió Aner, el juntismo se convirtió en la plasmación práctica del federalismo *instintivo* (De Puig, 2007: 341), demostrando que se podían conciliar los intereses nacionales y los regionales. Sin embargo, las diputaciones se consideraron una especie de *ayuntamiento concéntrico* que, al cumplir idénticas funciones de índole económica y administrativa, dejaron al margen las políticas (Gallego Anabitarte, 2003: 156, y Estrada Sánchez, 2008: 309). De hecho, prácticamente no hallamos atribuciones de carácter político, excepto la de informar a las Cortes de la contravención de la Constitución o la referente a la

<sup>52</sup> DSC, 466, 12 de enero de 1812: 2607. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 49. Véanse González Casanova (1986), Santana Molina y Bermúdez Aznar (1989) y Sarrión i Gualda (1991).

<sup>53</sup> DSC, 130, 3 de febrero de 1811: 493.

<sup>54</sup> Sesión secreta nocturna del 5 de febrero de 1811 (Villanueva, 1860: 169). La idoneidad de la celebración de sesiones reservadas fue defendida por los diputados catalanes Ramón Lázaro de Dou y Antonio de Capmany, ya que, según su parecer, «la confianza pública nacerá, no de la publicidad de las sesiones, sino de las providencias enérgicas y favorables a la causa nacional». Sesión secreta del 6 de noviembre de 1810 (Villanueva, 1860: 36).

<sup>55</sup> DSC, 167, 15 de marzo de 1811: 694.

configuración de los nuevos consistorios (Muñoz de Bustillo, 1998: 179-213). De este modo, no se trata, como se expuso en el primer federalismo histórico-comparado, de una soberanía dual, sino de una soberanía única que distingue titularidad y ejercicio, esto es, la soberanía única y el ejercicio competencial divisible (Fernández Alles, 2013: 161). Así pues, la Constitución de Cádiz, con la finalidad de unificar el Estado nacional mediante la supresión de la diversidad señorial, reguló los territorios conforme a los principios de idéntica representatividad, soberanía nacional y descentralización administrativa. De todas formas, a pesar de la evidente homogeneización de las instituciones municipales y provinciales, al hacer compatible dos ámbitos de poder con una única soberanía, tanto los ayuntamientos como las diputaciones se convirtieron en la expresión de los pueblos y de las provincias (Ramírez Aledón, 2011: 112). Sirva de ejemplo la anuencia del parlamentario catalán Ramón Utgés para que «se establezcan estas Diputaciones provinciales» porque de este modo se institucionalizaba «la Diputación de los pueblos»<sup>56</sup>.

Bajo dicha consideración, no resulta extraño que surgiera la perspectiva federal de la organización de los poderes integrados en un mismo Estado-nación a raíz del debate del artículo 326<sup>57</sup>, destinado a consagrar a la provincia como circunscripción territorial de España. Felipe Aner, firme valedor del carácter representativo de las diputaciones, al entender la nación como un conjunto de pueblos igualmente soberanos, aunque gobernados por un mismo Estado, tal y como se dispuso en la estructura política republicana y federal de los Estados Unidos, declaró que «no debe adoptarse una regla igual para todas las provincias». El jurista consideró injusto que «en todas las provincias su Diputación conste de igual número, atendida la gran desigualdad que se nota en su población y en la extensión de su territorio», más si cabe «si el objeto de las Cortes es hacer el bien general de la Nación, el objeto de las Diputaciones debe ser promover la felicidad de las provincias en particular»<sup>58</sup>. De esta manera, el diputado catalán, invocando simplemente a las especificidades demográficas y espaciales de los diversos

<sup>56</sup> DSC, 82, 17 de diciembre de 1810: 180.

<sup>57</sup> «Se compondrá esta Diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el art. 11», DSC, 466, 12 de enero de 1812: 2607. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 49. Véase Fernández Sarasola (2011: 221-226).

<sup>58</sup> DSC, 466, 12 de enero de 1812: 2609.



territorios que integraban la monarquía hispánica<sup>59</sup>, se opuso a la uniformidad constitucional que pretendía igualar el régimen jurídico, económico y administrativo de las provincias. De acuerdo al criterio de Aner, las provincias más pobladas o extensas habían de disponer de un mayor número de vocales. Pudiéndose establecer una simple regla, un vocal por cada partido: «Una provincia, como Cataluña, dividida en 14 corregimientos, y que tiene una extensión de 50 leguas, debería tener una Diputación igual al número de partidos». Asimismo, a la perniciosa uniformidad, el abogado aranés añadió el denostado centralismo, ahora bien, en clave catalana, con el fin de evitar que la capital del Principado fuera la unidad administrativa centralizadora. De esta forma, cada partido debía de contar con su propio representante, ya que, de lo contrario, «sucederá que todos serán de la capital [Barcelona]». En dicho caso, de manera irremisible, se causará «un descontento general en los partidos, y una desigualdad notoria en los repartos en favor de la capital, inclinada siempre a gravar más a los partidos de lo que deberían serlo»<sup>60</sup>.

La propuesta *particularista* de Felipe Aner por la que cada partido debía escoger su propio representante para garantizar que el interés particular de ese territorio quedase representado fue refrendada por el eclesiástico Jaime Creus, adscrito al bando absolutista (Sánchez Carcelén, 2010: 127-128), de acuerdo a su propia experiencia, tanto en lo concerniente a la desigual, abusiva y, por lo tanto, corrupta distribución de imposiciones —reparto del catastro y adjudicación de los abastecimientos— como en las privativas idiosincrasias de cada partido, ya que, por ejemplo, se podían adivinar enconadas rivalidades o intereses económicos opuestos:

Las provincias están escarmentadas de lo que sucedía en otros tiempos [Nueva Planta]; porque cuando venia a la capital un reparto, la que salía mejor librada era la capital. Esto lo he visto yo en Cataluña: siempre que se han hecho reparos, ya de gente, ya de dinero, se ha visto como Barcelona no ha sufrido ni la cuarta parte tal vez de los demás pueblos [...] yo sé lo que es que en cada partido de una provincia grande hay distintos usos, costumbres, etc. y diferentes producciones y adelantamientos, de todo lo cual no es fácil que sujetos que no se han criado en aquel partido, sino en otros muy distantes, puedan tener un conocimiento cual se requiere para procurar sus intereses<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Hallamos una absoluta coincidencia con las razones que esgrimieron los diputados americanos (Chust, 1995: 176).

<sup>60</sup> DSC, 466, 12 de enero de 1812: 2610.

<sup>61</sup> DSC, 466, 12 de enero de 1812: 2611-2612.

Precisamente, por la evidente conveniencia de una específica representación que incorporara vocales procedentes de todos los singulares territorios que conformaban una provincia, el canónigo prelado doctoral de la Seo de Urgel, Jaime Creus y Martí, sostuvo que «tampoco se diga que deba hacerse una ley para cada provincia, pues nada de esto se pide; [únicamente] establézcase, sí, una ley general, aunque resulte de ella alguna desigualdad en el número de vocales de la Diputación, a proporción del número de partidos que tenga la provincia»<sup>62</sup>.

Así pues, la demanda del doble de vocales para el Principado no respondía a derechos históricos, menos aún los parlamentarios catalanes plantearon una disparidad de facultades o competencias entre las diferentes diputaciones provinciales. Simplemente se atisba el reconocimiento a la diversidad territorial. Eso sí, tanto Aner como Creus, a tenor del mandato imperativo según el cual por votación popular los diputados se erigían en representantes de sus provincias y al mismo tiempo de la Nación, defendieron una composición más amplia y disímil de las diputaciones, máxime para que contaran con una análoga representación todos los heterogéneos antiguos corregimientos de la *Provincia*. De nuevo, los parlamentarios catalanes plantearon un concepto de unidad de la nación española a partir del pluralismo de territorios, o sea, *las Españas*, de acuerdo al concepto histórico-cultural de nacionalidad, o sea, una única nación en un único Estado, pero esta vez, integrado por diferentes nacionalidades (Gallego Anabitarte, 2003: 146, y Varela Suanzes-Carpegna, 2011: 68-70). A todo ello, debemos añadir el nostálgico recuerdo a la fórmula política vigente en España bajo los Austrias en los siglos XVI y XVII, dada la extraordinaria dimensión y diversidad estructural de la monarquía hispánica (Arbós Marín, 2004: 17)<sup>63</sup>. De esta manera, con la intención de hallar un equilibrio entre pluralidad y unidad se abría la puerta al federalismo, más si cabe cuando este simplemente respondía a la estricta voluntad de organizar la nación española con criterios descentralizadores (De Puig, 2007: 371).

Por el contrario, la mayoría de diputados liberales peninsulares, conforme a una concepción unitaria y uniforme del Estado nacional constitucional, concibieron las diputaciones provinciales como órganos territoriales de

<sup>62</sup> DSC, 466, 12 de enero de 1812: 2612.

<sup>63</sup> En las Cortes de Cádiz el austriacismo *persistente* estuvo abanderado, de manera especial, por Antonio de Capmany y por Felipe Aner, quienes a la hora de buscar raíces al histórico constitucionalismo las encontraron en la Corona de Aragón (Lluch, 1999: 24-27 y 88-92). En los debates del Congreso gaditano se evidenció un punto de sensibilidad periférica con restos de la memoria sentimental del austriacismo (García Cárcel, 2007: 213, 240-241 y 250-252).

gobierno, meramente administrativos, negando su condición de institución representativa dado que la representación era patrimonio exclusivo de la nación. En buena medida, porque las especificidades geográficas o culturales se identificaban con los privilegios del Antiguo Régimen y, además, podían cuestionar el principio de igualdad ciudadana. Asimismo, ultrapasar el marco económico-administrativo al político podía comportar la disgregación de la dispersa monarquía hispánica. Especialmente cuando el temido *provincialismo* se podía identificar con un federalismo<sup>64</sup> que podía provocar la fractura de la nación española, ya que la federación de las provincias, sobre todo las de ultramar, podría propiciar la formación de Estados separados (Varela Suanzes-Carpegna, 2011: 69-70; Gallego Anabitarte, 2003: 142, y Estrada Sánchez, 2008: 313).

Ciertamente, con el fin de hacer frente a la deriva federalista, inaugurando una línea doctrinal hegemónica en el liberalismo posterior, José Espiga, en calidad de miembro de la comisión constitucional, merced a la indivisible soberanía nacional y a la separación de poderes, legitimó la tesis individualista de la representación, o sea, una única nación y nacionalidad en el sí de un Estado único. De esta forma, el parlamentario catalán defendió el establecimiento de unas diputaciones que, al poder «auxiliar los movimientos del Gobierno sin entorpecerle», precisamente, por no disponer de atribuciones políticas, actuarían como un engranaje más de la división de poderes<sup>65</sup>. Del mismo modo, la dignidad de la catedral de Lérida reivindicó el carácter exclusivamente administrativo de las diputaciones como mero apéndice de un poder ejecutivo encargado de controlar sus actividades, a tenor de que «V. M. debe dar la energía posible al Gobierno y a la Monarquía que va a establecer»<sup>66</sup>. De esta forma, según el pensamiento de Espiga, un sistema político descentralizado debilitaría en exceso la acción gubernativa. De manera consecuente, el eclesiástico exigió una composición idéntica para todas las diputaciones provinciales: «yo no conozco tan bien como el señor preopinante [Creus] la provincia de Cataluña; pero sé lo bastante para asegurar a V. M. que, aunque es una de las de mayor población, siete vocales sacados de proporcionadas distancias podrán saber cuanto sea necesario para ejecutar con justicia el repartimiento de las contribuciones, y fomentar la prosperidad de todos sus pueblos»<sup>67</sup>. La tesis avalada por José

<sup>64</sup> El federalismo se planteó por vez primera en el constitucionalismo español por parte de los diputados americanos (Chust, 1995: 168).

<sup>65</sup> DSC, 466, 12 de enero de 1812: 2612.

<sup>66</sup> DSC, 83, 18 de diciembre de 1810: 186.

<sup>67</sup> DSC, 466, 12 de enero de 1812: 2612.

Espiga se impuso en el Congreso doceañista, ya que la Administración provincial y local fue interpretada taxativamente en clave de uniformidad y homogeneidad.

### III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los diputados catalanes que asistieron a las Cortes de Cádiz tuvieron a bien abolir el régimen establecido por la Nueva Planta borbónica en el Principado (1716). Sin duda, la guerra de la Independencia contribuyó decisivamente a la quiebra de la monarquía absoluta y a la deslegitimación del Antiguo Régimen. De hecho, el propio proceso constituyente gaditano evidenció el fracaso del sistema de la Nueva Planta, o sea, la conjunción del reformismo francés y las directrices del olivarismo castellano, impuesto por Felipe V en razón a su «dominio absoluto» y por «justo derecho de conquista». En Cataluña, de manera especial, por lo que respecta al intento de homogeneizar España sobre la base de la imposición por la fuerza de las estructuras jurídicas y políticas del Reino de Castilla, lo cual no significa que los parlamentarios catalanes pretendieran volver a la disposición del derecho y de las instituciones catalanas anteriores a la Nueva Planta, en buena medida, porque anhelaron erigir un sistema constitucional válido para el conjunto de la monarquía hispánica.

Obviamente, las propuestas y las posibilidades políticas que expusieron y defendieron los diputados catalanes en el Congreso gaditano eran múltiples y diversas. Eso sí, en ningún caso cuestionaron la religión católica, la Corona o la unidad nacional. Precisamente, los tres factores clave que mantenían cohesionada la sociedad del momento. Por ello, como forma de gobierno los parlamentarios catalanes defendieron a ultranza el régimen monárquico<sup>68</sup> en general y la dinastía de los Borbones en la persona de Fernando VII en particular. Por ejemplo, Felipe Aner sostuvo que «el Rey, como jefe del Gobierno, y primer magistrado de la Nación [...] necesita estar revestido de una autoridad verdaderamente poderosa». Sobre todo cuando «la felicidad de una Nación no consiste en deprimir al Rey, sino en hacerle conocer los intereses de sus

---

<sup>68</sup> Artículo 14: «El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria», *DSC*, 336, 3 de septiembre de 1811: 1749. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 4. La monarquía dejó de ser una forma de Estado para convertirse en una forma de gobierno fundamentada en una separación muy neta entre el rey y sus ministros, de un lado, y las Cortes, de otro; cerrándose así la posibilidad de una monarquía parlamentaria al estilo de la inglesa. Véase Varela Suanzes-Carpegna (2013: 71-159).

pueblos»<sup>69</sup>. La lealtad a la Corona era inquebrantable<sup>70</sup>. No obstante, Antonio de Capmany, con el objetivo de evitar que el soberano pudiera abusar de sus poderes, se mostró partidario de limitarlos «por una sabia y vigilante Constitución que le borre hasta los deseos de aspirar a la tiranía»<sup>71</sup>. Efectivamente, de acuerdo a la Carta Magna, el monarca ostentaba en exclusiva el poder ejecutivo<sup>72</sup> y compartía el legislativo<sup>73</sup>. De este modo, las Cortes gaditanas instituyeron a Fernando como Rey, pero en realidad plantearon un nuevo modelo de monarquía en el cual el monarca quedaba subordinado a un Congreso unicameral que, en última instancia, era el responsable de la dirección política del Estado. Por dicho procedimiento la monarquía absoluta se transformó en «moderada» o *templada*, de hecho, en una forma de gobierno singular, la «monarquía doceañista» (Varela Suanzes-Carpegna, 2013: 17). Es más, José Espiga, en manifiesta alusión al pasado, principalmente al más inmediato, vaticinó que «ya no volverán aquellos tiempos en que los Reyes disponían de los derechos de los pueblos como de un patrimonio familiar»<sup>74</sup>. De esta manera, en primera instancia, el proyecto reformista de la monarquía borbónica que vindicaron los parlamentarios catalanes se fundamentó en la limitación de los poderes del monarca, convertido en jefe del nuevo Estado nacional. Tal y como suscribió Aner: «el Rey, según la Constitución, es el jefe supremo de la Nación, es el protector de la Constitución y es el que debe velar sobre la administración de justicia»<sup>75</sup>.

Por primera vez en la historia de España se estableció la separación de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial<sup>76</sup>. Según Ramón Lázaro de Dou, la división de poderes era «una de las leyes que más sabiamente ha establecido

<sup>69</sup> DSC, 372, 9 de octubre de 1811: 2029.

<sup>70</sup> De hecho, en las Cortes de Cádiz ningún diputado se manifestó a favor de la república. Consúltese Varela Suanzes-Carpegna (2013: 23-70).

<sup>71</sup> DSC, 376, 13 de octubre de 1811: 2061.

<sup>72</sup> Artículo 16: «La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey», DSC, 336, 3 de septiembre de 1811: 1753. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 4. Véase Flaquer Montequi (2003: 37-65).

<sup>73</sup> Artículo 15: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey», DSC, 336, 3 de septiembre de 1811: 1753. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 4.

<sup>74</sup> DSC, 376, 13 de octubre de 1811: 2064.

<sup>75</sup> DSC, 449, 26 de diciembre de 1811: 2478.

<sup>76</sup> Artículo diecisiete: «La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley», DSC, 336, 3 de septiembre de 1811: 1753. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 4. Consúltese Martínez Pérez (1999).

V. M.»<sup>77</sup>. Ciertamente, en las Cortes de Cádiz se inició el Estado legal (Fernández Sarasola, 2009: 169-202, y Clavero, 2007), legitimado por los diputados catalanes a partir de la recuperación de la memoria histórica de la tradición constitucional, pactista y municipalista catalana. De esta forma, el legado medieval y la experiencia de autogobierno que había definido la comunidad política catalana durante la segunda mitad del siglo XVII y los primeros años del XVIII (Roca, 2014: 845) se erigía en el perfecto contrapunto simbólico al absolutismo uniformista y centralista emanado de la Nueva Planta. En palabras de Dou: «[...] cuando [en Cataluña] teníamos la libertad y la Constitución que quieren hacer revivir las Cortes, los Reyes y nosotros éramos más felices»<sup>78</sup>. Simplemente se habían de recuperar/actualizar las instituciones de la antigua Corona de Aragón que el despotismo había suprimido. Por ejemplo, de acuerdo al criterio del historiador Capmany la Diputación del General o Generalidad perfectamente podría servir de inspiración y fundamento para la Diputación permanente de las Cortes y el *Consell de Cent* para los electivos y populares ayuntamientos doceañistas. Sin duda, la historia se dispuso al servicio del relato de la nación como espacio de libertad contra el absolutismo. Por lo tanto, la reivindicación del modelo político anterior a 1714 demostraba que la tradición no era incompatible con la vanguardia ni el constitucionalismo con la recuperación de las prerrogativas, derechos y libertades históricas. Máxime cuando el liberalismo es el lenguaje político de la emancipación de los individuos (Romeo Mateo, 2004: 311), convertidos ahora en ciudadanos con derechos y libertades garantizados por la nación mediante «leyes justas y sabias»<sup>79</sup>.

De este modo, la aportación fundamental de las Cortes gaditanas fue la instauración constitucional de una nación española<sup>80</sup>. Precisamente, la nación soberana y el poder constituyente de la nación se construyeron en evidente oposición a la monarquía absoluta. De hecho, los parlamentarios catalanes que participaron en la definición del primer proyecto nacional español entendieron que la ruptura con el absolutismo borbónico emanado de la Nueva

---

<sup>77</sup> DSC, 478, 25 de enero de 1812: 2689.

<sup>78</sup> DSC, 96, 31 de diciembre de 1810: 271.

<sup>79</sup> Artículo 4: «La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen», DSC, 332, 30 de agosto de 1811: 1729. *Constitución política de la Monarquía española* (MDCCCXII): 2.

<sup>80</sup> En ningún caso en Cádiz y en torno a Cádiz hubo una contestación a la idea de una nación española desde el principio de nacionalidad, esta únicamente se produjo desde un principio político, pero estuvo en América y no en la parte europea. Al respecto, véase Chust (1998, 2006 y 2010).

Planta sellaba su integración en un marco político común en igualdad de condiciones con el resto de territorios peninsulares. De esta forma, los diputados catalanes contribuyeron de forma decisiva al primer intento de construir la nación española sobre una base política liberal —sistema político parlamentario y representativo— que permitiera la consolidación y el ejercicio de los nuevos derechos civiles, políticos y de propiedad. En buena medida, porque los catalanes de principios del siglo XIX se sentían españoles, más aún, por el recelo que manifestaban hacia el despotismo regio y, en general, hacia el poder ejecutivo, como ciudadanos libres e iguales de una monarquía doceañista, o sea, contrapuesta a la monarquía absoluta o «pura» de la Nueva Planta borbónica. Asimismo, el nuevo régimen monárquico emanado de la Carta Magna gaditana, de acuerdo al historicismo medievalizante, al limitar el poder del Rey, evocaba el modelo pactista de la antigua Corona de Aragón bajo la «monarquía compuesta» de los Austrias durante los siglos XVI y XVII. Sin embargo, en el debate esencial del primer constitucionalismo, la discusión nacional del artículo primero —la soberanía reside esencialmente en la nación—, a tenor de una definición política, contractualista y unitaria de la nación, se pretendió ignorar la diversidad identitaria para forjar un sentimiento de pertenencia a la nación única. De esta manera, únicamente hubo espacio para una sola nación, lo cual implicaba un único nacionalismo: el español. La mayoría de parlamentarios liberales metropolitanos consideraron que para superar la diversidad y la dispersión feudal era imprescindible erigir un Estado políticamente centralizado, territorialmente uniforme y culturalmente homogéneo, fundiendo y confundiendo «la cultura castellana» con «la cultura española» (Morales Moya, 2000: 241). De este modo, se pretendía luchar contra la doble dimensión del privilegio y del particularismo y, por ende, a favor de los nuevos derechos constitucionales: fundamentalmente, los derechos naturales individuales y la propia soberanía de la nación (Fioravanti, 1996: 59). Por ejemplo, Antonio de Capmany y José Espiga defendieron una constitución unitaria e incluso centralista porque entendieron que lo que España y Cataluña necesitaban era un vigoroso Estado nacional. Cabe recordar que tanto Capmany como Espiga habían vivido bastante tiempo fuera del Principado y en estrecho contacto con los círculos de la Administración de un Estado borbónico que durante la segunda mitad del siglo XVIII había sido decisivo para construir una comunidad nacional (De Puig, 2007: 344).

Por el contrario, el resto de los parlamentarios catalanes, igualmente favorables a la creación de la nación española, al haber realizado sus carreras profesionales en el interior de Cataluña, tenían consciencia de su *particularismo* dentro del nuevo Estado liberal, manifestando el contraste entre la «nación política» y la «nación cultural» (Fernández Sebastián, 1994: 45-74; Fuentes, 2010: 17-35, y Castro, 2011: 37-66). De esta forma, los parlamentarios del

Principado catalán difirieron en cuanto a la organización territorial del Estado que debía establecer la primera asamblea constituyente española. De manera especial, Felipe Aner se rebeló contra la ausencia de una definición cultural de la patria, ya que entendía el territorio nacional español como diverso y plural, integrado por diversas identidades. De este modo, mediante reiteradas demostraciones histórico-culturales, el jurista aranés evidenció una orientación política inequívoca destinada a finiquitar el absolutismo y, a su vez, modificar por completo la formulación de la organización del Estado centralista, ya que, de acuerdo a su acentuado *provincialismo*, era posible conciliar los intereses provinciales dentro del Estado nacional español, sin llegar por completo al federalismo, a pesar de que los sistemas federales son una referencia cuando se trata de hallar modelos de organización política que permitan garantizar la unidad y el respeto a la diversidad. Más si cabe cuando el federalismo reclama la distribución territorial del poder, pero no requiere que se tenga que efectuar obligatoriamente a partir de los territorios que manifiesten una conciencia identitaria específica (Arbós Marín, 2004: 18). De hecho, Aner validó un Estado organizado descentralizadamente a través de la estructura de las diputaciones provinciales, pero, eso sí, planteó las bases de un Estado federal a partir de aspectos cuantitativos —mayor número de vocales—<sup>81</sup>. De todas formas, en las Cortes de Cádiz, la «nación de naciones» fue rechazada en los debates formales y el federalismo fue rehusado de manera explícita<sup>82</sup> porque se utilizó como sinónimo de disgregación peligrosa, incompatible con la idea nacional española (Portillo Valdés, 2009a: 498-505, y Arbós Marín, 2004: 18-19). Así que, de esta manera, no fue posible instaurar una monarquía española federal (Chust, 2004: 11-44). Es más, plantear un Estado federal podría conllevar graves acusaciones de anatemas políticos del momento: republicanos y demócratas (Chust, 1998: 235, y García Ruiz, 2010: 213-232), ya que, tras el federalismo, parecía esperar la República,

---

<sup>81</sup> *DSC*, 466, 12 de enero de 1812: 2610.

<sup>82</sup> Especialmente, por el conde de Toreno, quién insistió en su firme voluntad de «apartar al federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una Nación sola y única», *DSC*, 464, 10 de enero de 1812: 2591; más si cabe cuando «lo dilatado de la nación la impele bajo de un sistema liberal al federalismo; y si no lo evitamos se vendría a formar, sobre todo con las provincias de Ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar la más independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir Estados separados», *DSC*, 466, 12 de enero de 1812: 2608; y por Agustín de Argüelles: «Enhorabuena que no sea de temer entre nosotros una federación como la anglo-americana; pero es indudable que habría división entre las provincias, que debilitaría la acción del Gobierno, lo que es preciso evitar por cuantos medios sea posible. Que esta tendencia es hija de las corporaciones numerosas», *DSC*, 466, 12 de enero de 1812: 2610.



y tras esta, una identificación con su fase democrática, equiparable al sistema político revolucionario francés. En palabras de Capmany, «hombres *repúblicos* somos los Diputados, y no republicanos: tan necesario es entender bien nuestra propia lengua, por el bien de la *república* trabajamos: república quiere decir también en castellano estado, la cosa pública [*la res publica*, las virtudes cívicas], y no democracia. Nuestro Estado es monárquico»<sup>83</sup>. Del mismo modo, José Espiga reconoció que el poder ejecutivo «tiene una natural tendencia a aumentar su autoridad», pero «un cuerpo nacional la tiene igual a la democracia» y, de forma inexorable, la acumulación de poderes del poder legislativo conducía «a la anarquía, y por consiguiente al despotismo»<sup>84</sup>. En definitiva, en la primera sesión de las Cortes de Cádiz se consumó el proceso de ruptura con el antiguo orden institucional y merced a la promulgación de *la Pepa* los diputados catalanes consiguieron superar el *statu quo* establecido por el absolutismo borbónico, ya que su derogación significó la recuperación de la anhelada monarquía *templada* mediante la limitación de los poderes del soberano y la contención del abyecto despotismo ministerial, además de la adopción de un régimen político constitucional fundamentado en la soberanía nacional, en la separación de poderes, en la reforma de la Administración del Estado y en la garantía de los derechos y las libertades de los nuevos ciudadanos catalanes.

Por todo ello, las autoridades del Principado efectuaron una fastuosa y festiva publicación y un solemne juramento de la *Constitución política de la monarquía española* en las poblaciones libres del yugo napoleónico. En primer lugar en Vic el 4 de julio de 1812 y, poco después, en Manresa el 15 de agosto, localidad donde la lectura pública de la Carta Magna estuvo precedida por unas reveladoras palabras del gobernador: «Ésta es la Constitución que contiene la felicidad de la Nación Española. Publíquese» (Rubí i Casals, 2009: 45-46). Asimismo, los volúmenes que contenían la Carta Magna fueron distribuidos por toda la provincia. Obviamente, el cambio político más destacado se produjo a raíz de la sustitución de las anteriores Juntas (Superior, corregimentales y de partido) y los antiguos ayuntamientos establecidos por la Nueva Planta borbónica por las instituciones emanadas de la Constitución doceañista: la Diputación provincial (Sarrión i Gualda, 1991; y Ramisa Verdager, 2008b: 171-194) presidida por el jefe superior político y los consistorios constitucionales electivos. Máxime cuando la Diputación catalana se consideró heredera de la antigua Audiencia y especialmente de la Junta Superior que había abanderado y dirigido la resistencia antifrancesa. Eso sí, la Diputación, privada del ejercicio de toda función ejecutiva, únicamente

<sup>83</sup> DSC, 455, 1 de enero de 1812: 2517.

<sup>84</sup> DSC, 376, 13 de octubre de 1811: 2063.

estuvo facultada para controlar la Administración provincial y procurar el fomento de la economía. En aplicación de la división de poderes la figura del alcalde mayor pasó a convertirse en la del juez de primera instancia y la Audiencia de Cataluña y el Tribunal Superior de Justicia del Estado se reservaron los casos de apelación. Por último, el capitán general fue el encargado de regir los asuntos militares. Sin embargo, durante el período 1812-1814 la guerra, las continuas fricciones entre las autoridades militares y las civiles, las ingentes dificultades materiales y la inexperiencia y la recurrente improvisación de las nuevas autoridades fueron factores más que suficientes para imposibilitar la adecuada y satisfactoria implantación del régimen liberal en el Principado (Ramisa Verdaguer, 2012: 7-27). Sin duda, las excepcionales y dramáticas circunstancias derivadas del contexto bélico limitaron en exceso las consecuencias de la cancelación de facto de la Nueva Planta borbónica.

### Bibliografía

- Albareda i Salvadó, J. (2003). Encara sobre l'austriacisme. *Pedralbes. Revista d'Història Moderna*, 23, 187-208. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/Pedralbes/article/view/101619/167461>.
- (2010). *La Guerra de Sucesión de España (1700-1714)*. Barcelona: Crítica.
- (2012). Política, economía i guerra. En A. García Espuche (ed.). *Política, economía i guerra. Barcelona, 1700* (pp. 40-95). Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Alcoberro i Pericay, A. (2005). El cadastre de Catalunya (1713-1845): de la imposició a la fosilització. *Pedralbes. Revista d'Història Moderna*, 25, 231-257. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/Pedralbes/article/view/122918/170192>.
- Andújar Castillo, F. (2004). Capitanes generales y capitánías generales en el siglo XVIII. *Revista de Historia Moderna, Anales de la Universidad de Alicante*, 22, 7-78. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/RHM2004.22.10>.
- Arbós Marín, X. (2004). 1808-1814. Crisi i refundació constitucional. La Constitució de Cadis. *L'Avenç*, 290, 13-19.
- Arrieta, J. (2000). *Austracismo, ¿Qué hay detrás de ese nombre?* En P. Fernández Albaladejo (ed.). *Los Borbones. Dinastía y memoria de nación en la España del siglo XVIII* (pp. 177-216). Madrid: Marcial Pons y Casa de Velázquez.
- Artola, M. (1959). *Los orígenes de la España contemporánea*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- (2003). La monarquía parlamentaria. En M. Artola (ed.). *Las Cortes de Cádiz* (pp. 105-123). Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia.
- Castro, D. (2011). La Nación en las Cortes. Ideas y cuestiones sobre la Nación española en el período 1808-1814. *Cuadernos Dieciochistas*, 12, 37-66. Disponible en: [http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/1576-7914/article/view/8896](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1576-7914/article/view/8896).
- Chust, M. (1995). La vía autonomista novohispana. Una propuesta federal en las Cortes de Cádiz. *Estudios de Historia Novohispana*, 15 (15), 159-187. Disponible en: <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/revistas/novohispana/pdf/novo15/0216.pdf>.

- (1998). *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Valencia: Centro F. Tomás y Valiente UNED, Fundación Instituto Historia Social.
- (2004). Nación y federación: cuestiones del doceañismo hispano. En M. Chust (ed.). *Federalismo y cuestión federal en España* (pp. 11-44). Castellón de la Plana: Universidad Jaume I.
- (coord.) (2006). *Doceañismos, constituciones e independencias. La Constitución de 1812 y América*. Madrid: Fundación Mapfre.
- (2010). *América en las Cortes de Cádiz*. Madrid: Ediciones Doce Calles.
- Clavero, B. (2007). *El orden de los poderes: historias constituyentes de la trinidad constitucional*. Madrid: Editorial Trotta.
- , Portillo Valdés, J. M. y Lorente Sariñena, M. (2004). *Pueblos, nación, Constitución (en torno a 1812)*. Vitoria: Ilusager-Fundación para la Libertad.
- Constitución política de la Monarquía española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812* (MDCCCXII). Cádiz: Imprenta Real.
- De Castro, C. (1979). *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid: Alianza.
- De Puig, Ll. M. (2007). Aproximació als orígens del federalisme a Catalunya. Primeres nocions i projectes. En J. Albareda (ed.). *Una relació difícil. Catalunya i l'Espanya moderna* (pp. 329-371). Barcelona: Editorial Base.
- Estrada Sánchez, M. (2008). ¿Y para qué queremos las diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las diputaciones provinciales. *AFDUDC*, 12, 303-319. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2183/7453>.
- Fernández Alles, J. J. (2013). La integración de grandes territorios en la teoría constitucional doceañista. *Historia Constitucional*, 14, 149-172. Disponible en: <http://www.historia-constitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/370>.
- Fernández Sarasola, I. (2009). La división de poderes en la historia constitucional española. *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia constitucional*, 5, 169-202. Disponible en: <https://www.unioviado.es//constitucional/fundamentos/quinto/pdfs/Sarasola.pdf>.
- (2011). *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Sebastián, J. (1994). España, monarquía y nación. Cuatro concepciones de la comunidad política española entre el Antiguo Régimen y la revolución liberal. *Studia Historica-Historia Contemporánea*, 12, 45-74. Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/0213-2087/article/view/5801>.
- Ferro, V. (1987). *El dret públic català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*. Vic: Eumo Editorial.
- Fioravanti, M. (1996). *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*. Madrid: Trota/Universidad Carlos III.
- Flaquer Montequi, R. (2003). El Ejecutivo en la revolución liberal. En M. Artola (ed.). *Las Cortes de Cádiz* (pp. 37-65). Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia.
- Fuentes, J. F. (2010). Las Cortes de Cádiz: Nación, soberanía y territorio. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 32, 17-35. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO1010110017A>.

- Gallego Anabitarte, A. (2003). España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica. En M. Artola (ed.). *Las Cortes de Cádiz* (pp. 125-166). Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia.
- García Cárcel, R. (2007). *El sueño de la nación indomable. Los mitos de la guerra de la Independencia*. Madrid: Temas de Hoy.
- García Fernández, J. (1983). *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- (2012). El municipio y la provincia en la Constitución de 1812. *UNED. Revista de Derecho Político*, 83, 439-472. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.83.2012.9192>.
- García Ruiz, R. (2010). El concepto de «democracia» durante la Guerra de Independencia. Una aproximación desde la historia conceptual. En R. Viguera Ruiz (ed.). *Dos siglos de historia. Actualidad y debate histórico en torno a la Guerra de la Independencia (1808-1814)* (pp. 213-232). Logroño: Universidad de La Rioja.
- González Casanova, J. A. (1986). *Las diputaciones provinciales en España. Historia política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985*. Madrid: Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común.
- Herrera González, J. (2007). *¡Serviles!: el grupo reaccionario de las Cortes de Cádiz*. Málaga: Fundación Unicaja.
- Lasarte Álvarez, J. (2009). *Las cortes de Cádiz. Soberanía, separación de poderes, Hacienda, 1810- 1811*. Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia.
- Lluch, E. (1999). *Las Españas vencidas del siglo XVIII. Claroscuros de la Ilustración*. Barcelona: Crítica.
- (2001). El programa político de la Catalunya austriacista. En J. Albareda (ed.). *Del patriotismo al catalanismo. Societat i política (segles XVI-XIX)* (pp. 129-167). Vic: Eumo Editorial.
- Lorente Sariñena, M. (2010). *La nación y las Españas. Representación y territorio en el constitucionalismo gaditano*. Madrid: UAM Ediciones.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Martínez Pérez, F. (1999). *Entre confianza y responsabilidad (la justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823))*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Moliner Prada, A. (1989). *La Catalunya resistent a la dominació francesa. La Junta Superior de Catalunya (1808-1812)*. Barcelona: Edicions 62.
- (2006). Las juntas como respuesta a la invasión francesa. *Revista de Historia Militar*, extra 1, 37-70.
- Morales Moya, A. (2000). Estado y nación en la España contemporánea. *Ayer*, 37, 233-270.
- Muñoz de Bustillo, C. (1998). Los otros celadores del orden constitucional doceañista: diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales. En J. M. Portillo Valdés y J. M. Iñurrategui Rodríguez (eds.). *Constitución en España: orígenes y destinos* (pp. 179-213). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nieto Soria, J. M. (2007). *Medievo constitucional. Historia y mito político en los orígenes de la España Contemporánea (ca. 1750-1814)*. Madrid: Akal.
- Orduña Rebollo, E. y Cosculluela Montaner, L. (2008). *Historia de la legislación de régimen local (siglos XVIII a XX)*. Madrid: Iustel.
- Pérez Garzón, J. S. (2007). *Las Cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*. Madrid: Editorial Síntesis.

- Portillo Valdés, J. M. (2000). *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2006). Cuerpo de nación, pueblo soberano: la representación política en la crisis de la monarquía hispana. *Ayer*, 61, 47-76.
- (2009a). Federalismo-España. En J. Fernández Sebastián (dir.). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850, Iberconceptos-I* (pp. 498-505). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2009b). Nación-España. En J. Fernández Sebastián (dir.). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850, Iberconceptos-I* (pp. 919-928). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rahola y Trémols, F. (1912). *Los diputados por Cataluña en las Cortes de Cádiz. Memoria leída en la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona el día 23 de diciembre de 1911*. Barcelona: Imprenta de la Casa Provincial de Caridad.
- Ramírez Aledón, G. (2011). Nacions i pobles a les Corts de Cadis. La visió dels valencians, dels mallorquins i dels catalans. *Afers*, 68, 97-120.
- Ramisa Verdaguier, M. (2008a). *Polítics i militars a la Guerra del Francès (1808-1814)*. Lérida: Diputación de Lérida.
- (2008b). Les elits catalanes durant la Guerra del Francès. *Revista HMiC*, 6, 5-25. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/HMiC/article/view/130182>.
- (2012). La aplicación de la Constitución de Cádiz en Cataluña, 1812-1814. *Spagna contemporanea*, 41, 7-27.
- Real Academia Española (1803). *Diccionario de la lengua castellana*. Madrid: Imprenta de la Real Academia.
- Roca, J. (2014). L'austracisme i la Guerra de Successió a les Corts de Cadis. *Pedralbes. Revista d'Història Moderna*, 34, 845-865.
- Romeo Mateo, M. C. (2004). Discursos de nació i discursos de ciutadania al liberalisme del segle XIX. *Afers*, 48, 309-326.
- Roura i Aulinas, Ll. (2006). *Subjecció i revolta en el segle de la Nova Planta*. Vic: Eumo Editorial.
- (2012). Militarització i protesta sota l'absolutisme borbònic. *Revista HMiC*, 10, 74-86. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/HMiC/article/view/247866/331954>.
- (2013). Los orígenes del parlamentarismo y la tradición de la Corona de Aragón, 1808-1823. *Trienio. Ilustración y Liberalismo*, 61, 5-6.
- Rubí i Casals, M. G. (ed.) (2009). *De la revolta a la destrucció: Manresa i la Catalunya Central a la Guerra del Francès*. Manresa: Centre d'Estudis del Bages y Ayuntamiento de Manresa.
- Sánchez Carcelén, A. (2010). Eclesiásticos catalanes y las Cortes de Cádiz. *Anuario de Historia de la Iglesia*, 19, 119-140. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35514154008>.
- (2015). Reivindicar el pasado para transformar el presente y legitimar la revolución constitucional. Historicismo y diputados catalanes en las Cortes de Cádiz. *Revista Historia Contemporánea*, 51, 543-575. Disponible en: <https://doi.org/10.1387/hc.14724>.
- Santana Molina, M. y Bermúdez Aznar, A. (1989). *La Diputación Provincial en la España decimonónica*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Sarrión i Gualda, J. (1991). *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis (1812-1814 i 1820-1823)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- Segarra Estarrelles, J. R. (2004). El 'provincialisme' involuntari. Els territoris en el projecte liberal de nació espanyola (1808-1868). *Afers*, 48, 327-345.
- (2010). La hidra del federalismo. Les juntes provincials i l'articulació política d'un espai nacional (1808-1809). *Afers*, 68, 17-45.
- Sierra, M., Peña Guerrero, M. A. y Zurita Aldeguer, R. (2010). *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*. Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia.
- Toledano González, Ll. F. (2011). El projecte català per a Espanya. La classe dirigent catalana i el procés constitucional de Cadis (1808-1814). *Afers*, 68, 71-96.
- (2012). Historicisme i política de la classe dirigent catalana en el debat constitucional gadità. En A. Alcoberro y G. Cattini (eds.). *Entre la construcció nacional i la repressió identitària, Actes de la Primera Trobada Galeusca d'Historiadors i d'Historiadors* (pp. 203-218). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Urquijo Goitia, M. (coord.) (2010). *Diccionario biográfico de parlamentarios españoles de las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Madrid: Cortes Generales.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (1983). *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (2011). Nació, representació i articulació de l'Estat a les Corts de Cadis. *Afers*, 68, 47-70.
- (2013). *La monarquía doceañista (1810-1837): avatares, encomios, denuestos de una extraña forma de gobierno*. Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia.
- Vilches, J. (2007). Nación, libertad, revolución. La reunión de Cortes (1808-1810). *Cuadernos de Ilustración y Romanticismo*, 15, 193-205. Disponible en: <http://revistas.uca.es/index.php/cir/article/view/234>.
- Villanueva, J. L. (1860). *Mi viaje a las Cortes*. Madrid: Imprenta Nacional.

# LOS EMBATES DE LA GLOBALIZACIÓN A LA DEMOCRACIA<sup>1</sup>

## Globalization's onslaught on democracy

JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO

Universidad de Castilla-La Mancha

joseluis.gguerrero@uclm.es

### *Cómo citar/Citation*

García Guerrero, J. L. (2017).

Los embates de la globalización a la democracia.

*Revista de Estudios Políticos*, 176, 113-146.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.04>

### **Resumen**

El último embate empírico a la democracia viene dado por la globalización. Bajo el término democracia se engloba la afección que se origina a la distinción entre poder constituyente y constituido, a la soberanía popular, al valor del pluralismo político y al carácter abierto de las normas constitucionales, al principio democrático, a la regla de la mayoría y la minoría y, en consecuencia, al derecho fundamental a la participación política.

Este trabajo intenta determinar la intensidad de la afección a las diferentes figuras que se engloban bajo la rúbrica democracia en las cinco fases de la primera etapa de la globalización y en la segunda etapa de la misma, al tiempo que se buscarían soluciones que contribuyan a superar y, en su caso, disminuir el ataque a la democracia.

### **Palabras clave**

Globalización; integración económica supranacional; embate a la democracia.

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación «Constitución y mercado en la crisis de la integración europea», DER2013-48327-C3-1-R (MINECO 2014-2016). Una síntesis de este proyecto en García Guerrero y Martínez Alarcón (2016: 15-21). El artículo fue defendido en inglés como ponencia invitada en The 3rd Meeting of the Network on Transnational Legal and Political, en Cartagena de Indias el 27 de agosto de 2016 y, en español, el día 24 del mismo mes en el Congreso sobre Globalización.

**Abstract**

The latest empirical onslaught on democracy comes from globalization. Democracy encompasses Constitutional power, popular sovereignty, the values of political pluralism, the openness and transparency of the constitutional norms, and the democratic principle of the fundamental right to political participation. The paper seeks to explain the intensity of the damage done to democracy term the five different phases of the first stage of globalization and in its second stage. At the same time, the paper looks for solutions in order to overcome the problem to try to diminish the attack on democracy.

**Keywords**

Globalization; supranational economic integration; onslaughts against democracy.



## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA GLOBALIZACIÓN. 1. La primera etapa de la globalización: los diferentes tipos de integraciones supraestatales. 2. La segunda etapa de la globalización: los acuerdos entre bloques económicos. III. EL PROGRESIVO EMBATE A LA DEMOCRACIA SEGÚN LA INTENSIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN. 1. Algunas precisiones previas. 2. Poca afección en el acuerdo de libre comercio. 3. En la unión aduanera y en el camino al mercado común. 4. En la unidad económica y/o monetaria supraestatal. 5. En la segunda etapa de la globalización, en los acuerdos entre bloques económicos. 6. El ataque a la democracia no afecta por igual a todos los estados. 7. Algunas reglas o conclusiones sobre cómo la globalización afecta a la democracia. IV. ¿PUEDE OFRECER EL DERECHO CONSTITUCIONAL ALGUNA RESPUESTA AL EMBATE A LA DEMOCRACIA? BREVE REFLEXIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

## I. INTRODUCCIÓN

La democracia ha sufrido numerosos ataques teóricos y empíricos que, con mayor o menor dificultad, ha logrado superar. El último embate empírico viene dado por la globalización.

Cuando desde una perspectiva constitucional se profundiza en la globalización se puede apreciar que, en realidad, este fenómeno no solo ataca la democracia sino, más ampliamente, al propio concepto racional normativo de constitución. A medida que se intensifica la globalización resultan afectados, en mayor o menor medida, los valores y los derechos fundamentales, los derechos constitucionales y, entre ellos muy especialmente, los de los trabajadores, la constitución económica, así como el propio Estado social e, incluso, algunos mandatos constitucionales como la protección del medio ambiente.

Este amplio objeto de afección por la globalización, cuya mención no ha pretendido ser exhaustiva, no puede afrontarse en un artículo, por lo que el mismo quedaría acotado al embate que la globalización origina a la democracia. Bajo este término se engloba la afección que se origina a la distinción entre poder constituyente y constituido, a la soberanía popular, al valor del pluralismo político y al carácter abierto de las normas constitucionales, al principio democrático, a la regla de la mayoría y la minoría y al derecho fundamental a la participación política.

No obstante, el ataque presenta diferente intensidad en las distintas figuras que se han englobado bajo la rúbrica de democracia. Además, se estima

que en la globalización son discernibles dos etapas: una primera en que cabe distinguir, acuerdo de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unidad económica supraestatal y, probablemente, unidad económica y monetaria supraestatal; la segunda etapa de la globalización se diferencia por los actores (integraciones económicas, potencias, expotencias, emergentes), por la existencia de órganos de gobierno, por la intensa implementación legislativa que conlleva y por la creación de órganos jurisdiccionales o arbitrales para dirimir las controversias del acuerdo de libre comercio e inversiones.

En consecuencia, este trabajo trataría de determinar la intensidad de la afección a las diferentes figuras que se engloban bajo la rúbrica democracia en las cinco fases de la primera etapa de la globalización y en la segunda etapa de la misma, al tiempo que se buscarían soluciones que contribuyan a superar y, en su caso, disminuir el ataque a la democracia.

## II. LA GLOBALIZACIÓN

El *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española define globalización como: «Tendencia de los mercados y las empresas a extenderse alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales». Aunque hay claros antecedentes de la globalización desde los inicios del capitalismo, éstos no contaban con las garantías y con el marco jurídico de seguridad que aporta la constitución racional normativa. Por esta razón puede señalarse que la globalización<sup>2</sup> se inicia inmediatamente a continuación de la caída del Muro de Berlín, concretamente en los primeros años noventa del siglo pasado. Las empresas empiezan a sentirse incómodas en el marco de la unidad económica nacional<sup>3</sup> y más específicamente en su correlato, la unidad de mercado; que implica, de una parte, la libertad de circulación de mercancías, capitales, servicios y mano

<sup>2</sup> Véanse las aproximaciones constitucionales de García Guerrero (2005: 135-155, 2014a: 544-591), Viciano Pastor (2009) y Brewer-Carias (1998 y 1999).

<sup>3</sup> La STC 1/1982, FJ 1, afirma a propósito de la unidad económica nacional: el marco que impone la constitución económica «implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución [...] Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquellos, como el nuestro, que tienen estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Tít. VIII de la CE). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas no conduzca a resultados disfuncionales o desintegradores».

de obra, y, de otra parte, la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica<sup>4</sup>.

La Organización Mundial del Comercio (OMC), para satisfacer a estas empresas, persiguió la liberación multilateral del comercio, con el GATT de 1994 y con el Acuerdo general sobre el comercio de servicios, pero tras el fracaso de esta iniciativa promovió decididamente las integraciones económicas supraestatales (supranacionales)<sup>5</sup> que consiguen, en una primera fase, en un ámbito territorial más reducido el mismo objetivo. El deseo de globalización se acentuaba en una primera fase por la apertura de inmensos mercados en Europa y Asia, tras la caída del Muro de Berlín, que se vieron incrementados en una segunda tras adoptar China, Vietnam y, más incipientemente en la actualidad, Cuba, el lema de «un Estado, dos constituciones económicas»: la liberal y la marxista.

## 1. LA PRIMERA ETAPA DE LA GLOBALIZACIÓN: LOS DIFERENTES TIPOS DE INTEGRACIONES SUPRAESTATALES

Ahora bien, es conveniente precisar que no todas las integraciones económicas supraestatales son iguales<sup>6</sup>, al diferenciarse claramente por su intensidad. Según la opinión más extendida hay cuatro, aunque tras las últimas investigaciones<sup>7</sup> se mantiene una duda razonable sobre la conveniencia de diferenciar dentro del cuarto tipo un quinto.

El primer tipo son los acuerdos de libre comercio, que encuentran un contexto favorable en el fin de la Guerra Fría y en el fracaso de la liberalización multilateral, que encontró una favorable alternativa en los acuerdos de integración regional. Su triunfo viene marcado por el reconocimiento de que los modelos de sustitución de importaciones, que implicaban el cierre de fronteras, no estaban generando las altas tasas de crecimiento económico de las últimas décadas; y por las grandes ventajas que se obtienen de la especialización en ciertas industrias y bienes e, incluso, en sectores de dichas industrias, lo que incrementa las economías de escala con la posibilidad de empleos mejor remunerados, al aumentar el volumen de producción y reducirse el precio de los productos.

<sup>4</sup> STC 88/1986, FJ 6.

<sup>5</sup> La doctrina utiliza la expresión integración supranacional; sin embargo, este autor defiende como más correcto el término supraestatal, porque hay numerosos Estados plurinacionales.

<sup>6</sup> Lawrence (1996).

<sup>7</sup> García Guerrero (2017a).

Los acuerdos de este tipo se caracterizan por la reducción, cuando no eliminación, de las barreras arancelarias a los productos comerciales. Se persigue la libre circulación de mercancías y, en la medida de lo posible, de servicios.

En este primer tipo de integración resultan afectadas ciertas potestades de los Ejecutivos y, en menor medida, legislativas y judiciales. La unidad de mercado abandona su marco estatal en el ámbito de las mercancías y de los servicios afectados y pasa a corresponderse con el ámbito territorial de la integración. Empiezan a surgir los primeros problemas para que el Parlamento pueda controlar al Ejecutivo en estos ámbitos materiales.

El tipo siguiente son las conocidas uniones aduaneras, que se caracterizan por una mayor profundización de la integración, por reducirse o, más bien, eliminarse los aranceles entre los Estados contratantes y por fijar unos comunes frente al exterior; se busca una política comercial común, que al final queda en manos de las autoridades surgidas de los acuerdos supraestatales.

En la unión aduanera las consecuencias constitucionales anteriores se intensifican; la política comercial queda en manos de los acuerdos supraestatales, sustrayéndose este ámbito del campo de juego político, con la consecuente reducción del pluralismo político. Cuando se decide dirigir la unión aduanera hacia un mercado común, que es lo más usual, el acuerdo de integración económica supraestatal se convierte en derecho primario, del que surgirá un derecho derivado. Se ceden competencias soberanas de naturaleza legislativa, ejecutiva y judicial a órganos supraestatales creados por el acuerdo internacional. Aparecen poderes ejecutivos, legislativos y judiciales propios de la organización supraestatal; la diferenciación entre poder constituyente y constituido, la soberanía popular, el pluralismo político, el principio democrático y el derecho fundamental a la participación política comienzan a resultar afectados, con mayor intensidad a medida que la integración se aproxima a la fase de mercado común.

El tercer tipo es el mercado común, que implica una política comercial común y una completa liberalización de los factores de producción, es decir, la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y mano de obra; se requiere, además, libre competencia e igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. También es necesario crear una cierta infraestructura monetaria, para evitar devaluaciones competitivas no deseadas por el resto de los socios de la integración. Se crea un nuevo ordenamiento supraestatal que debería relacionarse con los ordenamientos de los Estados miembros principalmente a través del principio de competencia<sup>8</sup>. El mercado común tiene órganos ejecutivos, legislativos y judiciales propios.

---

<sup>8</sup> La relación entre el ordenamiento supraestatal y los ordenamientos de los Estados de la integración es una cuestión polémica y plagada de estudios doctrinales por

Las consecuencias constitucionales de la fase de mercado común son las mismas que cuando la unión aduanera se dirige a constituirse en un mercado común, aunque en su máxima intensidad. Por último, aunque no por ello menos importante, se reduce sustancialmente el régimen de discrecionalidad estatal en las políticas monetarias.

El cuarto tipo de integración, que cabría denominar como unidad económica supraestatal, conlleva las mismas exigencias que el mercado común, pero este se transforma en mercado único, esto es, el principio de unidad económica nacional y su correlato, la unidad de mercado, ven ampliado su ámbito territorial, que pasa del estatal al que se corresponde con el ámbito territorial de la unidad económica supraestatal. Se profundiza en la infraestructura monetaria y se exige una armonización de las políticas macroeconómicas y fiscales, al tiempo que se requieren determinadas políticas regulatorias. Las afectaciones a la democracia son difícilmente sostenibles. Esta fase de la integración solo se ha alcanzado en la Unión Europea.

No obstante, la Unión Europea había decidido profundizar en el mercado único, sustituyendo la infraestructura monetaria creada por sus propias divisas por una moneda propia y un Banco Central. Una parte de los países de la Unión, con Gran Bretaña al frente, renunció a esta fase (lo que obliga a tener presente el derecho de la Unión y los acuerdos intergubernamentales de los Estados de la eurozona), en parte por las consecuencias constitucionales referidas. El paso supone transferir desde los Estados a los órganos de la integración la práctica totalidad de sus competencias en política monetaria, y eliminar el pluralismo político y la discrecionalidad en las políticas macroeconómicas y fiscales estatales, que vienen determinadas por los

---

diversas disciplinas jurídicas. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 15.07.1964, asunto 6/64, *Costa Enel* (única integración que ha perfeccionado la fase de Mercado Común), sostiene que hay primacía del ordenamiento de la Unión; en el mismo sentido, recientemente, la Sentencia de 15.01.2013, asunto C-416/10 *Krizan e.a. versus Slovenska*, apartado 70. El Tratado de la Unión Europea (TUE, artículo 5) no se atrevió a llegar tan lejos y consagró el principio de atribución. Para evitar un ataque al principio democrático, el autor de estas líneas sostiene que se debe aplicar el principio de competencia. En esta materia es clave la Decisión del Tribunal Constitucional 1/2004 y el trabajo de López Castillo *et al.* (2005), que, al hilo del profundo análisis de la Declaración, permite comprender las razones que llevan a estos autores a no integrar el ordenamiento de la Unión y el de los Estados miembros bajo el principio de competencia en sentido estricto. En cambio, el autor de estas líneas sostiene que se debe aplicar el principio de competencia. A propósito de estas tres posiciones, véanse sus trabajos (2014b: 454-480, más recientemente, 2014c: 150-152).

órganos de gobierno de la integración<sup>9</sup>. El incumplimiento por cualquier Estado de estas políticas macroeconómicas y fiscales origina que estas pasen a ser codecidas entre los órganos de la integración y las autoridades estatales, teniendo, en caso de discrepancia, la última palabra los primeros que dictarían las pertinentes políticas regulatorias<sup>10</sup>. La trascendencia de estas transformaciones constitucionales es lo que parece aconsejar la creación de un quinto tipo de integración, que podría denominarse unidad económica y monetaria supraestatal. Las dudas para consolidar este tipo surgen porque solo se ha alcanzado esta fase, al igual que en la anterior, en la integración europea y, en consecuencia, la teoría resulta excesivamente dependiente del método fenomenológico.

## 2. LA SEGUNDA ETAPA DE LA GLOBALIZACIÓN: LOS ACUERDOS ENTRE BLOQUES ECONÓMICOS

En la primera aproximación a esta materia en 2005<sup>11</sup> se pensaba que hasta aquí llegaba la globalización, es decir, que la tendencia de las empresas y los mercados en superar el marco estatal iba a quedar satisfecha con integraciones económicas supraestatales cada vez más intensas. No obstante, en 2013<sup>12</sup> ya se pudo afirmar que esta era la primera etapa de la globalización; se encuentra en plena evolución y encuentra un fuerte aliento en los nuevos e inmensos mercados que se abren especialmente en China y en menor medida en Vietnam y, de forma incipiente, en Cuba (han adoptado junto a la constitución económica marxista, la liberal). La globalización presenta una segunda etapa que se caracteriza principalmente por el cambio de sus actores, los Estados, como regla general, ya no son protagonistas, con las relevantes excepciones de Estados Unidos y dos emergentes: Rusia y China,

---

<sup>9</sup> Menéndez Menéndez considera, con acierto, que una moneda única implica una específica configuración de la política económica en general y que esta infraestructura monetaria reclamaría: «(1) Una única y supranacional política monetaria para toda la Eurozona; (2) La disciplina supranacional de las políticas fiscal y macroeconómica de todos los estados» y mucho más intensa para los de la eurozona. «(3). La supervisión macroprudencial del sistema financiero europeo y la supervisión microprudencial de las instituciones financieras de la Eurozona [...] (4) los mecanismos, estructuras y recursos mediante los que los Estados de la Unión Europea, y muy especialmente los de la Eurozona, se prestan asistencia financiera en determinadas circunstancias y sujetas a condiciones estrictas» (2015: 139).

<sup>10</sup> Menéndez Menéndez (2015: 155-160).

<sup>11</sup> García Guerrero (2005: 135-155).

<sup>12</sup> García Guerrero (2014a: 544-591).

el resto de actores, al menos en una de las partes, son los ejecutivos de las integraciones económicas supraestatales.

La segunda etapa de la globalización se singulariza por la firma de acuerdos, tratados y convenios internacionales económicos entre estos actores. Hasta ahora, estos se han limitado a acuerdos de libre comercio, esto es, a la primera fase de la integración. No obstante, habrá que estudiar con detenimiento estos nuevos acuerdos de libre comercio, pues hay elementos que hacen sospechar que son diferentes a los de la primera etapa de la globalización. En general, parece que la integración es bastante más profunda, así parece manifestarse en la creación de un órgano más o menos ejecutivo, en la intensa implementación legislativa que exigen y en la creación de órganos arbitrales o judiciales. Cuestión esta última que se está dirimiendo en la actual fase de negociación del Acuerdo Transatlántico de comercio e inversiones entre la Unión Europea y Estados Unidos (TTIP)<sup>13</sup>.

Es razonable pensar que estas integraciones de la segunda etapa de la globalización se intensifiquen en el futuro y pasen a las siguientes fases: unión aduanera, mercado común, unidad económica supraestatal y unidad económica y monetaria supraestatal. El límite que pueda alcanzar la globalización y sus acuerdos de integración no puede vislumbrarse hoy con seguridad, pero no cabe descartar que, en el largo plazo, se pretenda alcanzar la unidad económica mundial. Ahora bien, debe advertirse que pasar de unión aduanera a Mercado Común no es tarea fácil, ni siquiera en la primera etapa de la globalización, fundamentalmente porque exige una cierta infraestructura monetaria, lo que explica que este objetivo solo se haya alcanzado en Europa, fracasara en su día en el Pacto Andino y no se haya conseguido todavía en Mercosur.

### III. EL PROGRESIVO EMBATE A LA DEMOCRACIA SEGÚN LA INTENSIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN

#### 1. ALGUNAS PRECISIONES PREVIAS

Las dos etapas de la globalización suponen el último embate al concepto racional normativo de Constitución. No es aquí el lugar de afrontar esta cuestión, por lo que se dejan fuera importantes cuestiones como la desconstitucionalización de las Constituciones económicas<sup>14</sup>, el ataque al Estado social<sup>15</sup>, a los derechos constitucionales de prestación o a los

---

<sup>13</sup> Taibo (2016).

<sup>14</sup> García Guerrero (2017a).

<sup>15</sup> De Cabo (2009) y Tajadura Tejada (2006).

derechos sociales de los trabajadores<sup>16</sup>, entre otras. Este trabajo se circunscribe, predominantemente, a las consecuencias que las dos etapas de la globalización tienen sobre la democracia, especialmente en gobiernos parlamentarios. Al analizar la primera etapa y al hilo de las diferentes fases de integración se ha dicho algo ya; es ahora el momento de recapitular y precisar estas consecuencias. Ahora bien, para poder realizar esta tarea se deben recordar previamente dos extremos.

En primer lugar, que el Pacto Andino<sup>17</sup>, en su momento, y actualmente Mercosur se han aproximado a la fase de Mercado Común lo suficiente, sin alcanzarla, para permitir sintetizar una teoría de las tres primeras fases de integración, pero la cuarta y la quinta solo se han conseguido en la Unión Europea, por lo que esta debe tomarse como referencia.

En segundo lugar, se debe recordar que hay diversas formas de democracia, por lo que es necesario precisar de qué presupuestos se parte en este trabajo y qué postulados defiende su autor.

El concepto racional normativo de Constitución<sup>18</sup> pronto descartó que el principio democrático se pudiera realizar a través de la democracia directa. No solo por la imposibilidad de reunir a millones de personas, que deliberen y voten, sino, fundamentalmente, porque este tipo de Norma Fundamental reconoce el conflicto<sup>19</sup> y es una Constitución de integración<sup>20</sup> y esta no es posible con la democracia directa. Por esta razón, desde sus inicios se adoptó la democracia representativa<sup>21</sup>, que conoce de

<sup>16</sup> Menéndez Menéndez relata cómo en lo que a la Unión Europea se refiere: «La política social orientada a la protección de la parte más débil en las relaciones económicas fue progresivamente reemplazada por una política social orientada a fomentar la productividad y la competitividad exterior, como quedó ya reflejado en la llamada Estrategia de Lisboa de 2000» (2015: 173).

<sup>17</sup> Contipelli (2016: 261-280).

<sup>18</sup> García Pelayo (1984: 34 y ss.).

<sup>19</sup> La Norma Fundamental reconoce el conflicto y fija las reglas de juego y el campo en que la confrontación de intereses se debe realizar, como han recordado Hesse y Dahrendorf (Hesse, 1983: 9).

<sup>20</sup> Sobre el papel de integración de la Constitución y de la democracia representativa ante el conflicto por los diversos intereses sociales que se confrontan, véase Smend (1985), especialmente en lo relativo a la Constitución como norma de integración. Sobre la insuficiencia de la democracia directa en la integración, véanse Aragón Reyes (1989: 105 y ss.), Kriele (1980: 320 y ss.) y Böckenförde (1985). Este último trabajo se puede consultar en lengua italiana (1985: 227-263).

<sup>21</sup> Así lo ha reconocido, entre otros muchos sistemas, la Unión Europea, que lo establece en el Tratado de la Unión Europea (TUE), concretamente en su artículo 10.1, «El



dos formas: la democracia representativa liberal y la de partidos. En la primera el principio democrático se realiza políticamente y en la segunda jurídicamente<sup>22</sup>.

Algunas constituciones iberoamericanas han querido introducir una tercera, la democracia participativa, que en el mejor de los casos es una desafortunada reelaboración de la democracia representativa de partidos; y en el peor de los casos supone una deriva a posiciones autoritarias, poco conciliables con el valor libertad, enmascaradas en el principio asambleario y la revocatoria; y a veces, incluso, negando a los propios partidos políticos como instrumento imprescindible de la democracia.

Todas las constituciones occidentales reconocen una de las dos formas de democracia representativa posibles y adoptan, expresa o implícitamente (especialmente las liberales), el derecho fundamental a la participación política que incluye entre su contenido el derecho al sufragio activo y pasivo. Además, estas constituciones, ante la imposibilidad de realizar la democracia directa, contienen diferentes institutos de democracia directa (iniciativa legislativa popular y diferentes tipos de referéndum).

La democracia representativa, cuando adopta la forma de gobierno parlamentario, exige que los Parlamentos ostenten la función legislativa, entendida en sentido amplio, y el control del Ejecutivo.

También es necesario recordar que la soberanía<sup>23</sup> se ejerce en un marco estatal, ya sea este unitario, regional, autonómico o federal, y que desde una concepción dogmáticamente rigurosa la soberanía no es divisible y resulta difícil admitir categorías como la soberanía compartida<sup>24</sup>.

La naturaleza jurídica del tipo de norma empleado para la integración, tratado internacional, impide mantener la distinción entre poder constituyente y constituido. Esta naturaleza lleva a normas cerradas que buscan la seguridad jurídica, frente a las normas constitucionales que son abiertas y permiten así mantener un margen de pluralismo político, otorgando la suficiente discrecionalidad al legislador para que pueda actuar el principio democrático

---

funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa».

<sup>22</sup> García Guerrero (2000: 575 y 2017b: 491). Del mismo autor, pero con mayor profundidad doctrinal, (1996: 119-152).

<sup>23</sup> Heller (1965) y Wyduckel (1998). Un análisis de la soberanía en el contexto de la globalización en Krasner (2001) y Sassen (2001).

<sup>24</sup> El término «soberanía compartida» ha disfrutado de gran predicamento en la Unión Europea para explicar su déficit democrático. Ha sido utilizado también reiteradamente en España como forma de superar el contencioso con el Reino Unido, a propósito de Gibraltar.

a través de la regla de la mayoría y la minoría<sup>25</sup>, haciendo efectivo el derecho fundamental a la participación política.

Si se parte de la Constitución española, a modo de ejemplo, puede concluirse que el legislador optó, dentro de la discrecionalidad que le confirió el constituyente, por la democracia representativa de partidos<sup>26</sup>. En esta forma el principio democrático se realiza predominantemente a través de estas organizaciones políticas que tienen como función principal sintetizar en el plano estatal las múltiples voluntades populares (pluralismo político) en una sola (la voluntad estatal). Esta Norma de normas constitucionalizó el pluralismo político, el principio democrático y el derecho fundamental a la participación política. Este derecho puede ejercitarse directa o indirectamente. La democracia indirecta engloba el derecho al sufragio activo y pasivo, esto es, a través de representantes. La democracia directa incluye la iniciativa legislativa popular y diferentes tipos de referéndum que se basan en el sufragio activo, a decir de la mayor parte de la doctrina.

No obstante, en anteriores publicaciones<sup>27</sup> se estima haber demostrado que en una democracia representativa de partidos, como la española, la democracia directa no se agota en sus principales institutos, sino que debido a la conexión sistemática entre los artículos 6 («Los partidos políticos [...] son instrumento fundamental para la participación política...») y 23 («Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas...»), la representación directa se extiende a toda la actividad que un militante puede desarrollar en el interior del partido<sup>28</sup>, buena parte de ella configurada legislativamente como contenido del artículo 23 (se trata de un derecho fundamental de configuración legal<sup>29</sup>), y entre la que destaca la relativa a su participación directa en la elaboración del programa y en la elección de los candidatos que el partido presentará en las elecciones.

---

<sup>25</sup> Kelsen (2002: 61-81, más específicamente en la p. 66, aunque lo denomina principio, en lugar de regla).

<sup>26</sup> García Guerrero (1996: 143-149, más sintéticamente p. 171).

<sup>27</sup> García Guerrero (1990: 153-154).

<sup>28</sup> El Tribunal Constitucional no ha llegado a afrontar la cuestión directamente, aunque en la STC 63/1987, FJ 5, no incluye entre la participación directa la que el militante realiza en el interior del partido. Torres del Moral se muestra contrario a la tesis aquí defendida (1988). En cambio, la STC 30/1983, entre otras muchas, ampara en virtud del artículo 23 la inconstitucionalidad de la pérdida del acta de concejal a consecuencia de la expulsión de su partido, el PNV.

<sup>29</sup> Caamaño Domínguez (1991: 67-96). SSTC 161/1988, FJ 7; 181/1989, FJ 4; 205/1990, FJ 5; 48/1998, FJ 7; 27/2000, FJ 4; 9/2012, FJ 3; y 129/2013, FJ 3.

En definitiva, el derecho fundamental a la participación política en España englobaría el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, autonómicas, nacionales y europeas, así como el activo en los distintos tipos de referéndum que puedan convocarse. Finalmente, este derecho abarcaría la iniciativa legislativa popular y la importantísima participación que puede desarrollarse en el interior del partido político, utilizado instrumentalmente por aquellos individuos que tienen una mayor propensión a participar en los asuntos públicos<sup>30</sup>.

## 2. POCA AFECCIÓN EN EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

Cuando se firma un acuerdo de libre comercio de la primera etapa de la globalización, en las formas de gobierno parlamentario, el poder legislativo es sustituido por el ejecutivo en la regulación relativa a las mercancías y a los servicios afectados que se contienen en un tipo de norma: el tratado internacional. El Parlamento no legisla sobre estas materias, lo hace el Ejecutivo; el legislador, al igual que en un decreto ley<sup>31</sup>, se ve obligado a aceptar o rechazar el todo. Además, el legislativo pierde estas competencias pro futuro, al menos, hasta la denuncia del tratado. Por su parte, el Ejecutivo no es soberano en la regulación, sino que esta depende del acuerdo entre los gobiernos de diferentes Estados. El Ejecutivo en el futuro estará limitado en su potestad reglamentaria por el tratado mientras este no sea denunciado. Estas limitaciones al Gobierno restringen la capacidad que tiene el Parlamento para controlarlo. El resultado es que sobre este ámbito material los ciudadanos del Estado pasan a compartir su soberanía con los demás países de la integración, lo que es difícilmente conciliable con la dogmática de la soberanía; la naturaleza jurídica de las normas sobre tratados internacionales impide mantener la distinción entre poder constituyente y constituido y habilitar un margen de pluralismo político que permita actuar al principio democrático y ejercer el derecho fundamental a la participación política.

---

<sup>30</sup> Uno de los argumentos que se contenían en el mandato representativo liberal era brillantemente desarrollado por Benjamin Constant, que sostenía que los ciudadanos modernos no querían dedicar su tiempo a la cosa pública y preferían reservarlo a sus intereses privados. En cambio, García Guerrero estima que en el mandato de la democracia representativa de partidos el argumento se ha transformado porque los ciudadanos no son uniformes sino plurales y, en consecuencia, hay algunos que sí quieren dedicar su tiempo a los asuntos públicos (2000: 576 y 581; 2017b: 492 y 496).

<sup>31</sup> Salas Hernández (1979), Santolaya Machetti (1988) y Carmona Contreras (1997).

### 3. EN LA UNIÓN ADUANERA Y EN EL CAMINO AL MERCADO COMÚN

La afección a la democracia se extiende a toda la política comercial cuando se profundiza en la integración y se alcanza la fase de unión aduanera. Es habitual que una vez conseguida la fase de unión aduanera se inicie el proceso con objeto de alcanzar un mercado común. Por tanto, aquí se van a describir las consecuencias constitucionales que comienzan cuando la unión aduanera se encamina a mercado común y que solo se producen en su plenitud cuando se consigue esta última fase de la integración.

Los ámbitos materiales que afectan a la democracia se amplifican extraordinariamente; a las mercancías, a algunos servicios y a la política comercial se añaden la totalidad de los servicios y todas las materias necesarias para garantizar la libre circulación de trabajadores, capitales, así como para asegurar la competitividad y la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. La extensión del ámbito material transferido a los órganos de la integración es mucho mayor que el reseñado literalmente, dada la conexión con otras muchas materias que se reclama para lograr la efectividad de las competencias transferidas. Por esta razón se crea *ex novo* un ordenamiento jurídico en el que se integran los estatales que, además, contribuyen al mismo implementado el derecho de la integración. Lo que lleva a establecer órganos ejecutivos, legislativos y judiciales de la integración. La necesaria creación de una infraestructura monetaria en esta fase implica la transferencia a la integración de parte de las políticas monetarias de los Estados.

El ataque a la democracia en esta fase es de considerable importancia. El tipo de norma que encabeza el ordenamiento jurídico de la integración es un tratado internacional y no una norma constitucional. El amplio ámbito material que literalmente se transfiere, más el que resulta ampliado de sus conexiones, el establecimiento del sistema de fuentes jurídicas y la creación de órganos legislativos, ejecutivos y judiciales exigen normas materialmente constitucionales; sin embargo, en vez de estas se emplea un tratado internacional. El resultado es que en lugar de operar el poder constituyente constituido lo hacen los Ejecutivos de los Estados miembros, mientras los Parlamentos estatales se encuentran en la disyuntiva de aceptar o rechazar un todo; poco hay que decir sobre la falta de legitimidad democrática de origen. Además, las normas constitucionales son abiertas, con una discrecionalidad, mayor o menor, según el margen de pluralismo político que ha conferido al legislador el constituyente<sup>32</sup>; frente a esto el tratado internacional es una norma cerrada, como las

<sup>32</sup> La STC 11/1981, FJ 7, establece que la Constitución se presenta como un «marco de coincidencias lo suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones

del resto del ordenamiento jurídico, que persigue el principio de seguridad jurídica. La segunda consecuencia importante, por tanto, es una relevante pérdida de pluralismo político que dificulta, cuando no impide, la realización del principio democrático y el ejercicio de la participación política.

Un ataque a la democracia de este calibre tenía que ser contrarrestado de alguna manera, aunque lo fuera de forma insuficiente. Tres medidas parecen haberse adoptado. En concreto, la integración reconoce el derecho a abandonar la misma, mediante la denuncia de los tratados internacionales. Se mantiene la regla de la unanimidad en la toma de decisiones, lo que permite, junto a la anterior medida, salvaguardar en parte la soberanía (para evitar esta merma se debería haber trasladado la soberanía de los pueblos de los Estados al resultante de la integración), concretamente mediante una soberanía compartida. Finalmente, la integración crea órganos como el ejecutivo, legislativo y judicial de la integración. El problema viene en el campo del legislativo y del judicial. El Parlamento lo es nominal pero no materialmente, ni controla al gobierno, ni legisla ni elabora el presupuesto, al menos con la intensidad que requiere una constitución racional normativa con forma de gobierno parlamentario. La consecuencia es un desplazamiento de los poderes del legislativo al ejecutivo. En el campo judicial se consagra un tribunal como máxima instancia del ordenamiento jurídico de la integración, órgano que tiene la última palabra. Se estima que una decisión de este calibre requiere de una norma constitucional, como sucede en los Estados federales en que la última instancia jurisdiccional se integra entre los órganos de la federación. Como vemos, las medidas no logran solventar en nada la distinción entre poder constituyente y constituido, ni el pluralismo político necesario para ejercitar el principio democrático y el derecho fundamental a la participación política.

#### 4. EN LA UNIDAD ECONÓMICA Y/O MONETARIA SUPRAESTATAL

Ya sean cuatro o cinco las fases de la integración, sus consecuencias constitucionales sobre la democracia van a afrontarse tomando como referencia a la Unión Europea. En la fase de unidad económica se transfieren a la integración más materias, consecuencia del mayor estrechamiento de la infraestructura monetaria, relativas a las políticas macroeconómicas, monetarias y fiscales,

---

políticas de muy diferente signo». En la literatura jurídica véanse Hesse (1983: 33 y ss.), Böckenförde (1993: 17) y Aguiló Regla (2003: 32-34), con el que compartimos que algunas normas de la Constitución son cerradas. También sobre el carácter abierto de las normas constitucionales, Schneider (1987: 75-76).

lo que implica que la integración dicta políticas regulatorias concretas. En la Unión, el paso a la unidad económica y monetaria supraestatal no ha sido simétrico, como ya se reseñó; el Reino Unido encabeza una serie de Estados que quedaron al margen. Esta decisión origina un cambio en el sistema de fuentes jurídicas, ahora se debe tener presente no solo el ordenamiento jurídico de la Unión, sino los acuerdos intergubernamentales en forma de tratados internacionales suscritos por los Estados de la eurozona, que se dotan también de una cierta estructura institucional en forma de órganos ejecutivos y legislativos<sup>33</sup>. La afeción que esto tiene sobre la democracia ha sido ya reseñada a propósito de la fase de mercado común y se agrava en consecuencia.

En la unidad económica y monetaria supraestatal se transfieren la totalidad de las políticas monetarias, también las macroeconómicas y las fiscales porque aunque estas dos últimas pertenecen formalmente a los Estados integrantes, materialmente, como se han reseñado, son decididas en última instancia por las autoridades de la integración<sup>34</sup>. Una vez alcanzado este punto, se ha producido una completa desconstitucionalización de las constituciones económicas de los Estados miembros en favor de la integración. Como se ha reseñado anteriormente no se trata solo de la transferencia de la totalidad del ámbito material económico en favor de la Unión Europea, sino que para hacer efectiva esta transferencia se produce un vaciamiento de la mayor parte de las competencias en favor de la integración; esta detenta la inmensa mayoría, ya sea mediante regulación directa o a través de la obligación de implementar su derecho. Esta realidad se puede comprobar comparando, por ejemplo, las competencias que ejercita la Unión y las que corresponden al Estado español. Una simple lectura de la legislación española emanada de los ámbitos competenciales contenidos en los artículos 148 y 149 de la Constitución permite comprobar cómo la mayor parte de los mismos refleja la legislación de la Unión y cómo esta deja escasa discrecionalidad al legislador español cuando debe implementar el derecho de la Unión y, lógicamente, ninguna cuando la regulación europea es directa.

El ataque a la democracia que supuso la consecución del mercado común por la Unión Europea originó una reacción de esta para tratar de disminuirlo,

---

<sup>33</sup> Menéndez Menéndez reseña cómo la práctica seguida desde la constitución de la eurozona ha sido objeto de reconocimiento formal en el Tratado de Lisboa, concretamente, en el Protocolo 14 sobre el Eurogrupo, anejo ahora a los tratados de la Unión Europea (2015: 160-161).

<sup>34</sup> Para llegar a esta conclusión, en relación con la Unión Europea, es suficiente con analizar lo que señala Menéndez Menéndez a propósito de las políticas macroeconómicas y fiscales, especialmente en el caso de los Estados que incurren en desequilibrios macroeconómicos o déficit excesivos (2015: 149-160).

al tiempo que se iniciaba el tránsito de mercado común, primero a unidad económica y después a monetaria. La Unión, consciente de las críticas del ataque que la integración suponía para la democracia, inició una serie de reformas destinadas a contrarrestarlo. Las principales trataron de transformar un Parlamento nominal en material, convirtiéndolo en colegislador en amplios ámbitos materiales y dotándolo de facultades de control frente al Ejecutivo comunitario<sup>35</sup>. En segundo lugar, se introdujeron reformas para hacer posible la creación de partidos políticos de ámbito europeo<sup>36</sup>, que permitieran incrementar la participación de los ciudadanos europeos utilizándolos instrumentalmente. Finalmente, el Tratado de Lisboa incorporó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión<sup>37</sup>.

Sin embargo, al tiempo, y fruto de la fase de unidad económica y monetaria supraestatal, la Unión cambió la unanimidad de sus decisiones por mayorías cualificadas e, incluso, «minorías cualificadas». En ese mismo momento se culmina la desconstitucionalización de las constituciones económicas de los Estados y surge un marco económico de la Unión (el equivalente a la constitución económica de la Unión, término que no se emplea para evitar el efecto legitimador de las normas constitucionales) completamente cerrado. Este abandona, definitivamente, si es que previamente lo tuvo, el modelo de constitución económica intervencionista, propio de las constituciones de sus Estados miembros, y adopta el de la constitución económica de economía social de mercado en su versión ordoliberal, lo que se apuntala con la regla de oro de la estabilidad presupuestaria<sup>38</sup>, difícilmente comprensible en Estados cuyas constituciones se definen como sociales. Se

---

<sup>35</sup> Martínez Alarcón, García Guerrero y Gordillo Pérez (2015: 460 y ss.).

<sup>36</sup> El Tratado de Unión Europea, aprobado en Maastrich, en su artículo 138.A, alude a los partidos políticos como «importante factor para la integración de la Unión», pues «contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión»; precepto que hoy se encuentra recogido en el artículo 10.4 TUE. Además, hay que tener presente el Reglamento CE 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, que regula el estatuto de los partidos políticos a escala europea y las normas relativas a su financiación, y la posterior modificación por el Reglamento CE 1524/2007, de 18 de diciembre (López de la Fuente, 2014).

<sup>37</sup> Artículo 6 TUE, que dispone: «La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados».

<sup>38</sup> Entre la amplia literatura jurídica véanse López Garrido (2013) y Oehling de los Reyes y De Benito Aramburu (2016: 97-136). Sobre el desarrollo del artículo

recogen los principios del ordoliberalismo y se resaltan las notas de economía abierta y competitiva, abrazando de esta forma el libre comercio, esto es, la globalización en sus dos etapas<sup>39</sup>.

El resultado de esta forma de realizar una unidad económica y monetaria supraestatal es que una serie de tratados internacionales crean un ordenamiento jurídico, se dotan de una declaración de derechos y libertades fundamentales, instituyen órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, asumen la totalidad de las competencias económicas y, a su través, para hacerlas efectivas, reciben también la mayor parte de las competencias de los Estados. La sustitución de la unanimidad por distintos tipos de mayorías convierte prácticamente en soberano a la reunión de los jefes de Gobierno, que conocen de escasos límites provenientes del escueto control que pueden ejercer los Parlamentos nacionales y el europeo. Su único límite real sería la política monetaria y el control sobre las instituciones financieras, que queda en manos del Banco Central Europeo, que, dada su conformación jurídica, se sustrae del juego político y queda como un espacio inmune al principio democrático<sup>40</sup>. La única pervivencia de la soberanía popular de cada estado reside en la posibilidad de abandonar la Unión.

En esta fase, los tratados de la Unión contienen todas las normas materiales que son propias de una Constitución; el problema de emplear normas internacionales en lugar de constitucionales, que se ha relatado a propósito de la fase de mercado común, adquiere su máxima intensidad, afectando al poder constituyente y al constituido (las normas no son elaboradas por el primero sino por el Consejo, esto es, por los jefes de Gobierno de los Estados miembros). Se desvanece en buena parte de los ámbitos competenciales (los transferidos más los necesarios para hacerlos efectivos) el pluralismo político, de forma completa en el ámbito económico, y, consecuentemente, el margen de discrecionalidad con que debe contar el legislador, con lo que en estos campos solo cabe un disminuido ejercicio del principio democrático y de su concreción, el derecho fundamental a la participación política; específicamente la que se ejerce en un Parlamento Europeo que solo parcialmente legisla y controla al Ejecutivo.

---

135 y su incidencia en las comunidades autónomas, Medina Guerrero (2014: 189 y ss.).

<sup>39</sup> Sobre todos estos aspectos, García Guerrero (2017a).

<sup>40</sup> Menéndez Menéndez señala cómo, por ejemplo, el objetivo anual de inflación se establece por el Banco Central Europeo y no por el Parlamento (2015: 142-143). Desde un perfil constitucionalista, Giménez Sánchez (2015: 567-585). Véase también Binder y Gortsos (2016).



## 5. EN LA SEGUNDA ETAPA DE LA GLOBALIZACIÓN, EN LOS ACUERDOS ENTRE BLOQUES ECONÓMICOS

Con estos problemas constitucionales para la democracia encima de la mesa y sin que se vislumbre solución se inicia la segunda etapa de la globalización, esto es, el tercer ataque al principio democrático en Europa: la ausencia de democracia interna en los partidos políticos<sup>41</sup> y los dos generados por la globalización. Aunque todavía requiere de mayor estudio, es muy posible que los nuevos acuerdos de libre comercio tengan más consecuencias para la democracia que los de la primera etapa de la globalización. Así parece indicarlo la creación de un órgano ejecutivo, la implementación legislativa que conllevan y la previsión de órganos arbitrales o jurisdiccionales para la resolución de conflictos. Si así fuera resultarían más afectados alguno de los actores, como potencias, Estados Unidos, expotencias, Rusia, o emergentes, China. Y qué decir cuando el actor es una integración de máxima intensidad como la Unión Europea. A los problemas no resueltos habría que añadir que este tipo de acuerdos es negociado por el Ejecutivo de la Unión, bajo orden e instrucciones del Consejo, y su aprobación corresponde a la reunión de los Ejecutivos de los Estados miembros, esto es, al Consejo y al Parlamento Europeo<sup>42</sup>, su forma jurídica es la de tratado internacional de la Unión Europea. Es pronto para pronunciarse sobre sus consecuencias constitucionales, aunque, si son tan distintos como se piensa respecto a los de la primera etapa de la globalización, sus consecuencias constitucionales pueden ser *mutatis mutandis* similares a las que se presentan en la evolución de unión aduanera a mercado común, con el agravante de que el ciudadano de un Estado solo participará muy indirectamente a través de su Parlamento nacional y del europeo.

---

<sup>41</sup> El autor sostiene que el primer ataque a la democracia proviene de los partidos y de la doctrina. Los primeros porque se niegan a serlo, al no arbitrar mecanismos para una efectiva democracia interna que habilite la participación en el interior de esta organización a los militantes del partido. La segunda, esto es, la doctrina porque se niega a reconocer que los Gobiernos parlamentarios europeos surgidos tras la Segunda Guerra Mundial operan en una democracia representativa de partidos; las posiciones que se combaten siguen aferradas a la democracia representativa liberal que desapareció de Europa y sigue manteniéndose en la actualidad en Estados Unidos.

<sup>42</sup> Para llegar a esta conclusión se requiere una interpretación sistemática entre los artículos, 218.6.a).v), que determina el procedimiento dentro de la Unión para concluir un tratado internacional y, más concretamente, requiere la aprobación del Parlamento Europeo en los ámbitos sujetos al procedimiento legislativo ordinario, y el 207 que incluye a la política comercial común dentro del procedimiento legislativo ordinario, al requerir reglamento (Martínez Alarcón, 2015: 327-332).

## 6. EL ATAQUE A LA DEMOCRACIA NO AFECTA POR IGUAL A TODOS LOS ESTADOS

En Estados Unidos el ataque a la democracia es de baja intensidad, solo se producen aquellas afecciones que se han descrito a propósito de la primera etapa de la globalización, cuando un Estado firma un acuerdo de libre comercio. Más intensas pueden ser las consecuencias si es cierta la tesis que aquí se presume de que existe una clara diferencia entre los acuerdos de libre comercio de la primera y de la segunda etapa de la globalización.

El Reino Unido se quedó en la fase de unidad económica estatal y renunció a la integración monetaria, encabezando un reducido número de Estados de la Unión. Es significativo resaltar que el mantenimiento de las competencias monetarias le permitió no solo ejercitarlas sino mantener, a su través, buena parte de su independencia en las políticas macroeconómicas y fiscales, lo que disminuyó gran parte del ataque a la democracia que implicaba el paso de la fase de mercado común a unidad económica supraestatal. El resto del embate trató de evitarlo mediante el acuerdo alcanzado con la Unión en febrero de 2016<sup>43</sup>, que, sometido a referéndum el pasado 23 de junio, desembocó en el conocido *brexít*. En definitiva, el Reino Unido ha decidido poner fin a los ataques al principio democrático abandonando la Unión Europea<sup>44</sup>, aunque, cuando se escriben estas líneas, todavía no ha ejercitado el procedimiento previsto en los tratados<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Consejo Europeo (2016). Préstese especial atención a los anexos I, II y VI. ANEXO I. Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea. Sección A. Gobernanza Económica. Sección B. Competitividad. Sección C. Soberanía. Sección D. Prestaciones Sociales y libre circulación. Sección E. Aplicación y disposiciones finales.

<sup>44</sup> Se requerirán amplios estudios para determinar las diversas causas del abandono por parte del Reino Unido de la Unión, aunque aquí solo se hace referencia a la que incide en el objeto de la investigación. No obstante, en las élites británicas siempre ha estado muy presente el problema del déficit democrático de la Unión, aunque lógicamente no es este un principio que por sí solo enganche a las mesas, lo que explica la amplia utilización en la campaña del *brexít* del argumento de la inmigración. Sobre esta materia véase el número monográfico de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (2016).

<sup>45</sup> El artículo 50.1 TUE prevé que los Estados miembros podrán decidir retirarse de la Unión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Sobre la materia, véase López Castillo (2015: 49), que señala: «Recibida la notificación del Estado que invoque la cláusula de retirada habría que acordar unas orientaciones con base en las cuales, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 218.3 TFUE (exigencia de

Todos los países de la eurozona sufren el ataque a la democracia que supone un nivel de integración de unidad económica y monetaria supraestatal. No obstante, son discernibles, entre ellos, tres niveles. Alemania logra contener parte del embate a la democracia en cuanto líder de la integración<sup>46</sup> y ha llegado a retrasar decisiones de los órganos de la Unión, a la espera de que se pronunciara su Parlamento<sup>47</sup> o su tribunal constitucional<sup>48</sup>. En el extremo opuesto, mayor intensidad en el ataque a la democracia, se sitúan los países periféricos de Europa, como Italia, Irlanda o España, que han incurrido en desequilibrios macroeconómicos y en déficit excesivo, lo que ha llevado a una completa pérdida de las competencias macroeconómicas y fiscales y a que los órganos ejecutivos de la Unión le impongan políticas concretas regulatorias; la situación ha sido todavía peor en dos de los rescatados, caso portugués y, con mayor intensidad si cabe, Grecia<sup>49</sup>. En una situación intermedia se sitúa la mayor parte de los Estados de la eurozona, como Francia u Holanda, que

---

mayoría simple del PE y cualificada del Consejo), se pudiese concretar lo relativo a la forma de la retirada anunciada sin desatender la previsión del marco comprensivo de la futura relación con la UE del Estado saliente».

<sup>46</sup> Closa Montero destaca la existencia de procesos *top down*, en los que se transfieren políticas de la Unión a los Estados, y procesos *bottom up*, en los que se trasladan políticas de los Estados a la Unión; estos últimos procesos se han producido en el campo de la política fiscal y macroeconómica, así como en sus mecanismos de garantía institucional. Alemania ha transferido, para Closa, esas políticas nacionales a la Unión, lo que refleja su papel hegemónico en la integración (2014: 70). Aquí se estima que esto le ha permitido contener el embate a la democracia.

<sup>47</sup> Yarza Simón relata que conforme establece la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 12 de septiembre de 2012 (2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12; Urteil des Zweiten Senats), cada ayuda federal internacional o europea a gran escala debe ser aprobada por el Bundestag, por ejemplo, el rescate bancario a España con el Fondo Europeo de Estabilización Financiera (FEEF) fue aprobado el 19 de julio de 2012 por 573 votos (2012: 15).

<sup>48</sup> Por ejemplo, a propósito de la aprobación del MEDE, del Tratado sobre la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, y la ratificación de la reforma del artículo 136 del TFUE, el Tribunal Constitucional pidió al presidente de la República el 21 de junio de 2012 que no sancionase las leyes que servían de base para ratificar los referidos acuerdos internacionales hasta que dictara sentencia, lo que finalmente llevó a cabo el 12 de septiembre del mismo año (Yarza Simón, 2012: 8 y ss.). Sobre el control del Tribunal Constitucional Federal alemán a propósito de los *ultra vires* del programa de integración alemán en la UE, véase López Castillo (2014: 117 y ss.).

<sup>49</sup> Sobre las consecuencias de incurrir en desequilibrio macroeconómico y déficit excesivo véase *supra* nota 10 y, especialmente, el texto que le sirve de soporte.

ven menos limitadas sus políticas macroeconómicas y fiscales y a los que no se imponen políticas regulatorias concretas.

Hay también alguna diferencia reseñable entre los Estados de la eurozona por el nivel de control que tienen los Parlamentos estatales sobre sus Ejecutivos y sobre la negociación que estos hayan realizado ante el gobierno de la Unión<sup>50</sup>. El que mayor control ejerce *de facto*, como se ha visto, es el alemán<sup>51</sup>. Finalmente, el ataque a la democracia viene también intensificado porque la Unión estableció la libertad de circulación de capitales no solo en el interior de la integración sino frente al exterior. El capital internacional se convierte en un instrumento de control de la ortodoxia económica de los Estados (en clave liberal), con más intensidad en aquellos que presentan un mayor endeudamiento exterior, y dentro de ellos resulta, por ejemplo, muy diferente la situación de España y de Italia; en el primero la mayor parte de la deuda pública está en manos extranjeras, mientras que en el segundo la titularizan mayoritariamente sus nacionales.

## 7. ALGUNAS REGLAS O CONCLUSIONES SOBRE CÓMO LA GLOBALIZACIÓN ATACA A LA DEMOCRACIA

La constitución racional normativa ha sobrevivido a los numerosos embates teóricos y empíricos que ha sufrido desde su creación hace algo más de dos siglos<sup>52</sup>. No se cree que esto ha sido por sus valores, esto es, los derechos y libertades fundamentales, incluido el principio democrático, ni por los límites al poder, incluido el más importante, el Estado constitucional de derecho, que hacen posible dichos valores; estos permiten su legitimidad y son un magnífico banderín de enganche de esta posición ideológica, pero no explican su supervivencia. Como se ha defendido en anteriores trabajos y bajo la estela de

<sup>50</sup> Un estudio sobre la diferente intensidad de control que ejercitan los Parlamentos europeos sobre sus ejecutivos en Salvador Crespo (próx.).

<sup>51</sup> Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 28 de febrero de 2012 (2 BvE 8/11; Urteil des Zweiten Senats), a propósito del control del Bundestag sobre el representante alemán en el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera; y la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 19 de junio de 2012 (2 BvE 4/11; Urteil des Zweiten Senats), que profundiza en el artículo 23.2 de la Constitución sobre el deber del Gobierno de informar a las Cámaras de los asuntos europeos completamente y lo antes posible. Una breve reseña en Yarza Simón (2012: 4 y ss.).

<sup>52</sup> Solozábal Echavarría (*Apuntes de Cátedra*) detalla que en el plano empírico deben destacarse los ataques de las monarquías restauradas, del fascismo y del marxismo, y en el plano ideológico los embates de las constituciones historicistas, sociológicas y positivistas.

Weber y García Pelayo<sup>53</sup>, la constitución racional normativa sobrevive no solo por la defensa de estos valores sino porque contiene en su genoma el capitalismo, porque es la forma de organizar la comunidad que mejor garantiza el funcionamiento de este sistema económico<sup>54</sup>. Ahora bien, aunque es cierto que la constitución racional normativa está al servicio del capitalismo, no hay duda de que en la misma el poder económico se encuentra sometido al poder político.

Lo relevante hoy, en el nuevo orden mundial, es que por obra de la globalización se supera el marco estatal en el que opera el concepto liberal de constitución, técnicamente denominada «racional normativa», y en este nuevo marco caracterizado predominantemente por la globalización no se ha logrado que opere plenamente la constitución liberal. El ataque a la democracia está servido, esto es, a la soberanía popular, a la distinción entre poder constituyente y constituido, al pluralismo político, al principio democrático, a la regla de la mayoría y la minoría y, en consecuencia, al derecho fundamental a la participación política. Por esta razón no es descartable que sea cierto lo que se escucha cada vez con más frecuencia en los foros y en la calle: el poder económico está dominando al poder político.

Si fuera cierto este dominio del poder económico sobre el político, esto no sería igual en todo el mundo. La influencia del poder económico vendría modulada, en primer lugar, por el músculo del Estado afectado, no es igual Estados Unidos que un pequeño país con un PIB muy disminuido. Y principalmente por las dos reglas que se han extraído en anteriores escritos de la primera etapa de la globalización, más por el conocido trilema de Rodrik. No obstante, antes de exponerlas es necesario previamente llamar la atención sobre los diferentes tipos de constitución económica que se aplican en la actualidad.

La doctrina viene distinguiendo tres tipos de constitución económica: la liberal<sup>55</sup>, la marxista y la intervencionista. La constitución liberal es la primera que apareció y se basa en la libre iniciativa privada y en el axioma de que el mercado realiza la más eficiente asignación de recursos a través de las reglas de la oferta y la demanda; Estados Unidos sigue siendo el paradigma de este modelo. La constitución marxista, surgida en la URSS y que subsiste en China, Vietnam, Cuba y Corea del Norte, se fundamenta en la propiedad pública de los medios de producción y en la planificación, este modelo niega

<sup>53</sup> Weber (1942: 297) y García Pelayo (1984: 38).

<sup>54</sup> En posición similar, García Vitoria afirma: «[...] al mercado no le vale cualquier forma política, sino que necesita al Estado constitucional» (2008: 2).

<sup>55</sup> López de Lerma Galán (2016: 39-60).

la libertad de empresa y la propiedad privada<sup>56</sup>. La constitución intervencionista, propia de Europa occidental, aparece tras la Segunda Guerra Mundial, introduce en la economía la fórmula del Estado social y desconfía de que el mercado realice la más eficiente asignación de recursos, por lo que procede a regularlo e intervenirlo. No obstante, había un modelo de constitución económica que no se había aplicado hasta ahora, concretamente la economía social de mercado. El marco económico de la Unión ha acogido este tipo de constitución en clave ordoliberal; no obstante, aquí se emplea la expresión marco económico en lugar de constitución económica porque la legitimación no puede provenir de un tipo de norma como el tratado internacional, sino que requiere de normas constitucionales. Una vez diferenciados los diversos tipos de Constitución económica se pueden comprender mejor las dos reglas extraídas de la primera etapa de la globalización y aproximarse al trilema de Rodrik.

La primera regla: cuanto mayor es la sintonía ideológica de las constituciones económicas que se integran menos sufre la democracia.

La segunda regla es que a medida que se profundiza en la integración más sufre la democracia, aunque los efectos se atenúan o incrementan en virtud de la primera regla, esto es, dependiendo de la mayor o menor sintonía ideológica entre las constituciones económicas de los Estados integrados.

Por su parte, el profesor Rubio Llorente, en su discurso de investidura como doctor honoris causa por la Universidad de Valladolid<sup>57</sup>, incluyó a la globalización entre los tres grandes problemas del Derecho Constitucional actual y llamó la atención sobre la preocupación que la doctrina estadounidense mostraba a propósito de las integraciones económicas supraestatales; concretamente, sobre la obra de Rodrik y su conocido trilema, que podríamos traducir con alguna licencia como la soberanía, la democracia y las integraciones y su interdependencia, lo que le lleva a considerar inviable un incremento de las tres; así entre las varias opciones ve en una disminución de la integración la posibilidad de incrementar el contenido del principio democrático<sup>58</sup> (precisamente, lo que hasta el *bretxit* había intentado la democracia más antigua del mundo: el Reino Unido).

En este libro, el catedrático de Harvard estima que la integración euro quizá pueda combatir los mayores inconvenientes de la globalización, aunque el profesor Rubio se muestra más bien pesimista respecto de esta última

---

<sup>56</sup> Pérez Hernández (2016: 61-95).

<sup>57</sup> Rubio Llorente (2013: 5-9).

<sup>58</sup> Rodrik (2011).

afirmación<sup>59</sup>. Aquí se podría sostener una posición intermedia; los Estados, con la excepción quizá de Estados Unidos, no tienen músculo para imponerse a ese poder económico. La Unión Europea podría hacerlo, aunque actualmente su política va en sentido contrario, como se puede observar en este trabajo, lo que explica, quizá, las cuatro posiciones que se van adoptando. Una primera de raíz nacionalista, paradigmáticamente representada por el Frente Nacional en Francia, que abandonaría la integración para recuperar la soberanía. Una segunda británica de inspiración conservadora, que busca menos integración para preservar el ataque a la democracia, pero manteniendo el libre comercio; tras el *brexít* esta posición desaparece. Una tercera, en vías de creación, representada por Syriza en Grecia, Podemos en España y, a lo mejor, el Partido Laborista británico, que acaba de reclutar a Varoufakis como asesor económico<sup>60</sup>, que se centra en plantar cara al poder económico y variar la política económica de la Unión de forma, en opinión de muchos, radical. Frente a estas opciones, cabría una cuarta que pretende una reforma de la gobernanza de la Unión para superar el ataque al principio democrático o, en su defecto, de no ser posible (por el acierto del trilema de Rodrik), abrazar el Estado federal europeo, lo que terminaría de raíz con el ataque a la democracia.

El trilema de Rodrik y, especialmente, las dos reglas que se acaban de reseñar, muestran toda su virtualidad si se atiende a la Unión Europea, que es el único lugar del mundo donde se han alcanzado las dos últimas fases de integración: la unidad económica supraestatal y la unidad económica y monetaria supraestatal. Estas dos últimas fases se han alcanzado en clave liberal, es más, el marco económico de la Unión (el equivalente a la constitución económica) es un nuevo tipo de constitución económica: la economía social de mercado<sup>61</sup>, nunca antes aplicada, construida en clave ordoliberal<sup>62</sup>. Este marco económico entra en contradicción con las constituciones económicas intervencionistas

---

<sup>59</sup> Rubio Llorente (2013: 9); pesimismo que proviene de la dificultad de alcanzar una unión política, como puede apreciarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán.

<sup>60</sup> Guimón (2016).

<sup>61</sup> Que la Constitución económica española marca grandes distancias con la economía social de mercado fue tempranamente señalado por Donges (1978) y por García Echevarría (1978: 55). En el mismo sentido, posteriormente, Óscar de Juan (1984: 139-141).

<sup>62</sup> Closa Montero resalta cómo la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE se inspira en la doctrina del ordoliberalismo alemán que tiene un amplio consenso entre la clase política (CDU-CSU, SPD y FDP) y los economistas (2014: 70-71). Menéndez Menéndez señala: «La fuerte (aunque selectiva) impronta de la tradición constitucional ordoliberal alemana sobre la configuración de la Eurozona se refleja de forma especialmente intensa en la definición de los objetivos de la política monetaria» (2015: 142).

propias de los países de la eurozona<sup>63</sup>. Además, este marco resalta los principios de competitividad y apertura, que se cree no operan solo internamente sino externamente, esto es, en el contexto de la globalización. Finalmente, hay que añadir que la libre circulación de capitales *ad intra* y *ad extra* de la eurozona refuerzan el mantenimiento de una ortodoxia liberal<sup>64</sup>, como ya se ha señalado, al tiempo que fortalecen el dominio del poder económico sobre el político.

Ahora bien, si fuera cierto que el poder económico está dominando al poder político, cabría preguntarse: ¿qué ideología tiene aquel? Si uno analiza el marco económico de la eurozona, es decir, la economía social de mercado, y los principios de apertura y competitividad, así como la libre circulación de capitales, puede presumir que está ante un sistema económico ordoliberal. Los principios reguladores del ordoliberalismo, en clave de Estado social<sup>65</sup>, y la ausencia de igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica por los empresarios (con mayor intensidad fuera de la Unión pero también dentro), marcan distancias con la constitución económica liberal.

Hay razones para pensar que el ordoliberalismo no solo inspira a la Unión Europea sino también a la globalización. Adopción de la economía de mercado basada en la libre competencia (China, Vietnam, Cuba incipientemente), estabilidad de las divisas (objetivo de los bancos centrales desde el inicio de la globalización), mercados abiertos, es decir, libre comercio, garantías a la propiedad privada, libertad contractual, responsabilidad de los actores económicos (incumplida por los rescates bancarios) y, por último, continuidad de la política económica<sup>66</sup>. Aparentemente ese poder económico respondería al ordoliberalismo.

---

<sup>63</sup> Menéndez Menéndez (2015: 172-174).

<sup>64</sup> Menéndez Menéndez señala concretamente que la disciplina liberal en política fiscal vendría dada porque el capital internacional no prestaría a instituciones públicas que presentaran riesgos (2015: 163).

<sup>65</sup> El ordoliberalismo para alcanzar un buen funcionamiento del sistema económico basado en la libre competencia identifica dos tipos de principios: los constitutivos y los reguladores. Estos últimos requieren el establecimiento de una agencia pública en defensa de la competencia que tenga capacidad para disolver monopolios o, al menos, para controlar su comportamiento en los mercados; una política fiscal con un impuesto progresivo sobre la renta; una política de protección del medio ambiente; y la corrección de situaciones anómalas en el mercado laboral (por ejemplo, el establecimiento de un salario mínimo). Véase al respecto Eucken (1992 y 1982: 115-131). También Gordillo Pérez y Canedo Arrillaga (2013: 163-183), que cita los anteriores trabajos.

<sup>66</sup> Este párrafo refleja los principios constitutivos del ordoliberalismo, véase al respecto la literatura jurídica citada *supra* nota 65.



No obstante, si se repara en el ideario económico de Silicon Valley, es difícil saber cuál es la ideología del poder económico que preside la globalización. Tres ideas base inspiran su concepción de la globalización: el incumplimiento de la ley, el ataque a la competencia y, como consecuencia, la búsqueda de los monopolios; lo que le sitúa claramente en contra de postulados básicos del ordoliberalismo.

Así Kalacnick, fundador de Uber, se dirige a la conquista planetaria incluso incumpliendo la ley, como Google, Facebook, Apple y Airbnb. Hablan de «una revolución comparable con la industrialización del siglo XIX». Su objetivo no es el dinero sino un futuro mejor para la humanidad, «aborrecen la política y consideran que la regulación no es solo un obstáculo sino un anacronismo». Thrun, el ingeniero más importante del laboratorio Google y hombre de confianza de Larry Page, presidente de esta compañía, dice que la política es el gran enemigo, «las reglas se dictan para consolidar las estructuras existentes. Nosotros intentamos eludirlas». Peter Thiel, el ideólogo de Silicon Valley, fundador de Paypal, que financió a Mark Zuckerberg en Facebook, en su libro *Cómo inventar el futuro*, mantiene como tesis fundamental que los monopolios son buenos, incluso deseables: «los monopolios creativos hacen posible que aparezcan nuevos productos beneficiosos para todos. La competencia supone que no [...] habrá beneficios para nadie [...]». Su consejo más importante para aquellos que quieren crear una empresa es que busquen un mercado que puedan dominar, construyendo un monopolio, e intenten conservarlo tanto tiempo como sea posible<sup>67</sup>.

#### IV. ¿PUEDE OFRECER EL DERECHO CONSTITUCIONAL ALGUNA RESPUESTA AL EMBATE A LA DEMOCRACIA? BREVE REFLEXIÓN

Si se atiende al ataque más grave a la democracia, el posible dominio del poder económico sobre el político, hay que diferenciar si este es de inspiración ordoliberal o radical (Silicon Valley). Al primero, el derecho constitucional le puede exigir el cumplimiento de uno de los axiomas del capitalismo: la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Esto exige determinar qué deben entenderse por condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. También puede exigirle que el sistema económico esté al servicio de los valores constitucionales, es decir, que suministre los recursos necesarios para su eficacia real. Al poder económico radical, al inspirado en Silicon Valley, habría que exigirle lo anterior, así como hacerle cumplir la ley, garantizar la competencia y disolver los monopolios.

---

<sup>67</sup> Schulz (2015).

No obstante, hay que advertir que las respuestas que ahora puede ofrecer el derecho constitucional no pueden pasar de ser meras propuestas que intensifiquen el debate doctrinal para tratar de obtener soluciones razonables que subsanen o limiten, en la medida de lo posible, el ataque al principio democrático.

Las propuestas que aquí se esbozan como objeto de debate están presididas por una serie de principios: deben ser proporcionadas, según nos encontremos en la primera globalización o en la segunda y atendiendo al nivel de integración en que nos encontremos. Tienen que garantizar el control del Parlamento sobre el Ejecutivo, en la medida en que la globalización desplaza poderes del Legislativo al Gobierno. Finalmente, las principales decisiones que en este ámbito se adoptan es necesario que cuenten con *quorums* legislativos reforzados o con *quorums* análogos a los que se exigen para las reformas constitucionales, dado que restringen o vacían de contenido al pluralismo político y afectan a materias que deben ser reguladas por normas materialmente constitucionales (la mayoría simple exigida en el referéndum británico confirma la necesidad de *quorums* reforzados).

La Unión Europea, China y Estados Unidos parecen los únicos actores capaces de evitar el hipotético dominio del poder económico sobre el político. Los dos últimos Estados no han procedido, todavía, a integraciones de la suficiente intensidad como para facilitar el dominio del poder económico sobre el político, aunque en Estados Unidos se debate sobre la influencia del poder económico en el político por los *lobbies* y la financiación privada de las campañas electorales. La orientación del marco económico de la Unión no parece dirigirse desde principios de los años noventa a evitar un hipotético dominio del poder económico sobre el político, lo que se ve favorecido por la ideológica liberal que preside este marco económico, por sus principios de economía abierta y competitividad, y por la libre circulación de capitales, estos dos últimos principios tanto hacia el interior como al exterior de la Unión.

En los acuerdos de libre comercio y unión aduanera hay que crear en el interior de cada Parlamento estadal comisiones parlamentarias que vigilen y controlen la actuación del Ejecutivo cuando mantiene negociaciones con los otros Gobiernos de la integración. Para que la publicidad que dimana de la actividad parlamentaria permita a los ciudadanos un conocimiento exhaustivo de lo que la integración implica, y para poder influenciar y condicionar la actuación del Gobierno durante la negociación, evitando de esta forma que la decisión parlamentaria, una vez concluido el acuerdo, se asemeje al decreto ley, esto es, que el Parlamento se vea obligado a aceptar o rechazar un todo. Alcanzado el acuerdo deberían exigirse *quórum*s reforzados para el ingreso, más intenso en la segunda fase de integración, en la medida en que implica una pérdida de la competencia estatal en política comercial.

Cuando una unión aduanera se dirige a la fase de mercado común es necesario crear un Parlamento de la integración elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto; la creación de partidos políticos que se correspondan con el ámbito de la integración; además, habría que crear en los Parlamentos de los Estados de la integración comisiones específicas de control de los acuerdos que se dirigen al mercado común, análogas, pero más intensas, a las relatadas a propósito del acuerdo de libre comercio y a la unión aduanera. El acuerdo para iniciar la integración que se dirige a un mercado común requeriría la aprobación en el Parlamento de cada Estado por un *quórum* análogo al de reforma constitucional y referéndum del pueblo. La democracia más antigua del mundo, el Reino Unido, siguió lo aquí propuesto para ratificar su ingreso en una unión aduanera que se dirigía a la fase de mercado común<sup>68</sup>. Irlanda, Dinamarca y Noruega también sometieron a referéndum el ingreso<sup>69</sup>.

La creación de un mercado común exigiría contar con partidos políticos que se correspondan con el ámbito territorial de la integración y dotarse de un auténtico Parlamento bicameral. Una Cámara que represente a los pueblos de los Estados y otra que integre a los jefes de Gobierno, representando a los territorios. Ambas Cámaras ejercerían la función legislativa, incluida la presupuestaria, y la de control al gobierno de la integración. Esta sería la única forma de garantizar una especie de soberanía compartida, la legitimidad democrática de ejercicio y el derecho fundamental a la participación política. La aprobación de la fase de mercado común exigiría una reforma constitucional agravada, en los Estados que diferencien dos tipos de reforma, y aprobar la misma mediante referéndum del pueblo. La reforma constitucional en cada Estado debería sancionar constitucionalmente a la comisión encargada de controlar la representación que el Ejecutivo desempeñe en la Cámara territorial de la integración. Esta comisión tendría que ser informada por el

---

<sup>68</sup> Pérez Bustamante, entre otros, reseña cómo el Parlamento británico ratifica el Tratado de adhesión al Mercado Común Europeo del Reino Unido el 28 de octubre de 1971 con 358 votos a favor, 246 en contra y 22 abstenciones —se debe recordar que en el Reino Unido no hay diferencia formal entre la aprobación de leyes ordinarias y constitucionales— (1997: 148-150). Pese a que su ordenamiento constitucional no lo exigía, se celebró un referéndum de ratificación el 23 de abril de 1972, que fue aprobado con un 67,70 % de votos a favor. El 1 de enero de 1973 se materializó el ingreso efectivo. Con mayor profundidad, véase Beneyto Pérez (2009).

<sup>69</sup> El referéndum en Irlanda se celebró el 10 de mayo de 1972 y fue aprobado por el 83 % de los electores; el de Dinamarca el 2 de octubre del mismo año y obtuvo el 56,7 % de votos a favor; finalmente, el referéndum en Noruega se celebró los días 24 y 25 de septiembre de 1972, el ingreso fue rechazado por el 53,49 % de los votos (Pérez Bustamante, 1997: 150).

Parlamento de la integración de su actividad legislativa. Asimismo, se debería mantener el derecho de veto de los Estados.

En la fase de mercado común habría que modificar las características de las normas que regulan la integración económica. Estas responden a la naturaleza jurídica de un tipo legislativo: el tratado internacional, esto es, son normas cerradas que buscan la seguridad jurídica; pues bien, aunque la naturaleza de la norma de la integración sea la de tratado internacional, es imprescindible, en esta fase de la integración, que los preceptos no sean cerrados sino que tengan un carácter abierto, como sucede con las normas constitucionales, para permitir un margen de discrecionalidad al legislador, es decir, que la norma contenga un mínimo de pluralismo político que permita salvar la realización del principio democrático y dote de efectividad al derecho fundamental a la participación política.

El siguiente paso o los dos siguientes, esto es, las fases de unidad económica y/o monetaria supraestatal, no se cree que puedan sostenerse mediante una profundización democrática de la integración. El derecho de veto debe dar paso a mayorías cualificadas. La intensidad de la integración obliga a pasar de la soberanía compartida a la soberanía de la unidad económica, las tensiones sobre la distinción entre poder constituyente y constituido, sobre el pluralismo político y sobre la legitimidad democrática de origen y de ejercicio son insostenibles<sup>70</sup>. En consecuencia, estas fases requerirían reformas constitucionales en los Estados miembros con sus correspondientes referéndums. Tras esta fase, y sobre los ámbitos competenciales cedidos, habría que convocar un Parlamento constituyente en el ámbito de la unidad económica que debería finalizar con la aprobación de una constitución federal sometida a referéndum del pueblo que se corresponda con el nuevo Estado.

Finalmente, respecto de la segunda etapa de la globalización, se sospecha que los acuerdos de libre comercio serían más intensos que algunas fases de integración de los de la primera etapa, al incluir un órgano ejecutivo, una intensa implementación legislativa y un órgano de arbitraje o jurisdiccional. Esta intensidad de integración parece recomendar que el acuerdo se adopte por los Parlamentos de los Estados con un *quórum* equivalente al de la reforma

---

<sup>70</sup> Rubio Llorente señala: «El Derecho no es una pura estructura formal, sino una estructura dotada de un sentido necesario. Todo Derecho pretende ser justo». Esta «pretensión de validez (justicia) del Derecho es la proyección en este plano de la pretensión de legitimidad del poder, aunque los fundamentos de legitimidad del poder y del orden sean distintos, como en el conocido análisis weberiano. La obsesión positiva por excluir el problema de la legitimidad del ámbito de lo jurídico conduce por eso, inevitablemente, a una mutilación» (1991: 16-17).

constitucional y que se sometan a referéndum. Cuando el acuerdo concierna a un Estado, la negociación del Ejecutivo debe ser controlada por su Parlamento de una forma similar a la reseñada a propósito de la fase de unión aduanera en tránsito a mercado común en la primera etapa de la globalización. Cuando el actor sea una unidad económica y/o supraestatal, el Parlamento bicameral debe controlar de forma análoga la actuación del Gobierno de la integración y los Parlamentos de los Estados la actuación de su Ejecutivo en la cámara de representación territorial.

### **Bibliografía**

- Aguiló Regla, J. (2003). Sobre el constitucionalismo y la resistencia constitucional. *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 26, 32-34. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/doxa2003.26.15>.
- Aragón Reyes, M. (1989). *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos.
- Beneyto Pérez, J. M. (coords.) (2009). Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias. En J. M. Beneyto Pérez, J. Maíllo González-Orús y B. Becerril Atienza (coords.). *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea* (vol. I). Cizur Menor: Aranzadi Thomson-Reuters.
- Binder, J. H. y Gortsos, C. V. (2016). *The European Banking Union: A compendium*. C. H. Beck, Hart, Nomos.
- Böckenförde, E. W. (1985). Democrazia e rappresentanza. *Quaderni Costituzionali*, 2, 227-263.
- (1993). Los métodos de interpretación constitucional. Inventario y crítica. En *Escritos sobre derechos fundamentales*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Brewer-Carias, A. R. (1998). Las implicaciones constitucionales de la integración económica regional. En *El derecho venezolano a finales del siglo XX*. Caracas: Biblioteca de la Academia de las Ciencias Políticas y Sociales.
- (1999). Las exigencias constitucionales de los procesos de integración y la experiencia latinoamericana. Ponencia presentada al *Congreso de Academias Iberoamericanas de Derecho*, Córdoba.
- Caamaño Domínguez, F. (1991). *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Carmona Contreras, A. M. (1997). *La configuración constitucional del Decreto-ley*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Closa Montero, C. J. (2014). Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE: hacia una mutación constitucional europea. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 65-94.
- Consejo Europeo (2016). *Conclusiones del Consejo Europeo, 18 y 19 de febrero de 2016*. Disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/02/EUCO-Conclusions\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/02/EUCO-Conclusions_pdf/).
- Contipelli, E. (2016). La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico de Latinoamérica. *Estudios de Deusto*, 64 (1), 261-280.

- De Cabo Martín, C. (2009). Constitucionalismo del Estado Social y Unión Europea en el contexto globalizador. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 11, 17-48.
- Donges, J. B. (1978). *El régimen económico de la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Eucken, W. (1982). A policy for establishing a system of free enterprise. En H. F. Wünsche (ed.). *Standard texts on the social market economy* (pp. 115-131). Stuttgart, New York: Gustav Fischer.
- (1992). *The foundations of economics. History and theory in the analysis of economic reality*. Berlin, New York: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-77318-1>.
- García Echevarría, S. (1978). *El orden económico en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- García Guerrero, J. L. (1990). Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos. *Revista de Estudios Políticos*, 70, 143-184.
- (1996). *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- (2000). Democracia representativa y partidos políticos. En M. F. Massó Garrote, D. López Garrido y L. Pegoraro (coords.). *Nuevo derecho constitucional comparado*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2005). Integración económica y reforma constitucional. En *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Iberoamérica* (pp. 135-155). Santo Domingo: ONU, PUND.
- (2014a). Las integraciones económicas supraestatales y los acuerdos entre bloques económicos, en definitiva, la globalización como último embate al concepto racional normativo de Constitución. En E. J. Prats y M. V. Jimenián (eds.). *Constitución, justicia constitucional y derecho procesal constitucional (liber amicorum en homenaje al profesor Dr. Juan Manuel Pellerano Gómez)* (pp. 544-591). Santo Domingo: Instituto Dominicano de Derecho Constitucional y Librería Jurídica Internacional.
- (2014b). Alguna reflexión a propósito del complejo ordenamiento jurídico de la Unión Europea y de los diferentes estatutos de derechos fundamentales, en perspectiva española. En A. Matilla Correa, L. G. Rodríguez Lozano y T. Garza Hernández (coords.). *Estudios en homenaje a Germán Cisneros Fariás* (pp. 454-480). México: Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad de La Habana.
- (2014c). *La publicidad (fundamentos y límites constitucionales)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2017a). La desconstitucionalización de la Constitución económica española. En L. I. Gordillo Pérez (coord.). *Constitución española e integración europea. Treinta años de derecho constitucional de la integración*. Actas del XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2017b). Teorías de la representación política, democracia directa y partidos políticos. En M. F. Massó Garrote, D. López Garrido y L. Pegoraro (coords.). *Derecho Constitucional Comparado*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García Guerrero, J. L. y Martínez Alarcón, M. L. (2016). Constitución y mercado en la crisis de la integración europea: consideraciones preliminares. *Estudios de Deusto*, 64, 15-21.
- García Pelayo, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial.

- García Vitoria, I. (2008). *La libertad de empresa. ¿Un terrible derecho?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Giménez Sánchez, I. M. (2015). El Banco Central Europeo. En A. López Castillo (dir.). *Instituciones y derecho de la Unión Europea* (vol. I, pp. 567-585). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gordillo Pérez, L. I. y Canedo Arrillaga, J. R. (2013). La Constitución económica de la Unión Europea. Bases de un modelo en constante evolución. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 5 (1), 163-183.
- Guimón, P. (2016). Corbyn incorpora a Varoufakis como asesor del Partido Laborista. *El País*, 29-2-2016. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/29/actualidad/1456750353\\_098216.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/29/actualidad/1456750353_098216.html).
- Heller, H. (1965). *La soberanía*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hesse, K. (1983). *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Kelsen, H. (2002). *Esencia y valor de la democracia*. Granada: Comares.
- Krasner, S. D. (2001). *Soberanía: hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Kriele, M. (1980). *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires: Depalma.
- Lawrence, R. Z. (1996). *Regionalism, multilateralism and deeper integration*. Washington DC: Brookings Institutions.
- López Castillo, A. (2014). Entre europeización y germanización. De la mutante jurisprudencia de apertura del Tribunal Constitucional Federal Alemán en perspectiva. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 117-139.
- (2015). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, vols. I y III. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- López Castillo, A., Saiz Arnaiz, A. y Ferreres Comella, V. (2005). *Constitución española y Constitución europea: análisis de la Declaración del Tribunal Constitucional (DTC-1/2004, de 13 de diciembre)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López de la Fuente, G. (2014). *Pluralismo político y partidos políticos europeos*. Granada: Comares.
- López de Lerma Galán, J. (2016). La Constitución económica liberal como garantía del libre mercado. Los derechos de propiedad privada y libertad de empresa. *Estudios de Deusto*, 64 (1), 39-60. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-64\(1\)-2016pp39-60](https://doi.org/10.18543/ed-64(1)-2016pp39-60).
- López Garrido, D. (dir.) y Martínez Alarcón, M. L. (coord.) (2013). *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria (el artículo 135 de la Constitución española)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Martínez Alarcón, M. L. (2015). Tercera parte. Caso práctico. En A. López Castillo (dir.). *Instituciones y derecho de la Unión Europea* (vol. III, pp. 327-332). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Martínez Alarcón, M. L., García Guerrero, J. L. y Gordillo Pérez, L. I. (2015). El Parlamento Europeo. En A. López Castillo (dir.). *Instituciones y derecho de la Unión Europea* (vol. I, pp. 460 y ss.). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Medina Guerrero, M. (2014). La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 189-210.
- Menéndez Menéndez, A. (2015). Integración económica e integración política. En A. López Castillo (dir.). *Instituciones y derecho de la Unión Europea* (vol. I, pp. 85-214). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Oehling de los Reyes, A. y De Benito Aramburu, J. M. (2016). La modificación del artículo 135 de la Constitución española de 1978: aproximación jurídico-económica a las causas

- para una racionalización, estado de situación y resultados. *Estudios de Deusto*, 64 (1), 97-136. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-64\(1\)-2016pp97-136](https://doi.org/10.18543/ed-64(1)-2016pp97-136).
- Óscar de Juan, A. (1984). *La Constitución económica española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pérez Bustamante, R. (1997). *Historia de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson.
- Pérez Hernández, L. (2016). La constitución económica socialista y sus fundamentos. *Estudios de Deusto*, 64 (1), 61-95. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-64\(1\)-2016pp61-95](https://doi.org/10.18543/ed-64(1)-2016pp61-95)
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización (Democracia y el futuro de la economía mundial)*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Rubio Llorente, F. (388). Globalización económica y reforma constitucional. *Revista de Occidente*, 388, 5-9.
- Salas Hernández, J. (1979). *Los Decretos-Leyes en la Constitución española de 1978*. Madrid: Civitas.
- Salvador Crespo, M. (próx.) *El papel de las Cortes en la nueva gobernanza del euro*. Madrid: Tirant Lo Blanch.
- Santolaya Machetti, P. (1988). *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Madrid: Tecnos.
- Sassen, S. (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- Schneider, J. P. (1987). Continencia judicial y estructura normativa abierta del Derecho Constitucional. En A. López Pina (dir.). *División de poderes e interpretación (hacia una teoría de la praxis constitucional)* (pp. 75-76). Madrid: Tecnos.
- Schulz, T. (2015). Silicon Valley, la tierra del mañana. *El País*, 17-05-2015.
- Taibo, C. (2016). *Para entender el TIPP (una visión crítica del Acuerdo Transatlántico de comercio e inversiones)*. Madrid: Catarata.
- Tajadura Tejada, J. (2006). La crisis de los derechos sociales en el contexto de la mundialización. *Nuevas Políticas Públicas. Anuario Multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2, 121-136.
- Torres del Moral, A. (1988). *Principios del derecho constitucional español*. Madrid: Atomo.
- Viciano Pastor, R. (2009). Problemas de legitimidad constitucional de las integraciones supranacionales. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furiol*, 67, 91-99.
- Weber, Max (1942). *Historia económica general*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Wyduckel, D. (1998). La soberanía en la historia de la dogmática alemana. *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 1, 203-294.
- Yarza Simón, F. (2012). La democracia parlamentaria y el Tribunal de Karlsruhe: la crisis de la eurozona, el sistema electoral y el nombramiento de jueces constitucionales. *Revista General de Derecho Constitucional*, 15.



# LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN DURANTE LA CRISIS: CONSECUENCIAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN<sup>1</sup>

Economic governance  
of the European Union during the crisis:  
Consequences for the process of integration

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN

Universidad de Castilla-La Mancha

Luz.Martinez@uclm.es

MARÍA GABRIELA LAGOS RODRÍGUEZ

Universidad de Castilla-La Mancha

Gabriela.Lagos@uclm.es

## *Cómo citar/Citation*

Martínez Alarcón, M. L. y Lagos Rodríguez, M. G. (2017).  
La gobernanza económica de la Unión durante la crisis:  
consecuencias en el proceso de integración.  
*Revista de Estudios Políticos*, 176, 147-189.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.05>

## **Resumen**

Este artículo pretende analizar las consecuencias de la nueva gobernanza económica de la Unión en el proceso de integración europea desde un punto de vista interdisciplinar y a partir de la regulación de la regla de la estabilidad presupuestaria. Desde el punto de vista jurídico, los nuevos desarrollos de la gobernanza económica europea han fortalecido el sesgo intergubernamental en el funcionamiento de la Unión en detrimento de la publicidad y transparencia y dificultando, en

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación «Constitución y mercado en la crisis de la integración europea», I+D+i del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad, del Ministerio de Economía y Competitividad (DER2013-48327-C3-1-R). Investigadores principales: José Luis García Guerrero y María Luz Martínez Alarcón.

consecuencia, la rendición de cuentas. Todo ello en detrimento de la existencia de un poder europeo legítimo y limitado. Desde el punto de vista económico, la regla de la estabilidad presupuestaria, tal y como se ha configurado en su aplicación en un periodo de crisis económica, ha generado una pérdida de las convergencias de las economías y de la cohesión del territorio con el consiguiente riesgo de desintegración.

### **Palabras clave**

Integración europea; crisis; gobernanza económica; consecuencias políticas y económicas.

### **Abstract**

This article aims to analyze the consequences of the new economic governance of the European Union on the European integration process, from an interdisciplinary point of view. From the legal point of view, new developments in European economic governance have strengthened the inter-governmental approach typified by the *Stability and Growth Pact* at the expense of transparency and accountability, so much so that it becomes difficult to refer to a legitimate and limited European power. From the economic point of view, the current concrete implementation of the updated *Fiscal Stability Treaty* during a period of economic crisis has provoked a loss of convergence among Member State economies, impacting negatively on territorial cohesion.

### **Keywords**

European integration; crisis; economic governance; political and economic consequences.

## SUMARIO

---

I. LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN DURANTE LA CRISIS. II. CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA REGLA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. III. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGLA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 1. Incidencia en los ingresos públicos. 2. Incidencia en los gastos públicos. IV. CONCLUSIÓN: LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN DURANTE LA CRISIS HA DEBILITADO LA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LA UNIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN DURANTE LA CRISIS

Originariamente las Comunidades Europeas se plantearon como un área de libre comercio con el objetivo de incentivar el crecimiento económico de sus Estados, considerado requisito *sine qua non* de la estabilidad política de la zona. La viabilidad de esta nueva integración económica supranacional requería cohesión, y, en consecuencia, precisaba del acercamiento de las economías de los países miembros. Algo que se pone particularmente de relieve con la creación de la Unión Económica Monetaria (UEM), cuyo éxito dependía de la consecución de una convergencia sostenida en materia de estabilidad de precios, *finanzas gubernamentales*, tipos de cambio y tasas de interés a largo plazo. De esta forma, Maastricht trajo consigo la implantación de la regla de la estabilidad presupuestaria estableciendo unos techos de déficit y deuda públicos.

Recordemos que la discusión en torno a esta regla en sede europea comienza a mediados de los años ochenta del pasado siglo, cuando se proyectaba la moneda única, y que su explicitación se produce en el derecho primario de la Unión a través del artículo 104 C del Tratado de Maastricht (su protocolo anejo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo estableció que el déficit público no podía superar el 3 % del PIB y que el nivel de endeudamiento público no podía superar el 60 % del PIB). Más tarde, con ocasión de la puesta en marcha de la tercera fase de la UEM que debía producirse, a más tardar, el día 1 de enero de 1999 y que se traducía en la creación de la moneda única y de un Banco Central Europeo (BCE), el Tratado de Ámsterdam estableció un código de conducta fiscal común que se concretó en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), cuyo

objeto, a través del reforzamiento de las reglas fiscales, consistía en garantizar una Hacienda Pública saneada en la zona euro a través de la prevención de incumplimientos, y de la reacción y corrección en su caso. El Pacto surgió en un momento económico favorable aunque pronto tuvo que pasar la prueba de su observancia cuando varió el ciclo y su aplicación exigió sacrificios presupuestarios a los Estados miembros<sup>2</sup>. Se arbitraron entonces procedimientos de déficit excesivo contra Irlanda y Portugal en los años 2001 y 2002, respectivamente. Sin embargo, Francia (en 2002) y Alemania (en 2003) incumplieron, sin consecuencias, el Pacto, generando su crisis<sup>3</sup> y, finalmente, su reformulación en el año 2005 en un sentido flexibilizador (ampliación de los plazos, posible apreciación de circunstancias excepcionales y referencia al déficit a lo largo del ciclo)<sup>4</sup>.

Esta situación, sin embargo, no se prolonga por mucho tiempo. La crisis económica en Europa ha traído consigo, entre otras cosas, una intervención particularmente incisiva de las instituciones europeas que ha condicionado —y sigue condicionando— de forma decisiva las políticas económicas de los Estados miembros, y, en particular, ha traído consigo el reforzamiento de la regla de la estabilidad presupuestaria y una fuerte resistencia —que en ocasiones cede ante la evidencia aunque siempre de forma tímida<sup>5</sup>— frente a cualquier posibilidad de interpretar o aplicar con flexibilidad el cumplimiento de dicha regla contenida hoy en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) desarrollado por el Protocolo 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. En efecto, el *Six-Pack* (2011) y el *Two-Pack* (2013), que implican una nueva reforma del PEC, y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG, 2013, informalmente Pacto Fiscal Europeo<sup>6</sup>) han endurecido las exigencias y procedimientos derivados de la regla de la estabilidad presupuestaria<sup>7</sup>. Asimismo, este tratado

---

<sup>2</sup> Una crítica del pacto por no contemplar de manera diferenciada los requerimientos de la estabilidad presupuestaria en situaciones de expansión o de recesión económica en Esparza (2012: 157).

<sup>3</sup> Pese a la propuesta de la Comisión, el Consejo suspendió los procedimientos de déficit excesivo contra Francia y Alemania y no adoptó ningún acuerdo al respecto. El Tribunal de Luxemburgo dirimió el conflicto entre la Comisión y el Consejo en la Sentencia de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04).

<sup>4</sup> Una evolución detallada del derecho europeo en la materia en Miguel Bárcena (2011).

<sup>5</sup> La flexibilización ha venido por la vía de ampliar los plazos inicialmente previstos para la consecución de los objetivos de déficit.

<sup>6</sup> Sobre sus antecedentes y procedimiento de elaboración, véase Bar (2012: 80-82).

<sup>7</sup> En este sentido, los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro se comprometieron, en su declaración del 9 de noviembre de 2011, entre otras cosas, a que los presupuestos

obligaba a sus veinticinco Estados firmantes —del mismo se descolgaron Reino Unido y República Checa, y tampoco ha sido firmado por Croacia— a incorporar al más alto nivel normativo la «regla del equilibrio presupuestario» durante un plazo que se prolongaba hasta el 1 de enero de 2014<sup>8</sup>. De hecho, la recepción de préstamos procedentes del Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE) quedaba condicionada a que el Estado interesado hubiera introducido en la legislación nacional la regla que exige un presupuesto equilibrado antes del 1 de marzo de 2014.

La Unión Europea, pues, para superar la crisis económica, ha decidido poner el acento, tras la adopción de unas primeras y efímeras medidas de estímulo de la economía que no produjeron el resultado esperado, habida cuenta la magnitud de la crisis, en el desarrollo de una política presupuestaria centrada en el saneamiento, en tiempo récord, de las cuentas públicas y que se concreta, por un lado, en una reducción y control del gasto público que ha recibido el calificativo de *austericida* por parte de los sectores más críticos<sup>9</sup>, y, por otro, en un incremento de la presión impositiva (en ambos casos, con diferencias sustanciales entre Estados). Y todavía hoy esta, la política presupuestaria vía estabilidad, continúa siendo el elemento que la Unión considera nuclear para superar la crisis y fortalecer la integración económica. Eso sí, se ha complementado —sin abandonarla— con una serie de medidas que han reforzado la integración financiera de la Unión<sup>10</sup>. En este sentido debe

---

de sus administraciones públicas estuvieran equilibrados o con superávit. El principio se consideraba respetado si, por norma general, el déficit estructural anual no excedía del 0,5 % del PIB nominal. El artículo 3 TCEG, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2013, concreta esta previsión.

<sup>8</sup> Al respecto se ha afirmado que el TCEG condiciona el propio poder constituyente de la zona euro. Si en un primer momento la constitucionalización de las reglas fiscales europeas obedeció a razones políticas más o menos espontáneas según los casos (reforma de la LFB de 2009 o reforma del artículo 135 CE en 2011), a raíz del TCEG ha venido a institucionalizarse jurídicamente (Medina, 2014: 192). La petición de modificar *ab interno* y «preferiblemente» al máximo nivel normativo la disciplina presupuestaria de los Estados miembros supuso una solución inédita y ha provocado un efecto paradójico al permitir que la Unión Europea «entre por la ventana» en las Constituciones nacionales (Balaguer, 2012: 343).

<sup>9</sup> Se expresaron críticas contra la concreta configuración de la regla de la estabilidad presupuestaria por lo que podía suponer en términos de coste para el Estado social en Martínez (2013).

<sup>10</sup> Tres han sido las fases de respuesta de la Unión Europea desde que estallara la crisis. Primera: respuesta de tipo keynesiana que concluye en el año 2010 (la prioridad fue asegurar la cooperación entre los bancos centrales para evitar el colapso del sistema

mencionarse la reforma del artículo 136 TFUE que ha conducido al fin de la genérica y estricta prohibición del *bailout*, sobre la que se había articulado parcialmente la disciplina fiscal de los Estados de la zona euro en virtud de lo dispuesto en el artículo 125 TFUE y que da cobertura a la creación de ciertos mecanismos de asistencia financiera<sup>11</sup>. Finalmente, queda pendiente una necesaria armonización fiscal sobre la que poco se ha avanzado en el ámbito de la imposición directa —no en la indirecta, como veremos.

Ahora bien, como pretendemos demostrar en este trabajo, los desarrollos de la gobernanza económica de la Unión durante la crisis, que han puesto el acento en el saneamiento de las cuentas públicas de los Estados miembros, no han traído consigo el fortalecimiento del proceso de integración europea, ni en lo político, ni en lo económico, ni, en consecuencia, en lo social. En primer lugar, porque las novedades en la materia representan un cambio de tendencia que está afectando a la arquitectura institucional de la Unión, y, a su través, a la naturaleza constitucional del proyecto, a su democraticidad y consiguiente legitimidad. Y, en segundo lugar, porque el análisis de las respuestas que han dado los Estados miembros buscando el equilibrio de las cuentas públicas demostrará que estas no han corregido los problemas económicos de la Unión entendida en su conjunto, ni, en particular, han conducido a una mayor cohesión entre los Estados afectados por su aplicación.

---

financiero europeo y promover planes de estímulo). Segunda: caracterizada por el protagonismo de la consolidación fiscal (en este caso violentando los lazos de preferencias de los Gobiernos y las demandas de la ciudadanía, lo que solo es posible hacer en el corto plazo). Tercera: se acompaña la estabilidad presupuestaria, sin abandonarla, de un mayor activismo en política monetaria desde el verano de 2012 (mayor activismo del BCE e intento de acelerar y fortalecer el programa de integración, centrado en la creación de una unión bancaria con la puesta en marcha de políticas monetarias «no convencionales») (Fernández, 2014).

<sup>11</sup> La Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 modifica el artículo 136 TFUE (DOUE L 91 de 6.4.2011). Añade el siguiente apartado tercero al precepto: «Los Estados cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas». Dicha reforma sirvió para poner en marcha el MEDE. Dos trabajos excelentes sobre las políticas de rescate y el papel desempeñado por el BCE, que habría conducido a una radicalización del carácter heterodoxo (no convencional) de sus políticas en Menéndez (2012 y 2015). Al respecto mencionaremos, como uno de los últimos hitos, la sentencia del TJUE que ha avalado, si bien con condiciones, el programa de compra de deuda pública por parte del BCE —Sentencia Gauwailier (C-64/14).

## II. CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA REGLA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Todos sabemos que la denuncia sobre el déficit democrático en la adopción de las decisiones en la Unión Europea es un tema recurrente, presente desde la misma constitución de las Comunidades Europeas. El sesgo intergubernamental fue el protagonista en los momentos iniciales de su funcionamiento, con sus consiguientes implicaciones tanto en lo relativo a las instituciones que en su seno iban a desempeñar el papel decisor como en lo relativo a los procedimientos de adopción de las decisiones y las mayorías requeridas para adoptarlas. Como se ha dicho, la democracia, simplemente, no formó parte de la versión original del proyecto<sup>12</sup>. Originariamente, las decisiones de las Comunidades Europeas se tomaban en el seno de un Consejo que, en función del tipo de materias, podía decidir por unanimidad —vía intergubernamental—, pero también por mayoría simple o cualificada —vía supranacional—, si bien finalmente se impuso, y por mucho tiempo, la vía intergubernamental<sup>13</sup>. El Consejo

<sup>12</sup> En este sentido, Weiler (2011: 686), Porras (2012: 127).

<sup>13</sup> Se generalizó la utilización de la regla de la unanimidad para la adopción de las decisiones de todas las políticas comunitarias del Consejo (con la posibilidad, pues, de que un solo Estado pudiera vetar una decisión no compartida), y ello aun a pesar de que los tratados preveían la mayoría cualificada para la adopción de las decisiones en el Consejo con relación a determinadas materias (en tales casos la Comisión asumía una relevante función política de impulso —a través de su monopolio de iniciativa— y se alcanzaba cierto equilibrio entre los intereses nacionales —representados por el Consejo— y el interés europeo —representado por la Comisión—). Ahora bien, Francia no aceptó que el Consejo adoptara decisiones por mayoría en cuestiones que pudieran afectar a sus intereses nacionales «vitales» y estalló la denominada *crisis de la silla vacía* (1965): sus representantes dejaron de participar en las principales reuniones comunitarias exigiendo una revisión del rol de la Comisión y de la regla de la mayoría. La presión francesa dio lugar al Compromiso de Luxemburgo de 1966, una resolución política del Consejo de Ministros con la que los Estados miembros pactaron —contra lo dispuesto en el Tratado CEE— renunciar al voto por mayoría en favor de la unanimidad cuando estuvieran en juego intereses nacionales «muy importantes». Finalmente, la unanimidad se generalizó y se aplicó a todas las decisiones del Consejo con independencia del carácter vital o no de los intereses implicados. Así pues, desde 1966 y durante algo más de veinte años, bastó con que un representante del Consejo, del COREPER o de un grupo de trabajo en el Consejo expresase una reserva a la propuesta en discusión para que esta, o bien quedase paralizada, o bien se modificase de acuerdo con los deseos del país que había amenazado con el veto (la cosa se complicó con la ampliación de 1973; los intereses de los nuevos Estados —Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca— a menudo no coincidían con los intereses del resto de

funcionaba de espaldas a principios básicos del sistema democrático como la transparencia y la publicidad, sin posibilidad, pues, de hacer posible la rendición de cuentas (ni en el nivel comunitario ni en el nivel nacional). Las predecesoras del Parlamento Europeo, la Asamblea común de la CECA (1951) y la Asamblea parlamentaria de la CEE y de la CEEA (1957), tenían atribuidas competencias muy limitadas de tipo consultivo y de control político, y esto solo se podía mantener en un contexto de cesión muy limitada de competencias desde los Estados a la organización supraestatal.

Así que el recorrido hacia delante del proceso de integración europea, con la progresiva asunción de ámbitos materiales cada vez de mayor relevancia (al menos hasta Maastricht<sup>14</sup>), debía, necesariamente, en la medida en que sus participantes eran Estados constitucionales, venir acompañado por cambios sustanciales institucionales y procedimentales. En este sentido, hemos asistido a sucesivas modificaciones del derecho originario que, al menos hasta la crisis, han venido reforzando el sesgo supranacional de la organización a través de una transformación importante tanto de los participantes como de los procedimientos utilizados para la adopción de sus decisiones. Más precisamente, las sucesivas

---

socios comunitarios). Por cierto, el origen del Consejo Europeo se explica atendiendo a dicho contexto. Desde diciembre de 1974 comenzaron a celebrarse reuniones periódicas de los jefes de Estado y presidentes del Gobierno con el objeto de impulsar políticamente la construcción europea a través de la solución, en su seno, de los asuntos más conflictivos o de aquellos en los que el Consejo no hubiera conseguido la unanimidad (Areilza, 2014: 36-38).

<sup>14</sup> La UEM supuso una transferencia completa a la Unión de la decisión sobre la política monetaria, un símbolo crucial de la soberanía nacional y hasta entonces un instrumento doméstico de la política macroeconómica. Además, la UEM limitó el alcance de las políticas presupuestarias nacionales introduciendo la regla de la estabilidad presupuestaria vinculante. Por otro lado, Maastricht marcó el paso de una comunidad económica a una unión política. Sin embargo, al mismo tiempo, las disputas entre el Reino Unido y la mayoría de los países sobre la UEM y sobre el Protocolo Social de Maastricht mostraron que cualquier extensión adicional de competencias legislativas en el marco de la gobernanza económica podía, potencialmente, provocar la desintegración de la Unión recientemente constituida. De hecho, los Tratados de Ámsterdam y Niza no tocaron la materia. Finalmente, las negociaciones del Tratado Constitucional y del Tratado de Lisboa revelaron que no habría hueco para transferencias adicionales de competencias a favor de la Unión en un futuro previsible. En particular, el debate sobre la finalidad del proceso de integración y las llamadas a una definición clara de las competencias de la Unión y de los Estados sugerían que los gobiernos de los Estados miembros creían que el proceso de integración ya había alcanzado un nivel muy alto (Puetter, 2012: 167).



modificaciones del derecho originario de la Unión trajeron consigo un Parlamento transformado que habría abandonado la posición absolutamente secundaria que le atribuyeron los tratados constitutivos en los años cincuenta del siglo pasado de tal forma que, en la actualidad, y con relación a muchos ámbitos (pero no todos), podemos afirmar que participa de forma decisiva, junto con el Consejo, en la conformación de la voluntad de la Unión, y que lo hace en una relación de igualdad con respecto al mismo en aquellas decisiones que son consecuencia de la utilización del procedimiento legislativo ordinario, caracterizado por su transparencia. Asimismo, se generalizó, a partir de la aprobación del Acta Única Europea, la aplicación de la regla de la mayoría para adoptar decisiones en el Consejo en los supuestos que así lo preveían, diluyendo de esta forma el poder de los Gobiernos de los Estados miembros considerados individualmente que, a partir de ese momento, podían ver cómo una decisión concreta podía salir adelante en la Unión a pesar de su oposición frontal a la misma (si bien, de hecho, se ha constatado la pervivencia de la práctica de la cultura del consenso como regla general para la adopción de las decisiones en su seno<sup>15</sup>).

Ahora bien, el avance general de la dimensión supranacional en la organización y funcionamiento de la Unión con anterioridad al estallido de la crisis nunca condujo a la renuncia de su dimensión intergubernamental entendida en sentido fuerte. Habría que tomar al respecto en consideración, por ejemplo, que el papel del Parlamento Europeo en el proceso decisonal de la Unión no se ha equiparado al del Consejo, en particular (aunque no solamente<sup>16</sup>) en lo relativo a la política económica; o el hecho de que, en

<sup>15</sup> Al respecto, García (2015: 363-364). Los largos estudios preparatorios en el COREPER, las dinámicas de dobles lecturas y la ubicuidad de la Comisión están encaminados a propiciar el consenso y evitar a toda costa situar a uno o a varios Estados en el imaginario de la minoría política. En todo caso, si algún Estado quedara relegado, la democracia supranacional no dejaría de ofrecerle garantías (garantías jurídicas —recurso de legalidad—; garantías políticas —principio de subsidiariedad—; garantías normativas —reserva de directivas—) (Azpitarte, 2014: 321).

<sup>16</sup> El Consejo ejerce funciones de definición de políticas y de coordinación en las condiciones establecidas en los tratados (artículo 16.1 TUE), y, como regla general, su peso será mayor que el del Parlamento en el marco de los procedimientos legislativos especiales (muy significativos desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo). Además, los tratados prevén procedimientos específicos de adopción de decisiones no legislativas que no son susceptibles de producir «actos legislativos» con relación a determinadas materias en los que el protagonismo reside, también, en el Consejo. En tales casos, el Parlamento pasa a desempeñar funciones de tipo consultivo (véase los arts. 74, 103, 109 TFUE). O pensemos en casos en los que, sencillamente, desaparece cualquier participación de la institución parlamentaria (véanse los arts. 43.3, 70, 122.1, 342 TFUE). Hay que tener en cuenta,

las sucesivas modificaciones del derecho originario de la Unión tras el Acta Única Europea, que trajo consigo la superación del Compromiso de Luxemburgo, haya emergido siempre un debate fundamental, más o menos encubierto, sobre el reparto y la ponderación de votos en el Consejo. El resultado final ha sido un Consejo dominado por los países más poblados (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia)<sup>17</sup>, en especial por Alemania, que va consiguiendo imponer —no sabemos por cuánto tiempo habida cuenta los resultados obtenidos con sus recetas— los elementos de la nueva gobernanza económica, los ritmos para su consecución y la distribución de los costes.

En particular, el ámbito económico es uno de los ámbitos considerados especialmente sensibles por los Estados miembros y estos se resisten sistemáticamente a ceder parcelas de soberanía en la materia a la Unión, aun a pesar del crecimiento de la interdependencia en dicho campo y de la necesidad de encontrar respuestas a retos que solo se pueden afrontar con expectativas de éxito de forma común. Tampoco Lisboa supuso una nueva transferencia formal de competencias decisionales al nivel comunitario en materia económica, aunque lo cierto es que los desarrollos de la gobernanza económica de la Unión de la crisis orientados a garantizar la solidez de la zona euro han debilitado, todavía más (pues la restricción de las facultades de actuación autónoma de los gobiernos nacionales era un hecho con anterioridad a la crisis), las facultades de los Estados de la Unión de desarrollo, ejecución y fiscalización de sus políticas económicas, y, en especial, de sus políticas económicas presupuestarias<sup>18</sup>. Los

---

igualmente, que el Parlamento Europeo ocupa una posición absolutamente secundaria en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. Sin olvidar que el Consejo —y la Comisión— puede desempeñar funciones normativas de ejecución previa autorización a través del derecho derivado de la Unión.

<sup>17</sup> La pérdida de peso de los países más pequeños en el Consejo se ha intentado compensar con la instauración de la práctica «un miembro en la Comisión por Estado». Sobre el proceso hasta llegar a este Consejo dominado por los países más poblados, véase Areilza (2014: 51-54).

<sup>18</sup> Menéndez (2012: 64-69) destaca los nuevos poderes en materia de política fiscal que ha adquirido la Unión como consecuencia: i) de la mayor densidad normativa y el mayor número de objetivos de política fiscal sujetos a coordinación; ii) de la naturaleza cuasi automática de la imposición de sanciones en caso de incumplimiento como consecuencia de la radical transformación de las reglas de voto para la apertura de procedimientos de control y aplicación de sanciones (muchas de las decisiones fundamentales sobre las políticas fiscal y macroeconómica de los países de la eurozona se adoptan ahora, a propuesta de la Comisión, por una mayoría

desarrollos europeos con relación a la política fiscal no responden a principios de coordinación ni se articulan a través de instrumentos de *soft law*, como en principio así ocurre en el terreno de la política económica de la Unión. No lo hacían antes (si bien es cierto que la concreción normativa original del PEC y su posterior reforma en 2005 lo revelaron como un conjunto normativo esencialmente simbólico) y lo hacen aún menos con ocasión de la crisis económica, cuyos desarrollos normativos han traído consigo un refuerzo importantísimo del grado de vinculatoriedad de los compromisos sobre el límite del déficit y de la deuda pública que deben respetar los Estados miembros<sup>19</sup>. La cesión de parcelas de poder estatal en este ámbito de la gobernanza económica de la Unión ha sido subrayada por muchos (sin alternativa, al menos, por lo que hace a los Estados

---

cualificada inversa); iii) de la creación del Semestre Europeo, cuya entrada en vigor se produjo a través del *Six-Pack*, en concreto a través del Reglamento 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, y que supone una mutación radical en materia de coordinación de las políticas fiscales y macroeconómicas, ya que el procedimiento supranacional se impone frente al nacional. El Semestre opera al amparo de la regla de la mayoría cualificada inversa y exige que el proyecto de presupuestos que los gobiernos lleven ante sus Parlamentos nacionales se corresponda con el que ha sido sometido a consideración previa de la Comisión y el Consejo, lo que en definitiva condiciona y constituye un decisivo control *ex ante* de las decisiones nacionales en materia de política fiscal; iv) de la coordinación macroeconómica, pues dos de los reglamentos del paquete de reforma de la gobernanza económica, de facto, confieren a la Unión nuevos poderes que con toda probabilidad supondrán la asignación efectiva de competencias a la misma (véase, al respecto, el trabajo de Carrera, 2013, sobre el Procedimiento de Prevención y Corrección de los Desequilibrios Macroeconómicos). Martínez Lago constata, con relación al Semestre Europeo, que este procedimiento habría traído consigo, por una parte, la limitación de la función de dirección política que compete a los gobiernos nacionales en la medida en que condiciona notablemente el proceso de elaboración de los presupuestos nacionales antes de que se presenten para su debate parlamentario, y, por otra, un debilitamiento de la función presupuestaria del Parlamento nacional consistente en el debate y aprobación del presupuesto (Martínez Lago, 2013: 156).

<sup>19</sup> La Unión Europea de la crisis habría pasado de una gobernanza «blanda» a una gobernanza «dura», ya que el nuevo PEC no solo se caracteriza por el aumento de la densidad normativa de sus contenidos sino que, además, el salto de la mayoría cualificada a la mayoría cualificada inversa para la imposición de sanciones en caso de incumplimiento —que las convierte en cuasi automáticas— ha traído consigo la superación del carácter puramente simbólico de las sanciones del anterior pacto (Menéndez, 2012: 82-83).

deudores que deben asumir tales compromisos si pretenden contar con el soporte del MEDE). A este respecto, el TCEG representa uno solo de los elementos, de momento su cénit, de una cadena más larga de intervenciones europeas durante la crisis, dirigidas a reforzar la regla de la estabilidad presupuestaria. Su artículo 3.2 obliga a incorporar las obligaciones contenidas en su apartado primero al derecho nacional de las partes contratantes mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto o cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales<sup>20</sup>.

En todo caso, se sigue observando una fuerte resistencia por parte de los Estados a perder el control de la materia en el nivel supranacional. Y ello se manifiesta tanto en el fenómeno producido de arrinconamiento del denominado «método comunitario» en favor del «método de la Unión», este último basado en pactos entre diferentes Estados fuera del marco del derecho comunitario, como en una superación, en un determinado sentido, de los elementos institucionales y procedimentales que regularon la dimensión económica de la Unión en Lisboa.

Con relación al primer asunto, y aunque es cierto que la Unión ha hecho uso de los canales jurídicos e institucionales del método comunitario durante la reforma de la gobernanza económica de la Unión (pensemos en el *Six-Pack* y en el *Two-Pack*)<sup>21</sup>, también lo es que algunas de las iniciativas supraestatales más importantes sobre el tema se han recogido en instrumentos normativos propios del derecho internacional, por consiguiente, fuera del derecho de la Unión Europea (en este sentido, el TCEG o el MEDE, si bien por diferentes

---

<sup>20</sup> En todo caso, no todos los Estados partían de la misma situación con relación a esta obligación de prever la regla del equilibrio presupuestario al más alto nivel normativo, ni mucho menos todos han recurrido a la reforma constitucional para incorporar dicha regla al más alto nivel normativo. Es más, la mayor parte de los países de la eurozona ha recibido y dado actuación a esta obligación contenida en el TCEG a través de leyes ordinarias. Sobre el proceso de incorporación de la regla al más alto nivel normativo en distintos Estados, véase Frosina (2015: 494-521). En el número monográfico 165 de la *Revista de Estudios Políticos*, coordinado por López Castillo y Closa Montero, también se pueden consultar varios estudios que describen cómo los países signatarios del TCEG han ido incorporando la regla a sus ordenamientos nacionales.

<sup>21</sup> Aunque estos canales e instrumentos del método comunitario han venido influenciados por negociaciones paralelas en cuerpos intergubernamentales que han condicionado los resultados alcanzados dentro del procedimiento legislativo ordinario (Chiti y Teixeira, 2013: 688).

motivos en cada caso<sup>22</sup>), al menos de forma temporal (recordemos que el artículo 16 TCEG prevé la futura incorporación de su contenido en el derecho de la Unión<sup>23</sup>). La Sentencia Pringle, que ha avalado tanto el procedimiento de creación del MEDE como su contenido, ha dado soporte a la creación de este tipo de estructuras jurídico-políticas paralelas a la Unión, potenciando así el intergubernamentalismo<sup>24</sup>. En efecto, este cambio en los instrumentos legales para afrontar la crisis implica sustraer las decisiones sobre esta materia a las instituciones europeas y atribuir las a los Estados miembros, más precisamente, a sus Ejecutivos (aunque es cierto que su contenido final repercute en la actuación de las instituciones europeas<sup>25</sup>). Este recurso al derecho internacional ha suscitado, entre determinados sectores doctrinales, una honda preocupación en la medida en que puede poner en cuestión principios fundamentales del proceso de integración europea<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Al respecto, Craig (2014: 25).

<sup>23</sup> En cuanto al origen y consolidación del «método de la Unión» nos remitimos a Chiti y Texeira (2013: 685 y ss.) y Areilza (2014: 111 y 143-150). Este último autor ha advertido de que: «No es seguro que se trate de un periodo transitorio en el que el intergubernamentalismo se ha impuesto debido a la situación de emergencia económica que dará lugar en su momento a una reforma de los tratados...» (2014: 148-149). La solución internacional permitió, por otra parte, superar sin (demasiados) daños el desacuerdo del Reino Unido y de la República Checa y evitó, en virtud de la previsión del tratado estableciendo que entrará en vigor solo con la adhesión de al menos doce de sus miembros (art. 14.2), cualquier forma de veto por parte de los Estados miembros, que, como sabemos, constituye la espada de Damocles en todo proceso de ratificación de los tratados, incluido Lisboa (Benvenuto, 2015: 98). Véase, igualmente, Martín (2012: 403-408).

<sup>24</sup> Azpitarte (2014: 320-321).

<sup>25</sup> Por ejemplo, en el MEDE, la Comisión, el BCE y el FMI evaluarán el riesgo para la estabilidad financiera de la zona euro y analizarán la sostenibilidad de la deuda pública del país que solicitó la ayuda. O, en el marco del TCEG, la Comisión desempeña funciones muy relevantes de fiscalización y sanción.

<sup>26</sup> Von Bogdandy e Ioannis (2014). Se ha denunciado que el control de la aplicación del MEDE tras la Sentencia Pringle por parte del Tribunal de Luxemburgo no está sirviendo para verificar el cumplimiento por parte del MEDE del derecho de la Unión. Por una parte, el Tribunal está utilizando la doctrina Pringle como cita recurrente para inaplicar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Pero es que, además, en el caso de los Memorandos de Entendimiento, el Tribunal de Justicia tiende a eximir de responsabilidad a las instituciones de la Unión señalando que estas —Comisión, BCE— no tienen poder de decisión propio en el marco del MEDE y que los Memorandos son responsabilidad exclusiva del MEDE (organismo internacional) (Aguilar, 2015).

Y, con relación a la segunda cuestión, el cambio de los elementos institucionales y procedimentales que regularon la dimensión económica de la Unión en Lisboa también se ha traducido en un refuerzo de la dimensión intergubernamental de la política de la Unión relativa a la estabilidad de las cuentas públicas, tanto en el marco decisonal como en el relativo a su implementación y su fiscalización.

Las decisiones que la Unión ha ido adoptando al respecto se han canalizado a través de la actuación del Consejo Europeo y del Consejo (Europa de los Veintiocho) y de las Eurocumbres y el Eurogrupo, que se han consolidado como una nueva estructura institucional de la eurozona (Europa de los Diecinueve)<sup>27</sup>. Las dos últimas instancias han desempeñado un papel preponderante en las decisiones relacionadas con la crisis de deuda soberana, y, en general, en la elaboración de las respuestas europeas a la crisis y han actuado aisladas de cualquier tipo de influencia procedente de las instituciones políticas de la Unión no intergubernamentales. Recordaremos, brevemente, que los Estados de la zona euro, con una coordinación especialmente intensa, se organizan a través del Eurogrupo<sup>28</sup> y de las Eurocumbres<sup>29</sup>, y que ello permite

---

<sup>27</sup> No vamos a detenernos en este trabajo, aunque no se puede pasar por alto, en la intervención en dicho ámbito de estructuras nuevas en las que han participado actores externos a la Unión —pensemos en el FMI a través de la troika— y que ha permitido hablar de una *Unión del rescate*. O en la emergencia, como actores fundamentales en esta crisis, de otras instituciones europeas de naturaleza «presuntamente» más técnica, en particular el BCE y el TJUE.

<sup>28</sup> El Eurogrupo, colegio de ministros de Economía y Finanzas de los países que forman parte de la eurozona (artículo 137 TFUE y Protocolo 14 anejo al Tratado de Lisboa), ha adquirido mucho poder y autonomía frente al Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN), en el que están representados todos los Estados miembros, y ha intentado también despegarse de la Comisión. «Ha dado pasos para crear sus propias estructuras, aprovechando su reconocimiento jurídico por el Tratado de Lisboa y el apoyo francés para consolidar una Unión de dos velocidades. En esta división, basada en los que están dentro y los que quedan fuera del euro, el núcleo director queda en manos de un mecanismo intergubernamental» (Areilza, 2014: 149-150). Se ha consolidado una convención constitucional según la cual solo los nacionales de los Estados miembros de la eurozona son elegibles para ciertos puestos de responsabilidad en las instituciones europeas (presidente del Consejo Europeo, presidente de la Comisión y comisario de Asuntos Económicos y Monetarios) (Menéndez, 2012: 80).

<sup>29</sup> Las eurocumbres, reuniones de jefes de Estado y de gobierno de los países de la eurozona (con la asistencia del presidente de la Comisión y eventualmente el del BCE), fueron impulsadas por el presidente francés N. Sarkozy hasta que finalmente han quedado institucionalizadas en el artículo 12 TECG (su trabajo se desarrolla atendiendo a unas informales *Normas para la organización de los trabajos de las cumbres*

diferenciar entre dos ámbitos de la gobernanza económica de la Unión: la que afecta a los Estados que forman parte de la zona euro y la que afecta a aquellos otros que se mantienen ajenos a la misma, lo cual plantea un reto en la medida en que a través de dicha distinción existe la posibilidad de debilitar la unidad institucional y legal de la Unión Europea generando inconsistencias en el sistema<sup>30</sup>.

En la Unión de los Veintiocho, el Consejo Europeo, reforzado por el Tratado de Lisboa, que lo contempla como institución de primer orden y le atribuye numerosas e importantes facultades, ha asumido, de facto, un papel político predominante con la crisis de la moneda común en cuanto que órgano que marca el rumbo político y resuelve, en última instancia, las situaciones de crisis o bloqueo institucional (aunque el derecho primario de la Unión confiere al Consejo el papel decisor al respecto). Este órgano ha condicionado intensamente la iniciativa de la Comisión, la adopción de las decisiones en el Consejo y ha reducido las posibilidades de participación del Parlamento Europeo<sup>31</sup>.

---

*del euro*). La definitiva juridificación de las cumbres del euro ha traído consigo un Consejo Europeo informal que se ha convertido en un serio competidor para el Consejo Europeo de la Unión.

<sup>30</sup> Chiti y Teixeira (2012: 696-697). Aunque otros autores han apuntado que el reforzamiento de la asimetría que ha generado la gobernanza económica de la crisis puede haber introducido la flexibilidad necesaria para permitir avances (Martinico, 2014: 258-259).

<sup>31</sup> Elías (2015: 42-50) presenta al Consejo y a la Comisión como órganos cuasi ejecutivos del Consejo Europeo al que define, junto con el BCE, como el otro gran protagonista de la crisis. Entre las actuaciones que reflejan la posición destacada del Consejo Europeo, antes, y sobre todo después, de la crisis: resolución sobre el PEC de 1997 proporcionando a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión orientaciones políticas para aplicarlo y alentando a los Estados miembros a seguir políticas presupuestarias; modificación del artículo 136 TCEG, fruto de la Decisión 2011/199/CE, de 25 de marzo de 2011 (reforma que validó la Sentencia Pringle —sentencia TJUE, asunto C-370-12, *Thomas Pringle/Government of Ireland*—); Resolución de 27 de diciembre de 2013, por la que acuerda profundizar en la unión económica en dos direcciones (con la aprobación de un nuevo pacto fiscal y el reforzamiento de la coordinación de la política económica; y con el desarrollo de instrumentos de estabilización —promoción de la puesta en marcha del MEDE— para afrontar los desafíos a corto plazo); en diciembre de 2012, el Consejo Europeo, apoyándose en el «Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo» que presentó la Comisión en noviembre de 2012, definió los pasos a seguir para reforzar la UEM. Su protagonismo ha sido valorado de forma mayoritariamente negativa por la doctrina por su marcado

Por otra parte, el derecho primario de la Unión confiere al Consejo la facultad para decidir sobre un cambio o desarrollo de la regulación de esta materia (las posiciones se fijan en el seno del ECOFIN, que cuenta con el soporte técnico del Comité Económico y Financiero para el desarrollo de sus trabajos). El artículo 126.14 TFUE le atribuye la competencia para sustituir, en su caso, el protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, por unanimidad y con arreglo a un procedimiento legislativo especial que exige la consulta previa del Parlamento Europeo y del Banco Central Europeo. Asimismo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará las normas de desarrollo y definiciones para la aplicación de las disposiciones del protocolo mencionado.

El Consejo, además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 136 TFUE, es el órgano que decide sobre la adopción de las medidas que garanticen el correcto funcionamiento de la UEM siguiendo el procedimiento contemplado en el artículo 126 TFUE (se excluye la aplicación del 126.14 TFUE que, como acabamos de ver, contempla un procedimiento especial para la sustitución o desarrollo del Protocolo aplicable en caso de déficit excesivo). Entre ellas, decide sobre las medidas que sean precisas para reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria. Únicamente participarán en las votaciones para la adopción de alguna de estas medidas los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238. Finalmente, también es el Consejo el órgano que determina las posiciones comunes *ad extra* de la Unión Europea con relación al euro, con propuesta de la Comisión y del BCE (artículo 138 TFUE).

La intervención del Parlamento Europeo y de la Comisión, las instituciones que, en principio, deben representar la pluralidad ideológica de la ciudadanía europea y el interés general de la Unión, es muy limitada en el ámbito decisonal de la política económica de la Unión vinculada a la UEM. En particular en lo que hace a la Eurocámara, pues, al fin y al cabo, la Comisión aporta un soporte técnico de relevancia que condiciona —o

---

carácter intergubernamental. Aunque no todos han realizado tal valoración. Por ejemplo, Puetter, 2012, que atribuye al método de trabajo en el Consejo Europeo el calificativo de «intergubernamentalismo deliberativo», defiende su papel entendiendo que, gracias a su flexibilidad, se habría convertido en la sede propicia para afrontar problemas imprevistos y necesitados de una ágil y eficiente labor de coordinación.



puede llegar a condicionar— la adopción de las decisiones de las instituciones europeas intergubernamentales (Consejo Europeo, y, sobre todo, Consejo). En efecto, el Parlamento Europeo no ha desempeñado función directora alguna y tampoco su deliberación política al respecto ha sido central. Lo cierto es que se limita a elevar una preceptiva consulta previa al Consejo en los casos en que adopta, por unanimidad, una decisión sobre una eventual sustitución del protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, o en aquellos otros en los que el consejo fija las normas de desarrollo y definiciones para la aplicación de las disposiciones de dicho protocolo. No se prevé, sin embargo, su intervención, en la adopción de medidas para garantizar el correcto funcionamiento de la UEM (medidas para reforzar la coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria), ni en la fijación de las posiciones comunes *ad extra* de la Unión Europea con relación al euro, decisiones todas ellas que se concretan en el Consejo. Y ello aún a pesar de que haya pasado a desempeñar cierto papel en el procedimiento del Semestre Europeo en la medida en que ha logrado asegurarse el derecho a participar en los diálogos económicos introducidos por el *Six-Pack*. A su través, se permite al Parlamento Europeo mantener debates con las otras instituciones de la Unión y con representantes nacionales sobre temas económicos y ejercer de alguna forma su función de control político y exigencia de rendición de cuentas<sup>32</sup>. También puede llegar a ser relevante su papel en el ámbito de la cooperación interparlamentaria (véase el artículo 13 TECEG).

Con relación a la tarea de fiscalización de la política fiscal europea, esta compete al Consejo y a la Comisión. Ambos colaboran en la tarea de supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados miembros en materia de déficit público. Puede tratarse de un control de tipo preventivo (cuando se detectan riesgos de incumplimiento) o de tipo reactivo con el objeto de corregir los efectos de un incumplimiento ya producido. De cualquier modo, el Consejo tiene la última palabra sobre si existe o no un riesgo de incumplimiento o sobre si se ha producido o no un incumplimiento. La Comisión, tras una labor de fiscalización, elaborará un informe con sus recomendaciones y el Consejo, previo dictamen del Comité Económico y Financiero sobre el informe de la Comisión, decidirá sobre la existencia o no de riesgo de incumplimiento o sobre la existencia o no de

<sup>32</sup> Destacando la presencia del Parlamento Europeo en la gobernanza económica de la Unión, tanto en el ámbito del PEC (política monetaria) como en el Procedimiento de Prevención y Corrección de los Desequilibrios Macroeconómicos (PDM, política económica), a través de estos diálogos económicos (Carrera, 2013).

incumplimiento. El Consejo es también la institución que adopta las medidas previstas en el TFUE para reaccionar frente a dichas situaciones, de nuevo, sobre la base de las recomendaciones de la Comisión (véase el artículo 126, apartados 2 a 14, ambos inclusive, TFUE).

Ahora bien, la labor de la Comisión en el ámbito de la fiscalización de la implementación de las decisiones fiscales de la Unión por parte de los Estados miembros no es en absoluto desdeñable, en particular, debido a la radical transformación de la regla de voto en el Consejo —mayoría cualificada inversa— para la adopción de importantes decisiones en el marco del Pacto que introdujo el *Six-Pack*<sup>33</sup>. De hecho, tras unos primeros momentos en los que la doctrina denunció una debilitación del papel de la Comisión en el proceso de la gobernanza económica de la Unión durante la crisis, comienza a ser habitual consultar trabajos en los que tal afirmación se matiza señalando que, aunque, en efecto, la Comisión ha visto muy mermada su actividad de impulso y decisional en la política económica de la UEM, también ha adquirido un peso sin precedentes en lo relativo a las facultades de fiscalización, y sanción en caso de incumplimiento, de los compromisos asumidos por parte de los Estados miembros<sup>34</sup>.

Frente a ello, la participación del Parlamento Europeo es también muy limitada en el procedimiento de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones sobre déficit y deuda pública. Su intervención presenta una naturaleza meramente informativa y se produce en las etapas finales del procedimiento, en determinados supuestos en los que el Consejo adopta medidas contra el Estado miembro incumplidor. El artículo 126.11, *in fine*,

---

<sup>33</sup> La mayoría cualificada inversa, o de rechazo, dificulta enormemente el rechazo de las recomendaciones de la Comisión en el Consejo (*ibid.*, 91-93).

<sup>34</sup> En este sentido Elías (2015: 51-54). Un análisis detallado sobre la posición de la Comisión durante la crisis, que concluye en el mismo sentido, en Closa (2014: 83-88). De Areilza Carvajal habla de las competencias inauditas que el TCEG otorga a la Comisión cuando somete los presupuestos nacionales a su aprobación, aunque reconoce que la crisis del euro ha traído consigo una pérdida de la capacidad de iniciativa y de voz de la Comisión a favor tanto del Consejo Europeo como del Consejo. A su juicio, el papel político secundario de la Comisión durante la crisis del euro se ha debido a la falta de liderazgo en su seno, y, en buena medida, a la actitud de los gobiernos más poderosos sobre la misma. Para Alemania, la Comisión debe ejecutar las decisiones del Consejo Europeo, muchas de ellas sugeridas por Berlín. Para Francia, la Comisión no debe entrometerse en áreas tradicionales reservadas a los Estados y que con el rediseño del euro se han europeizado rápidamente (presupuestos nacionales, reformas del estado de bienes, competitividad...) (Areilza, 2014: 31).

del TCEG establece que: «El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de las decisiones tomadas». El papel del Parlamento Europeo queda así muy limitado en esta segunda fase de control de la ejecución de las decisiones políticas presupuestarias de la Unión si lo comparamos con la relevancia de la función que la Comisión realiza al respecto y a la que ya hemos hecho referencia.

Para la doctrina, pues, es posible hablar de una «desparlamentarización» en el ámbito de la Unión<sup>35</sup>. En general, en materia económica, y en particular, en las políticas presupuestarias de la crisis, el Parlamento Europeo tiene muy poco que decir, ya sea respecto al diseño de los mecanismos ya en cuanto al cumplimiento de los objetivos. Una lectura detenida del derecho de la crisis, y en particular del TCEG y del *Six-Pack*, no deja lugar a dudas sobre la posición marginal del Parlamento Europeo en la gobernanza económica de la Unión Europea, y ello a pesar de sus intentos destinados a conseguir un peso político significativo en esta parcela<sup>36</sup>. Es preciso advertir, de cualquier modo, que la Eurocámara tampoco desempeñaba un papel relevante en el anterior PEC; aún más, se podía considerar que su papel resultaba menos relevante que el asumido en la actualidad en la medida en que, en el Pacto de 1997, reformado en 2005, el nombre de la institución ni siquiera se mencionaba. Ahora bien, en aquel momento, la débil vinculación del PEC para los Estados miembros no planteaba, al menos no en los preocupantes términos en los que hoy se plantea habida cuenta el contexto de estricta vinculatoriedad de los compromisos derivados del TCEG, el problema de la falta de implicación del Parlamento Europeo en la gobernanza económica de la Unión<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Closa (2014: 88-91). Sobre la frágil participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la gobernanza económica de la Unión, Embid (2012: 137 y 141-142). Por otra parte, mientras que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales se han visto limitados a desempeñar un papel de ratificación de las medidas concertadas en el ámbito supranacional e internacional, se constata un lento pero inexorable proceso de «jurisdiccionalización» de los conflictos políticos y de las demandas sociales (Poli, 2015: 582-583).

<sup>36</sup> Véase, al respecto, Fasone (2012).

<sup>37</sup> Martinico (2014: 255-256), siguiendo a Fasone (2012). Estos compromisos no admiten hoy derogaciones, excepto por circunstancias excepcionales. Comparado con el pasado, los avisos y sanciones se han convertido en semiautomáticos (los avisos y sanciones propuestos por la Comisión se van a adoptar a menos que los rechace una mayoría cualificada en el Consejo). Además, la coordinación de la política económica se ha convertido también en vinculante con el Semestre Europeo.

### III. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGLA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Desde mediados del siglo pasado, las aportaciones teóricas de Mundell<sup>38</sup> y de Kenen<sup>39</sup> respecto a las consecuencias de políticas fiscales flexibles en una zona monetaria ya advertían de la necesidad de una disciplina fiscal común como condición para estabilizar la economía en un área monetaria única. En ausencia de esta política fiscal común, el resultado esperado sería el que la crisis de 2008 ha puesto de relieve: déficits públicos y acumulación de deuda. Como predijeron algunos autores sobre el futuro de la moneda única europea<sup>40</sup>, la ausencia de las condiciones necesarias para poder hablar de un área monetaria óptima provocó un *shock* asimétrico, generando déficit presupuestarios y ajustes severos en empleo y salarios en algunos países de la UEM. Como respuesta a estos desequilibrios económicos, la Unión dispuso recursos adicionales para estos Estados<sup>41</sup>, y en contrapartida por la recepción de estas ayudas se han exigido fuertes recortes del gasto y la reordenación de las finanzas públicas, como muestra la tabla 1, en la que mostramos el impacto de la crisis en el sector público de los Estados miembros de la UEM<sup>42</sup> y en el de la totalidad de los Estados de la Unión.

<sup>38</sup> Mundell analizó cuáles serían los efectos de un área de integración económica y monetaria para los países europeos. A su entender, debían concurrir una serie de condiciones esenciales para lograr un área monetaria óptima. A saber: i) un alto grado de apertura comercial entre los países de la zona; ii) una elevada movilidad de factores; iii) un alto grado de diversificación de las economías implicadas; iv) una autoridad que permitiera un control de los *shocks* asimétricos de la demanda (Mundell, 1961: 657- 665).

<sup>39</sup> Este autor puso de manifiesto que en presencia de una política monetaria única y de políticas fiscales flexibles se producen actuaciones fiscales descompensadas por parte de los gobiernos implicados (Kenen, 1969: 41-60).

<sup>40</sup> A título de ejemplo, Jonung y Drea (2009).

<sup>41</sup> En el año 2010 se pusieron en marcha dos instrumentos de ayuda financiera a los Estados miembros de la Unión Monetaria: el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), ambos provisionales. En 2012, y tras la correspondiente reforma del artículo 136 TFUE, se creó un instrumento permanente de ayuda financiera: el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Los Estados que han recibido financiación del programa de asistencia financiera de la Unión han sido Chipre, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Portugal, Rumanía y España.

<sup>42</sup> A datos de 2016, los países integrantes de la UEM son Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

Tabla 1. *Evolución de los indicadores del sector público, 2010/2014*

<b>Euro área (19)<sup>(1)</sup></b>	<b>2010<sup>(2)</sup></b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
PIB (pm)	9.185.699	9.800.426	9.835.192	9.993.499	10.108.253
Saldo presupuestario	-570.801	-407.770	-359.705	-294.436	-260.927,0
Gasto público (% PIB)	51,0	49,1	49,7	49,6	49,4
Ingreso Público (% PIB)	44,8	44,9	46,1	46,6	46,8
Deuda Pública (% PIB)	85,5	86,0	89,3	91,1	92,1
<b>UE- 28</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
PIB (pm)	12.337.092	13.180.889	13.431.023	13.547.545	13.955.563
Saldo presupuestario	-803.120	-597.078	-573.413	-445.217	-418.885
Gasto público (% PIB)	50,6	48,6	49,0	48,6	48,2
Ingreso Público (% PIB)	44,1	44	44,8	45,3	45,2
Deuda Pública (% PIB)	79,9	81	83,8	85,5	86,8

<sup>(1)</sup> En los datos agregados que ofrecemos es preciso considerar la inclusión de dos Estados —Letonia (2014) y Lituania (2015)— que no formaban parte de la UEM en el periodo de referencia. Eurostat actualiza la información estadística con su incorporación, siendo esta la disponible para realizar el presente estudio.

<sup>(2)</sup> Información del año 2010 extraída de Eurostat (2014).

*Fuente:* elaboración propia a partir de Eurostat (2015b).

El primer elemento significativo que debemos destacar es el reducido incremento del PIB en ambos grupos de Estado, con tasas reducidas durante los años 2011 a 2013 y con un ligero repunte en el ejercicio 2014<sup>43</sup>. En segundo lugar, la contribución de la zona euro al PIB comunitario es muy significativa (el 72 % del total en el año 2014), lo cual era de esperar ya que este grupo lo integran los Estados con las economías más desarrolladas<sup>44</sup>. Por sí mismo, este dato muestra la importancia de los aspectos financieros y monetarios en la crisis económica de la Unión, pudiendo afirmar que el impacto ha sido mayor en los Estados que han asumido la moneda única.

Como reacción al reducido incremento del PIB, y ante la imposibilidad de aplicar una política monetaria diferenciada, la mayoría de los Estados integrantes de la Unión acordaron reforzar su coordinación económica y

<sup>43</sup> Para mayor detalle puede consultarse Eurostat (2015a).

<sup>44</sup> Según datos de Eurostat, en 2014 las economías de Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España representaron el 71,4 % del PIB de la UE-28.

presupuestaria. Los Estados con dificultades financieras que se han implicado en este proceso de refuerzo han podido acceder a financiación adicional procedente de la Unión, pero las ayudas percibidas han exigido la asunción de fuertes recortes del gasto público y la reordenación de las finanzas públicas. Los costes sociales de estas medidas son conocidos<sup>45</sup>, así como los riesgos de desestabilización política en los Estados más afectados por la crisis y el cuestionamiento social del concepto de Europa. Se hace patente que estamos ante consecuencias de la crisis financiera y económica muy relevantes para el mantenimiento de una cierta cohesión que permita el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida de su población.

Sabemos que la crisis trae causa en problemas de naturaleza financiera, pero también deriva de deficiencias estructurales tanto de las economías nacionales como de la propia integración económica del territorio de la Unión. Dejando al margen los problemas financieros, existe un consenso relativo a que la respuesta a la crisis exige realizar reformas estructurales que permitan una convergencia de las economías de los Estados miembros<sup>46</sup>, pero, por otro lado, se sigue poniendo el acento en la sostenibilidad de las finanzas públicas, cuyos desbalances determinaron el incremento del precio de su financiación externa<sup>47</sup>. La cuestión es cómo hacer compatibles ambos objetivos: obtener los

---

<sup>45</sup> Casi el 25 % de la población europea está en situación de pobreza y riesgo de exclusión social. La distribución no es homogénea y encontramos que los Estados con peor comportamiento son los más castigados por la crisis: España —29,2%—, Grecia —36%—, Malta —23,8%—, Italia —28,1%—, Chipre —27,4%— y Portugal —27,5%—, empeoran de 2008 a 2014. Véase Eurostat (2015d).

<sup>46</sup> Las diferencias en el precio de los factores productivos —capital, propiedad, trabajo, tecnología y conocimiento— son la causa de las dificultades económicas de algunos Estados. Algunas de estas diferencias derivan de la coyuntura económica del momento, pero los más importantes tienen su origen en las deficiencias en el diseño y funcionamiento de instituciones básicas de la economía. Frente a estos problemas estructurales se requieren cambios profundos y significativos que suelen presentar un elevado coste socioeconómico pero que son insoslayables para su corrección. Un buen ejemplo de este problema es la pérdida de competitividad de la economía española en el periodo de referencia, con un coste elevado del factor trabajo que llevó al desempleo a buena parte de la población activa de nuestro país.

<sup>47</sup> El *Informe Anual* del Mecanismo de Estabilidad Europea para el año 2014 señala estas dos cuestiones como «lecciones que podemos extraer de la crisis»: «A corollary from the previous two lessons is that prudent fiscal policy and structural reforms are complementary. In the face of fears of low future growth, so-called secular stagnation, budgetary sustainability will result in higher and more stable long-run growth only if accompanied by structural reforms», European Stability Mechanism (2014): *Annual Report*, 12.

recursos necesarios para reformar las economías y al tiempo reducir el déficit público y, además, en un contexto de crecimiento escaso, nulo o negativo. La vinculación entre los problemas de competitividad y déficit resulta evidente al identificar a los Estados que peor han soportado la crisis financiera y que, por tanto, han tenido más dificultades en generar recursos. El dilema de los gobernantes de estos Estados estriba en contraer el gasto —y en tal caso, tenderán a reducir el que menor impacto político tenga, esto es, el destinado a inversión— o en incrementar el ingreso para evitar el déficit y financiar las reformas necesarias. Cabe incluso plantearse una cierta prelación entre ambos objetivos de forma que la cuestión es a qué atendemos primero, a la estabilidad de las cuentas públicas o a financiar las reformas necesarias para mejorar la competitividad.

La relevancia de este asunto es crucial en el contexto de una Unión Económica que se sustenta en la convergencia de los territorios. Sin esa aproximación de las economías de los Estados miembros se socava tanto la eficiencia del modelo como su legitimidad. Una aproximación simple al tema podría concluir que el modelo está en equilibrio con áreas —Estados— que producen y otras que compran lo que los primeros hacen, pero si algo ha puesto de relieve la crisis es que una drástica reducción de la renta disponible en los países consumidores implica su sobreendeudamiento, la caída de sus indicadores económicos y el empobrecimiento de su población, así como ajustes consecuentes en los países productores, tanto en la minoración de sus ventas como en su papel de financiadores de deuda.

En este contexto, nos planteamos qué incidencia ha tenido la regla de estabilidad presupuestaria en la corrección de los problemas económicos que pretendían evitarse. ¿Muestran los datos mayor integración económica entre los Estados que se han visto afectados por su aplicación? De ser así, habría que aceptar que la imposibilidad de incurrir en déficit ha sido una medida adecuada, más allá de los importantes costes que ha supuesto su implantación. Debe quedar claro que la intervención que plantea la regla de estabilidad se limita a imponer a los Estados una restricción sobre el resultado final de sus finanzas, sin prescribir el modo en que cada país actúe para asegurar tal resultado. En función de necesidades y preferencias particulares, cada Estado decidirá si hace mayor hincapié en la disciplina del gasto público o si trata de incrementar los recursos impositivos que recauda. No se trata de opciones excluyentes, como es obvio, pero sí marcarán una diferencia sustancial en el proceso de evitar el déficit. Así, cabe suponer que una política de disciplina de gasto tendrá una incidencia directa sobre los ciudadanos de rentas medias y bajas, más dependientes de la provisión de bienes y servicios del sector público, y, por el contrario, un incremento de los impuestos se dirigirá a los contribuyentes de mayor capacidad contributiva, sin desprestigiar a una clase media más

numerosa y con menos posibilidades de eludir la carga fiscal. Es necesario reconocer que las medidas adoptadas por cada Estado para asegurar su observancia tendrán consecuencias no menores sobre el conjunto de los agentes de cada economía e influirán también en las condiciones sociales del país, pero nuestra intención es, ahora, analizar qué decisiones han tomado los Estados miembros de la Unión Monetaria para hacer efectiva esta regla y cuál ha sido su repercusión en la situación económica del país y sobre la cohesión del territorio de la Unión<sup>48</sup>.

## 1. INCIDENCIA EN LOS INGRESOS PÚBLICOS

Desde la perspectiva de los ingresos públicos, el impacto de la crisis económica ha tenido consecuencias trascendentales para los sectores públicos de los países europeos. La situación de déficit severo en las cuentas públicas ha provocado medidas contractivas de la actividad pública, y, a la par, un renovado interés por la integración fiscal, plasmada no ya en una armonización tal como la define el TFUE, sino en una auténtica unificación de ciertos aspectos de la fiscalidad, en especial, el referido al tratamiento del capital. El cambio observado en la actitud de los Estados miembros no responde a un súbito impulso armonizador justificado en la bondad de su aplicación; antes bien, es la consecuencia de un análisis minucioso de las fuentes de ingresos de los erarios públicos y de las vías de fuga de estos recursos. Hoy, los Estados europeos son conscientes, por razón de necesidad, de que la falta de progreso en la armonización fiscal implica la existencia de un espacio de ejercicio para la competencia fiscal entre los países miembros que, como veremos, se traduce en una pérdida general de los ingresos recolectados por las haciendas.

El gráfico 1 muestra una tendencia creciente en la evolución de los ingresos, tanto en el caso de los países miembros de la Unión como en el caso de los pertenecientes a la UEM. De hecho, los ingresos crecen más en la eurozona (2 puntos sobre el PIB) que en la Unión de los Veintiocho (1,2). El gráfico demuestra, pues, que los Estados han hecho un esfuerzo en la consecución de ingresos impositivos, pese a la situación de crisis económica de Europa.

---

<sup>48</sup> Se elige el periodo comprendido entre 2008 y 2014 porque permite apreciar el cambio en las decisiones fiscales de los Estados por efecto de la crisis. Respecto al año de inicio, hemos tomado el primero para el que tenemos series homogéneas adaptadas a la incorporación de Letonia (2014) y Lituania (2015) al conjunto de los países con el euro como moneda. Por su parte, en la mayor parte de los casos, la información estadística consultada ofrece como últimos datos disponibles los correspondientes al ejercicio 2014.



Gráfico 1. *Evolución de los ingresos fiscales de los Estados de la UE/UEM*

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (2015b).

El ajuste de las cuentas públicas ha supuesto un incremento de la presión fiscal sobre los sujetos pasivos y las operaciones económicas en el territorio europeo, en especial, en la zona euro. Esta realidad no solo tiene consecuencias *ad intra*, al favorecer comportamientos oportunistas de contribuyentes que elijan Estados de menor tributación, sino que también afecta a la competitividad del territorio europeo en un contexto de economía globalizada: Europa tiene una tasa de gravamen elevada [la media de la UE-28 es el 40 % del PIB para el año 2014, muy por encima de los Estados Unidos (26 %) y Japón (30 %), y la presión fiscal es todavía mayor en la zona euro (41,5 % del PIB)]<sup>49</sup>.

La mayor parte de los ingresos percibidos por los Estados europeos proceden de los impuestos —en torno al 90 % del total, incluyendo las contribuciones sociales—. No obstante, la crisis económica también ha provocado modificaciones en la estructura impositiva y en el volumen de recaudación obtenida<sup>50</sup>. Algunos de esos cambios, en especial el aumento de la presión sobre las rentas personales, dificultan el acceso al empleo y desincentivan la incorporación al mercado laboral. La estructura de la imposición sobre el trabajo, que comprende tanto las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores como el impuesto sobre la renta personal, varía de manera considerable entre todos los países de la Unión. Así, la suma de ambos conceptos supone un 22,2 % del PIB de media ponderada para la UE-28 y un 23,8 % para la UE-18 en el año 2012. Los Estados de reciente incorporación presentan una baja fiscalidad por este concepto y, dentro de los países más

<sup>49</sup> Eurostat (2016b).

<sup>50</sup> Los datos referidos a la fiscalidad de la UE han sido extraídos de Unión Europea (2014).

antiguos, algunos tienen mayores aportaciones del impuesto (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Suecia) y otros de las cotizaciones sociales (Alemania, Francia y Holanda). La carga impositiva sobre estas rentas menos móviles ha soportado los efectos de la crisis, especialmente en los Estados de la Unión Monetaria. La media ponderada del tipo de gravamen alcanza el 46,6 % para la UE-28 en 2014, aunque el tipo de gravamen varía considerablemente dentro de la Unión (desde un mínimo del 10 % en Bulgaria a más del 55 % en Suecia, Portugal y Dinamarca).

Los impuestos que recaen sobre el capital suponen un 8,2 % del PIB en 2012, con tendencia a incrementar su peso. Uno de sus componentes, el gravamen sobre la renta de sociedades mercantiles, ha experimentado una reducción desde mediados de la década de los noventa, alcanzando el 2,6 % del PIB en 2012. El tipo efectivo medio de gravamen apenas supera el 20 % (21,1 % para 2013), aunque también se produce la conocida variabilidad en el seno de la UE-28 (desde el 9 % de Bulgaria al 34,3 % de Francia). La fiscalidad sobre las empresas es un ámbito susceptible a la competencia fiscal y el tipo de gravamen reducido suele ser una manifestación de esta política de atracción de inversiones y actividad económica. Irlanda estableció su tipo de gravamen societario en un 12,5 % como medida de lucha contra la crisis económica. Pese a las críticas y conminaciones del resto de los Estados mantuvo esta decisión, logrando que algunas de las mayores multinacionales que operan en Europa hayan designado a este país como sede de su domicilio fiscal. La tendencia homogeneizadora se manifiesta en la reciente propuesta de directiva *Anti Tax Avoidance Directive*<sup>51</sup>, que recoge una serie de normas básicas contra las prácticas elusivas que afectan al funcionamiento del mercado interior. La propuesta de Directiva traslada al ámbito de la UE el contenido del Proyecto OCDE/G20 de BEPS<sup>52</sup> de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios que se presenta a fines del año 2015. El objetivo es evitar los efectos perjudiciales que estas operaciones pueden entrañar para las administraciones tributarias, favoreciendo la elusión de bases imponibles y la deslocalización de beneficios mediante el establecimiento de un precio convenido mayor o menor —según interese— al correspondiente del mercado. Según datos de la propia OCDE, las pérdidas ocasionadas a los erarios públicos se estiman entre un 4 y un 10 % de la recaudación global que debería recogerse en concepto de Impuesto sobre Sociedades en el mundo —entre 100 y 240 millones de dólares americanos

<sup>51</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (2016).

<sup>52</sup> OECD (2015).

por año—. Por su parte, el gravamen sobre el capital<sup>53</sup> sigue una tendencia similar de crecimiento moderado. La carga efectiva que soporta el capital se encuentra entre el 20 y el 35 % del PIB de cada Estado, para la mayoría de ellos.

Por último, la fiscalidad del consumo es el ámbito en el que hay mayor grado de homogeneidad normativa dada la asunción del Impuesto del Valor Añadido (IVA) como general y obligatorio en toda la Unión. Además, otros impuestos sobre consumos específicos también se someten a normativa europea, por lo que el grado de armonización de la fiscalidad indirecta es alto, a diferencia de lo que ocurre con la imposición directa. Aproximadamente dos terceras partes de la imposición sobre el consumo corresponde al IVA, que representa el 7,9 % del PIB para el conjunto de los Estados de la Unión. Este impuesto experimentó una caída importante de su recaudación en los dos ejercicios posteriores a la crisis, corregida en parte porque a partir de 2009 su tipo de gravamen se ha incrementado en la mayoría de los Estados miembros (la media se sitúa en el 21,5 % en 2014). No obstante, la existencia de fraude y la incidencia de la economía sumergida es un grave problema para este tributo, que muestra una diferencia sustancial entre la recaudación teórica y la real, estimándose en un 1,5 % del PIB. En algunos Estados, esta diferencia se ha incrementado de manera notable desde el inicio de la crisis en 2008 (es el caso de España, Grecia, Letonia, Irlanda, Portugal y Eslovaquia).

En definitiva, el comportamiento de los Estados europeos en estos últimos años evidencia un esfuerzo en el incremento de la recaudación con dos ámbitos fundamentales de acción: el gravamen sobre las rentas derivadas del trabajo y la fiscalidad indirecta. Una interpretación general de esta tendencia debe hacerse considerando que la explicación de la misma se encuentra en la necesidad de solventar déficit presupuestarios, ya que no es la recomendada por la teoría económica en la fase contractiva del ciclo ni recomendable para los políticos que la aplican y deben someterse a reelección.

## 2. INCIDENCIA EN LOS GASTOS PÚBLICOS

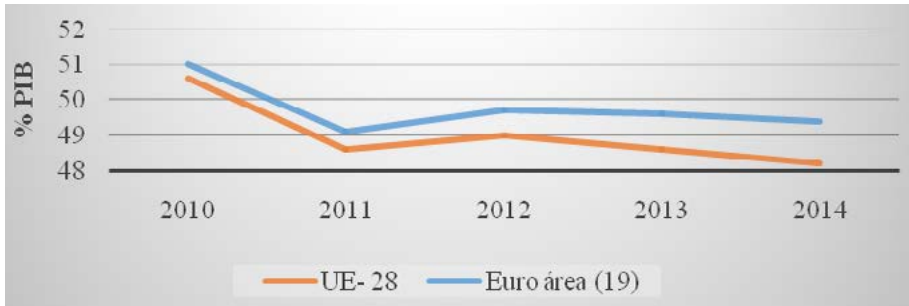
Con relación al comportamiento de los gastos públicos, el gráfico 2 muestra una tendencia contraria a la descrita para el caso de los ingresos, pues se experimenta un descenso del gasto de las administraciones públicas en

---

<sup>53</sup> Recoge los impuestos que gravan los ingresos procedentes del ahorro, las inversiones de los hogares y las sociedades y la carga fiscal asociada a los depósitos de capital derivados del ahorro y la inversión de ejercicios anteriores.

torno a dos puntos porcentuales sobre el PIB de cada grupo. Asimismo, se constata que el proceso de contracción del gasto público ha sido más intenso en la UE-28 que el que registra la zona euro:

Gráfico 2. *Evolución del gasto de los Estados de la UE/UEM*



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (2015b).

Estamos, de nuevo, ante un comportamiento coherente con el objetivo de limitar el déficit de las haciendas nacionales, pero no acorde al ciclo económico: lo esperable en condiciones de crisis económica es que el gasto del sector público crezca para hacer frente a la demanda de gasto social que sigue a una caída de la renta disponible de los ciudadanos. Este gasto social no se compone únicamente por las transferencias por desempleo, sino que engloba el coste de provisión de bienes públicos, cuya demanda crece, así como el coste de la prestación de servicios públicos que compensan la pérdida de capacidad económica de los individuos. Por tanto, más allá de la consideración de los datos globales, será necesario matizar los efectos de dicho descenso considerando la información desagregada por Estado para el año 2014. La tabla que sigue pone de relieve la variabilidad del comportamiento de cada país, con referencias extremas que van desde el casi 35% de gasto respecto al PIB de Rumanía al 57% de Dinamarca.

Los Estados que han reducido su gasto respecto al ejercicio 2008 son Rumanía (-12%), Lituania (-9%), Irlanda (-8%), Reino Unido (-6%) y Estonia (-4%). Para el resto de los Estados, la tendencia es creciente, destacando los incrementos de Chipre (26%), Finlandia (20%), Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria y Portugal (14%) y Dinamarca (10%). España ha ido reduciendo su ritmo de incremento del gasto público desde el 17% que experimentó en 2012 —frente al realizado en 2008— hasta un 8% en 2014. En definitiva, podemos observar cómo la resistencia a la reducción

Tabla 2. *Gasto público de la UE/UEM y Estados miembros en porcentaje del PIB, 2014*

EU-28		48,2	
EA-19		49,4	
<i>Estado miembro</i>	2014	<i>Estado miembro</i>	2014
Dinamarca	56,9	Alemania	44,3
Finlandia	58,3	Luxemburgo	42,4
Francia	57,5	Malta	44,0
Bélgica	55,1	Rep. Checa	42,6
Austria	52,7	España	44,5
Suecia	51,8	Reino Unido	43,9
Italia	51,2	Polonia	42,1
Hungría	49,9	Eslovaquia	41,6
Grecia	49,9	Bulgaria	42,1
Portugal	51,7	Estonia	38,0
Eslovenia	49,8	Letonia	37,1
Croacia	48,2	Irlanda	38,2
Holanda	46,2	Lituania	34,8
Chipre	49,3	Rumanía	34,9

*Fuente:* elaboración propia a partir de Eurostat (2016a).

del gasto público da como resultado el crecimiento del gasto en términos absolutos<sup>54</sup>. Los datos disponibles muestran que el gasto en protección

<sup>54</sup> También se producen cambios en su composición, sobre todo en los países en los que la presión sobre su deuda soberana ha generado costes elevados de intereses y de amortización de la misma. Así, en el ejercicio 2013, España presenta un nivel de endeudamiento del 93,6 % de su PIB, Irlanda del 123,7 %, Portugal del 129 % y Grecia del 175,1 %, respecto al objetivo de convergencia de Maastricht fijado en un máximo del 60 % (Banco Central Europeo, *Statistical Government Finances*). La carga de la deuda pública sobre su PIB supone, para el

social es el más importante en los presupuestos de los Estados miembros, suponiendo más del 40 % del gasto total que realizan<sup>55</sup>. La distribución por país ofrece información muy relevante en cuanto al peso y distribución de su población activa: así, hay países que registran mayor gasto en pensiones por jubilación (Italia, Luxemburgo o Austria), mientras que otros tienen un gasto relevante en subsidios por desempleo (Irlanda y España). Por funciones, la partida siguiente en importancia es el gasto en sanidad o salud, acercándose al 15 % del total del gasto de media en ambos grupos considerados. Esta sencilla y rápida aproximación al gasto social nos permite constatar el esfuerzo que los Estados han hecho en este periodo para tratar de mantener el nivel de provisión pública, siendo al tiempo una de las explicaciones de esa resistencia al descenso más intenso del gasto global de las administraciones públicas.

Dentro del gasto público, merece la pena tratar brevemente el capítulo de inversión, que ha sido considerado como clave para el crecimiento económico de un territorio y se ha utilizado por parte de los Gobiernos como un instrumento para crear las condiciones idóneas para la inversión privada y estimular la actividad económica. Al margen del cuestionamiento sobre el alcance de esta política de inversión, sigue tomándose como referencia este criterio para evaluar la contribución de los gobiernos al crecimiento económico de su territorio y es esencial en cuanto a su contribución en el proceso de convergencia económica de los Estados miembros. No podemos obviar que en torno al 30 % del presupuesto de la propia UE se destina a los fondos estructurales, cuya finalidad es financiar las políticas orientadas a la cohesión económica y social de Europa.

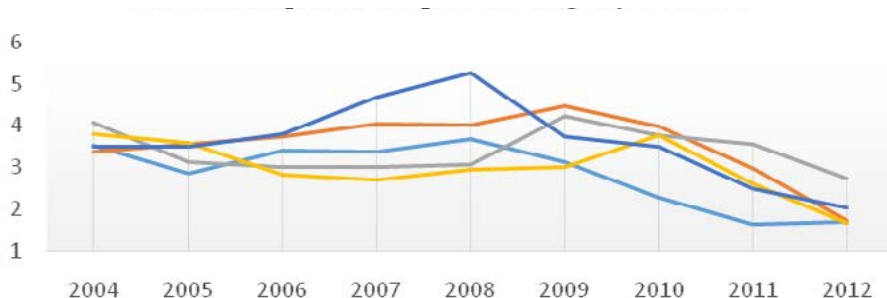
Ya hemos señalado que las causas de la crisis no son exclusivamente financieras, sino que son necesarias reformas estructurales en las economías nacionales que en buena medida exigirán inversiones importantes. Los datos muestran que el volumen total de inversión en la UE ha experimentado una fuerte caída como consecuencia de la recesión de 2008. Ese resultado es esperable en la medida en que el coste político de reducir el gasto en inversión es menor que el coste político derivado de una disminución en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. La reducción de este capítulo es, además, muy evidente en los Estados beneficiarios de las ayudas financieras del FEEF o del MEDE, como muestra el gráfico 3.

---

mismo año 2013, un 3,4 % del PIB para España, un 4 % para Grecia, un 4,3 % para Portugal y un 4,5 % para Irlanda; todos ellos muy por encima de la media UE-18, que se sitúa en un 2,9 %.

<sup>55</sup> Eurostat (2015c).

Gráfico 3. *Evolución de la inversión pública en Irlanda, España, Chipre, Portugal y Grecia*



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (2016a).

Cabe inferir que la disciplina presupuestaria exigida a estos Estados ha supuesto la reducción de la inversión pública, lo que dificulta, si no compromete seriamente, la realización de las reformas estructurales que deberían abordar para asegurar su crecimiento económico. La reducción de la inversión pública limita y minora también los efectos de la privada —hogares y empresas—, cuya caída refleja la pérdida de confianza en la economía y las dificultades para acceder a la financiación<sup>56</sup>. Se trata de un problema no menor, agravado por la regulación aprobada para los Fondos Estructurales del periodo vigente (2014/2020), que vincula la recepción de los mismos a la mejora de la gobernanza europea y al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Las reformas requieren financiación, de la que algunos Estados no pueden disponer sin incrementar su endeudamiento, y si no aportan esta financiación no pueden acceder a los fondos comunitarios para abordar dichas inversiones. Con la finalidad de superar esta restricción se instrumenta el European Fund for Strategic Investments —conocido como Plan Juncker—, que supone un intento de proveer de financiación adicional procedente del sector privado a los Estados en dificultades<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Eurostat (2013: 49).

<sup>57</sup> DOUE L 169/1 (2015): Reglamento UE 2015/1017, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión. De manera muy sucinta, el Plan Juncker pretende captar capital del sector privado para financiar inversiones públicas y facilitar la aportación de recursos propios de los Estados para estos proyectos. Una crítica

Otro concepto de gasto de gran importancia en los últimos años es la carga financiera soportada por los Estados con alto endeudamiento: Grecia, Italia, Portugal, Chipre, Irlanda y Bélgica superan el 100 % de su PIB. En 2014, la media de la zona euro alcanza el 92,1 % del PIB, mientras que la UE-28 se sitúa en el 86,8 %, incrementándose, en ambos casos, respecto al dato de 2013. De hecho, la evolución de la deuda pública (tabla 1) es similar en los dos grupos de Estados, con incrementos por encima de 7 puntos del PIB, lo que una vez más muestra la repercusión de la moneda única en el déficit financiero de los Estados de la UEM. Según datos de Eurostat<sup>58</sup>, la deuda pública aumentó en veinte Estados, de los cuales dieciséis comunicaron un porcentaje de deuda superior al 60 % del PIB en 2014. Los incrementos más importantes se produjeron en Eslovenia (10,6 puntos) y Bulgaria (9,3), mientras que Irlanda, Polonia, Chequia, Alemania, Malta, Eslovaquia, Hungría y Luxemburgo redujeron su deuda pública. Los datos anteriores toman una dimensión más precisa a la vista de la tabla 3, en la que presentamos el endeudamiento de la UE-28 y de la zona euro, desagregando para cada Estado miembro y considerando la variación experimentada en los dos últimos años del periodo considerado.

Tal como podemos contrastar, la mayoría de los Estados muestran un desbalance en sus cuentas no financieras, destacando los que superan el 3 % marcado como referencia, entre los se encuentran varios de los países del sur de Europa, entre ellos España.

A modo de cierre de esta sección podemos afirmar que los Estados miembros han actuado en los dos elementos del presupuesto para tratar de equilibrar sus cuentas: incrementando el ingreso y reduciendo su gasto consolidado, casi con la misma intensidad. Considerando la situación de crisis económica en la que han realizado este esfuerzo, las decisiones adoptadas adquieren mayor importancia porque son contrarias al efecto que el ciclo económico genera sobre ingresos y gastos públicos. Como hemos visto, el incremento de los ingresos tiene su origen en un aumento de la presión fiscal a la que se someten los factores menos móviles de la economía, fundamentalmente, el trabajo. Esta situación, como ya hemos descrito, genera problemas

---

sustancial al planteamiento de este instrumento es que no garantiza que afluya más financiación a los Estados más necesitados de inversiones estructurales, sobre todo porque el objetivo de los agentes privados —que serán los que aporten un mayor volumen de recursos— es la rentabilidad que dicha inversión genere. En este punto, cuestiones como la mera situación central o periférica de un país afectará a la rentabilidad esperada de sus proyectos y determinará una posición de ventaja o no en la captación de dichos fondos.

<sup>58</sup> Eurostat (2016a).



Tabla 3. *Endeudamiento de la UE/ UEM y Estados miembros (2013 y 2014)*

		<b>2013</b>		<b>2014</b>	
<b>EU-28</b>		<b>-3,3</b>		<b>-3,0</b>	
<b>EA-19</b>		<b>-3,0</b>		<b>-2,6</b>	
<i>Estado miembro</i>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<i>Estado miembro</i>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Dinamarca	-1,3	1,5	Italia	-2,9	-3,0
Luxemburgo	0,7	1,4	Bélgica	-2,9	-3,1
Estonia	-0,1	0,7	Polonia	-4,0	-3,3
Alemania	-0,1	0,3	Finlandia	-2,5	-3,3
Lituania	-2,6	-0,7	Grecia	-12,4	-3,6
Rumanía	-2,2	-1,4	Irlanda	-5,7	-3,9
Letonia	-0,9	-1,5	Francia	-4,1	-3,9
Suecia	-1,4	-1,7	Eslovenia	-15,0	-5,0
Rep. Checa	-1,3	-1,9	Croacia	-5,4	-5,6
Malta	-2,6	-2,1	Reino Unido	-5,7	-5,7
Holanda	-2,4	-2,4	Bulgaria	-0,8	-5,8
Hungría	-2,5	-2,5	España	-6,9	-5,9
Austria	-1,3	-2,7	Portugal	-4,8	-7,2
Eslovaquia	-2,6	-2,8	Chipre	-4,9	-8,9

*Fuente:* elaboración propia a partir de Eurostat (2016a).

importantes de equidad en el sistema y también de eficiencia, empeorando la competitividad de la UE frente al exterior, y la posición relativa de ciertos países —los de mayor déficit— frente a otros con mejor fiscalidad dentro de la propia Unión. Esta pérdida se ve agravada por la presión de la carga financiera del endeudamiento y los gastos sociales asumidos, que absorben una parte cada vez mayor del gasto público total. La consecuencia más inmediata es la reducción del gasto en las inversiones que las economías requieren para poder mejorar su competitividad.

#### IV. CONCLUSIÓN: LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN DURANTE LA CRISIS HA DEBILITADO LA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LA UNIÓN

En nuestra opinión, no se equivocan aquellos que apuntan al momento existencial que atraviesa actualmente la Unión. Esta, durante la crisis, ha actuado básicamente para garantizar la solidez de la moneda y ello ha requerido profundizar en el proceso de integración económica. Se han articulado, en particular, iniciativas que se han traducido en un incremento de la presión impositiva y disminución del gasto público (austeridad) con el objetivo de alcanzar los objetivos de déficit y deuda públicos y así garantizar la estabilidad presupuestaria de la zona euro, presentada como condición inexcusable del correcto funcionamiento de la UEM. Sin embargo, el desarrollo de la gobernanza económica de la Unión durante la crisis, que ha pivotado fundamentalmente sobre dicha regla de la estabilidad presupuestaria, no ha conseguido el efecto deseado. El resultado ha sido, antes bien, una afectación, en términos negativos, sobre la naturaleza constitucional del proyecto y su sostenibilidad económica.

Los últimos desarrollos de la gobernanza económica en la Unión han alterado su arquitectura institucional, minimizando el rol de los canales comunitarios y fortaleciendo de forma evidente su sesgo intergubernamental, y esto se ha hecho, en general, sin compensar esta tendencia con un reforzamiento del papel de las instituciones representativas en el nivel nacional como instrumentos de control efectivo de lo que sus Ejecutivos hacen en las instituciones europeas. Por cierto, esta apuesta por el intergubernamentalismo nos recuerda el momento fundacional y la primera etapa de funcionamiento de las Comunidades, si bien con la diferencia fundamental de que la Unión, en aquella primera fase, ejercía competencias muy limitadas, y, además, los Estados miembros considerados individualmente mantenían el control del proceso. En la actualidad, decisiones importantísimas al respecto se han adoptado empleando el «método de la Unión» frente al «método comunitario» (se han concretado, pues, fuera del derecho de la Unión). Se ha fortalecido el papel decisor y supervisor de las instituciones de la Unión que representan el interés particular de los Estados miembros (Consejo Europeo y Consejo), que, asimismo, han visto cómo han emergido serios competidores, instituciones también de sesgo intergubernamental pero cuyas decisiones se refieren únicamente a los países de la zona euro (eurocumbres y Eurogrupo). Especialmente preocupante para los que apostamos por el proyecto político de integración constitucional de la Unión es el hecho de que las decisiones que emanan de estas instituciones continúan siendo dibujadas en términos básicamente intergubernamentales

(atendiendo predominantemente a intereses nacionales en un marco donde, además, Alemania ha terminado por imponer su contrato social al resto de Estados provocando una abstracción peligrosa que no ha tomado en consideración los diversos contextos socioeconómicos de cada país<sup>59</sup>). La Comisión, la institución que debería funcionar articulando el interés general de la Unión, ha perdido mucho poder político durante el proceso, aunque desempeñe importantísimas funciones de supervisión sobre el cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria asumidos por los Estados. Asimismo, no hay que olvidar que, de facto, se ha producido la «nacionalización» de dicha institución en la medida en que los países no han renunciado a la composición «cada Estado un comisario» y copan los puestos de importancia en su seno a través de personas afines a sus Ejecutivos. El Parlamento Europeo, la institución que debería funcionar representando y articulando los intereses plurales de la ciudadanía europea, desempeña un papel absolutamente marginal en este escenario supraestatal de negociación, decisión y supervisión de las políticas económicas que vinculan a los Estados miembros. Y, en definitiva, esta nueva tendencia en el sistema institucional decisonal impide satisfacer los principios democráticos de publicidad y transparencia dificultando las posibilidades de fiscalización del poder, y, en su caso, la rendición de cuentas (especialmente preocupante en los casos de aquellos países en los que la asunción de la toma de decisiones por el nivel europeo en dichas instituciones, en la que se encuentran representados los Ejecutivos nacionales, no viene acompañada de un control parlamentario nacional efectivo)<sup>60</sup>.

Los hay que han interpretado este viraje hacia el intergubernamentalismo de la Unión como una solución necesaria para responder de forma ágil a los retos de la crisis. Ahora bien, una solución como esta, que quizá pudiera

---

<sup>59</sup> Areilza (2014: 225-226).

<sup>60</sup> En este sentido, Porras (2012: 165-166). En todo caso, abogar por una mayor intervención del Parlamento Europeo en este ámbito no impide tener en cuenta que son necesarios cambios en su organización y articulación interna para corregir las deficiencias de su funcionamiento. También resulta preciso generar una mayor motivación en la ciudadanía europea en lo relativo a la participación en los comicios europeos, que se ha ido reduciendo progresivamente desde las primeras elecciones hasta el día de hoy. Por otra parte, y desde el punto de vista del principio democrático, hay que tener en cuenta que los pesos y contrapesos en el ejercicio del poder democrático son menores en el plano europeo que en el plano nacional. En el plano europeo, por ejemplo, no existe el mismo control que en el plano interno puede ejercer la opinión pública, los partidos políticos y los medios de comunicación (Areilza, 2014: 44-46).

llegar a justificarse en el corto plazo (aunque siempre, naturalmente, acompañada de un reforzamiento de la participación de las instituciones representativas del Estado), no es una solución neutral pues altera completamente el equilibrio institucional europeo y no se puede perpetuar en el tiempo en el contexto de una Unión que decide cada vez más, en ámbitos cada vez más importantes, y en la que determinados Estados pueden ver cómo salen adelante decisiones a pesar de su oposición frontal a las mismas. En un contexto como este, creemos que un reforzamiento intenso del papel de los Parlamentos nacionales no podría compensar la falta de legitimidad democrática en el nivel europeo, donde decisiones decisivas para la vida cotidiana de los ciudadanos se estarían adoptando de espaldas a los requerimientos básicos del principio democrático.

Desde el constitucionalismo, no podemos aceptar que este empujón en el proceso de integración se pueda producir a cualquier precio, y, en la actualidad, uno de los grandes retos que ha de afrontar la Unión tiene que ver con la tensión existente entre el constitucionalismo normativo y un intergubernamentalismo político que agrega preferencias de los Gobiernos nacionales para llegar a soluciones que pueden producir un perjuicio en los estándares constitucionales de la Unión (o alcanzarse a costa de los mismos)<sup>61</sup>. La reivindicación sobre una interpretación constitucional de la crisis económica y la imposibilidad de realizar una interpretación funcional de la democracia al servicio de intereses como la eficacia o la eficiencia económica —en todo caso también intereses legítimos— no son discutibles<sup>62</sup>. Las soluciones a una crisis de tal magnitud pasan por el avance hacia una mayor integración económica, bancaria, fiscal, pero ello debe venir necesariamente acompañado de una profundización en la Unión Política (no podemos continuar ahondando en la profundización de la integración económica de la Unión a costa de su integración política)<sup>63</sup>. Urge renovar, ahora que el populismo antieuropeo todavía suena con baja intensidad —pero suena, ¡cuidado!—, la utopía europea a través de una necesaria legitimación de la misma. Por el contrario, la perpetuación de los modelos de funcionamiento de la Unión que se han impuesto en estos años de crisis es

---

<sup>61</sup> Poiaras (2010).

<sup>62</sup> Balaguer (2013a: 452-454; 2013b).

<sup>63</sup> En este sentido, entre muchos otros Chiti y Texeira (2013: 701 y 704-705), Torres (2013: 193-212), Menéndez (2012: 97), Areilza (2014: 227-236), Aguilar (2015: 134-135). Todavía pendiente de publicación, resulta interesantísimo el análisis que el profesor García Guerrero realiza sobre las consecuencias que las diferentes fases de la integración económica tienen para el principio democrático, al que van vaciando progresivamente de contenido (García Guerrero, en prensa).

contraproducente y contraria a la reinención de la integración basada en la idea de un poder europeo legítimo y limitado. Nos estamos refiriendo al «circuito cerrado» del modelo intergubernamental que domina la actuación de la Unión en dicho ámbito, ajeno a la transparencia y a la rendición de cuentas, pero también al modelo tecnocrático que la presenta como un proyecto vinculado a una cierta idea de despotismo ilustrado (otro asunto problemático al que deberíamos prestar más atención en nuestras investigaciones)<sup>64</sup>.

Es por tanto evidente que la supervivencia del proyecto constitucional europeo no se puede asentar única y exclusivamente en una legitimación por resultados. Sin embargo, tampoco consideramos acertado pensar, ingenuamente, que los mismos son intrascendentes; más bien, constituyen un factor adicional de legitimación de este proyecto de integración europea.

A nuestro juicio, la regla de estabilidad presupuestaria es un trasunto de una programación adecuada de los ingresos y gastos públicos, y, por tanto, no debe cuestionarse tanto su aplicación como su concreta configuración, el momento e intensidad con que se impone al conjunto de la Unión, y, en concreto, a los Estados que presentan un elevado déficit y que no disponen de recursos para poder reestructurar su economía (que se ven abocados a tomar decisiones contrarias a lo que su situación económica demanda con los efectos perversos que hemos puesto de relieve). En estos casos, en particular, un planteamiento estricto de la regla de estabilidad impedirá que actúen los estabilizadores automáticos del presupuesto, que son los instrumentos que permiten adecuar la actuación fiscal de un gobierno al ciclo económico, compensando con el presupuesto los desequilibrios del mercado en

---

<sup>64</sup> Aunque no ha sido objeto de este estudio, creemos que debemos apuntar la tesis de Areilza Carvajal, que compartimos plenamente, según la cual la dicotomía intergubernamentalidad/supranacionalidad no es suficiente para entender el desarrollo actual de la Unión. El enfoque que pone el acento únicamente en el análisis de la evolución de los equilibrios entre los Estados miembros y la Unión es insuficiente y hay que completarlo con el enfoque que hace referencia a la «infranacionalidad» en la configuración de las políticas de la Unión. El autor, con el término «infranacionalidad», hace referencia al funcionamiento marcadamente tecnocrático que se produce en el seno de la Unión; al protagonismo adquirido por actores expertos en determinadas materias que no necesariamente actúan atendiendo a intereses nacionales y/o europeos. Y propone, habida cuenta de que cierto funcionamiento tecnocrático es inevitable, que se trabaje por introducir transparencia y rendición de cuentas en dicho funcionamiento (recordando que para ello no hacen falta reformas constitucionales) (Areilza, 2014: 78-85).

un momento dado<sup>65</sup>; en tal situación, el presupuesto actúa como un freno en la recuperación de la economía, tanto por la incapacidad del sector público para abordar las inversiones necesarias como por la reducción de los recursos disponibles del sector privado, minorados a través de impuestos elevados.

La única opción actualmente a disposición de los Estados para reducir la presión fiscal e incrementar la renta disponible de los agentes económicos privados pasa por una severa restricción del gasto social que permita equilibrar el resultado final del presupuesto. Una decisión de este tipo no puede adoptarse sin asumir el elevado coste social que supondrá, en especial para los Estados con mayores problemas de déficit, sin pasar además por alto los graves problemas de legitimidad que ello comporta.

Como hemos mostrado, la asimetría en la respuesta de cada economía a la crisis tiende a mantenerse en el tiempo, con evoluciones dispares ante la imposibilidad del control de la moneda. La política regional europea, que junto a la disciplina presupuestaria permitieron cierta sincronización del ciclo económico de los Estados de la Unión Monetaria, no es capaz de asegurar la corrección de los desequilibrios que provocó la crisis. En su diseño y formulación actual, los fondos estructurales no pueden responder a las necesidades de financiación que requieren los problemas coyunturales que han aparecido ni, lo que es más relevante, a la corrección de las deficiencias estructurales que impiden la convergencia económica. Así, observamos que el criterio de reparto es el mismo que el previsto con anterioridad a la crisis, sin considerar la situación de Estados que presentan un grave deterioro de sus índices socio-económicos y que, por efecto de la incorporación de Estados de menor renta *per cápita*, han dejado de percibir financiación comunitaria a través de estos fondos. Además, pese a que el volumen de recursos del presupuesto de la UE que absorben los fondos estructurales es elevado, no ha experimentado un cambio significativo respecto del periodo anterior y ello pese al aumento de las disparidades interestatales que se constatan. Por

---

<sup>65</sup> En esencia, son mecanismos que permiten retirar renta en momentos de crecimiento e incrementarla en situaciones de crisis. Un estabilizador básico en el ámbito de los ingresos públicos es la progresividad del impuesto sobre las rentas personales: si la capacidad económica de un contribuyente se incrementa su carga fiscal será mayor que el crecimiento de su renta —de esta manera, el Estado retira recursos del mercado—. Por la vía del gasto, la partida más relevante son las transferencias sociales que compensan situaciones en las que el individuo no genera renta suficiente para su subsistencia: a través de estas subvenciones, los sujetos disponen de recursos que emplearán en el mercado, incentivando el crecimiento de la demanda agregada en momentos de caída del ciclo económico.

último, la inclusión de criterios de eficiencia en su reparto y la vinculación del derecho a su percepción al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria suponen un riesgo adicional para aquellos países con mayores problemas de déficit público, a lo que hay que añadir las dificultades que estos mismos Estados tienen para poder disponer de la financiación propia obligatoria que deben aportar a los proyectos de inversión que se financian a través de estos fondos. La Comisión es consciente del problema cuando crea el European Fund for Strategic Investments, pero ni el volumen de recursos que aporta ni los criterios de reparto utilizados garantizan que puedan financiarse las inversiones que algunas economías requieren para retomar el proceso de convergencia.

Pese a estas disfunciones, la Unión Europea sigue siendo un proyecto que se mantiene y cuya importancia es crucial en el entorno europeo. Se avance o no en la integración política (algo que consideramos absolutamente necesario), la ventaja de la agrupación para hacer frente a la competencia de otras áreas —Estados Unidos, el sudeste asiático y, especialmente, China— es casi la única oportunidad de crecer económicamente en un entorno de competencia global. El crecimiento económico del área y el de las regiones de menor nivel de desarrollo ha sido el sostén del proyecto europeo durante mucho tiempo. Pero la regla de estabilidad, tal como se ha configurado en su aplicación en un periodo de crisis económica, ha generado una pérdida de convergencia de las economías y de la cohesión del territorio con el consiguiente riesgo de desintegración. En nuestra opinión, la Unión debe dar mayor relevancia a los criterios de solidaridad interterritorial y cohesión para poder garantizar su propia pervivencia, y como propuesta planteamos no solo la revisión de la temporalidad impuesta por aplicación estricta de la regla de estabilidad sino también la reforma de los criterios de reparto de los fondos estructurales para permitir a los Estados con más déficit la financiación de las reformas que sus economías requieren para volver a ser competitivas.

### **Bibliografía**

- Aguilar Calahorra, A. (2015). La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a las medidas adoptadas ante la crisis económica. En F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén López y J. F. Sánchez Barrilao (eds.). *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*. Cizur Menor, Navarra: Universidad de Granada-Thomson Reuters Aranzadi.
- Areilza Carvajal, J. M. de (2014). *Poder y Derecho en la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi.
- Azpitarte Sánchez, M. (2014). Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal alemán de 14 de enero y de 18 de

- marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 301-336.
- Balaguer Callejón, F. (2012). Crisi economica e crisi costituzionale in Europa. En B. Andò e F. Vecchio (cur.). *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*. Padova.
- (2013a). Crisis económica y crisis constitucional de Europa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 91-107.
- (2013b). Una interpretación constitucional de la crisis económica. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 19, 449-454.
- Banco Central Europeo. (2016). *Statistisc. Government Finances*. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/stats/gov/html/index.en.html>.
- Bar Cendón, A. (2012). La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 59-87.
- Benvenuti, M. (2015). Le misure anticrisi adottate dall'Unione Europea: uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale). En F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén López y J. F. Sánchez Barrilao (eds.). *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*. Cizur Menor, Navarra: Universidad de Granada-Thomson Reuters Aranzadi.
- Carrera Hernández, F. J. (2013). Nuevos instrumentos para la gobernanza económica de la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos-PMD. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 44, 63-100.
- Chiti, E. y Teixeira, P. G. (2013). The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis. *Common Market Law Review*, 50, 683-708.
- Closa Montero, C. J. (2014). Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la Unión Europea: hacia una mutación constitucional europea. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 65-94.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2016). Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad. *COM*, (2016) 25 final, 2016/0010 (CNS).
- Craig, P. (2014). Economic governance and the euro crisis: Constitutional architecture and constitutional implications. En M. Adams, F. Fabbrini y P. Larouche (eds.). *The constitutionalization of European budgetary constraints*. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2433071>.
- Elías Méndez, C. (2015). El papel de las Instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de Europa, Comisión Europea y Parlamento Europeo. *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*. Cizur Menor, Navarra: Universidad de Granada-Thomson Reuters Aranzadi.
- Esparza Aroz, M. (2012). El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 153-202.
- Eurostat (2013). *Sustainable development in the European Union. 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5760249/KS-02-13-237-EN.PDF>



- (2014). *Eurostat News Release Euroindicators*. 6/2014. Disponible en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-23042014-AP/EN/2-23042014-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042014-AP/EN/2-23042014-AP-EN.PDF).
- (2015a). Europe in figures 2015: Eurostat yearbook. *Eurostat Statistics Explained*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Eurostat\\_yearbook#Related\\_Eurostat\\_publications](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Eurostat_yearbook#Related_Eurostat_publications).
- (2015b). *Eurostat News Release Euroindicators*. 186/2015. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7036737/2-21102015-AP-EN.pdf/22806a48-3bb0-4eb0-b641-d420af17be5b>.
- (2015c). *Eurostat News Release*, 122/2015. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899478/2-07072015-AP-EN.pdf/797f4af9-c37f-4631-8211-5dd0b32fcb31>.
- (2015d). *Eurostat News Release*, 181/2015. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7034688/3-16102015-CP-EN.pdf/7d2bba5e-ad86-4237-b5cf-08a5407ed801>.
- (2016a). Government finance statistics. *Eurostat Statistics Explained*. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_finance\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics).
- (2016b). *Eurostat News Release Euroindicators*. 10/2016. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7130733/2-15012016-BP-EN.pdf/2127ecab-7177-4060-9528-c1d938a75718>.
- European Stability Mechanism (2014). *Annual Report*, 12. Disponible en [http://www.esm.europa.eu/pdf/204204\\_ESM\\_RA\\_2014\\_web.pdf](http://www.esm.europa.eu/pdf/204204_ESM_RA_2014_web.pdf)
- Fasone, C. (2012). The struggle of European Parliament to participate in the new economic governance. *European University Institute Working Papers*, RSCAS 2012/45, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO-European Union Democracy Observatory.
- Fernández-Albertos, J. (2014). Lecciones de la crisis para el gobierno económico de Europa. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 163-187.
- Frosina, L. (2015). La costituzionalizzazione dei vincoli europei di bilancio. *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*. Cizur Menor, Navarra: Universidad de Granada-Thomson Reuters Aranzadi.
- García Guerrero, J. L. (2016). *Los derechos de ciudadanía en el nuevo orden mundial* (en prensa).
- García Pechuán, M. (2015). El Consejo. En A. López Castillo (dir.). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Volumen I: Instituciones de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Jonung, L. y Drea, E. (2009). *The euro: It can't happen, It's a bad idea, It won't last. US economists on the EMU, 1989-2002*. Bruselas: Comisión Europea.
- Kenen, P. (1969). The theory of optimum currency areas: An eclectic view. En R. Mundell y A. Swoboda (eds.). *Monetary problems of the international economy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- López Escudero, M. (2012). Las interminables reformas de la gobernanza económica de la zona euro. *Revista General de Derecho Europeo*, 27, 1-9.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42, 397-431.

- Martínez Alarcón, M. L. (2013). La estabilidad presupuestaria en el marco de la globalización: algunas reflexiones sobre su compatibilidad con la ideología jurídica del *Welfare State*. En F. Reviriego Picón (coord.). *Constitución y globalización. Transformaciones del Estado constitucional*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Martínez Lago, M. A. (2013). Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En D. López Garrido (dir.). *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*. Madrid: CEPC.
- Martinico, G. (2014). EU crisis and constitutional mutations: a review article. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 247-280. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2439614>.
- Medina Guerrero, M. (2014). La constitucionalización de la *regla del equilibrio presupuestario*. Integración europea y centralización estatal. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 189-210.
- Menéndez Menéndez, A. J. (2012). La mutación constitucional de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 96, 41-98.
- (2015). Integración económica e integración política: presentación panorámica. En A. López Castillo (dir.). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Volumen I: Instituciones de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Miguel Bárcena, J. de. (2011). *El gobierno de la economía en la Constitución Europea. Crisis e indeterminación institucional*. Barcelona: J. M. Bosch editor.
- Mundell, R. (1961). A theory of optimum currency areas. *The American Economy Review*, 51 (4), 657-665.
- OCDE (2015). *Aligning transfer pricing outcomes with value creation, Actions 8-10- 2015, Final Reports*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264241244-en>.
- Poiars Maduro, M. (2010). Passion and Reason in European Integration. *Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin* am 10. Februar 2010.
- Poli, T. M. (2015). Corti costituzionali e governance económica: democracia e diritti fondamentali nel turbine della crisi económica. En F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén López y J. F. Sánchez Barrilao (eds.). *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*. Cizur Menor, Navarra: Universidad de Granada-Thomson Reuters Aranzadi.
- Porras Ramírez, J. M. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea. Consideraciones críticas tras la reforma del Tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos*, 156, 125-166.
- Puetter, U. (2012). Europe's deliberative intergovernmentalism: The role of the Council and European Council in EU economic governance. *Journal of European Public Policy*, 19 (2), 161-178. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.609743>.
- Ragone, S. (2015). La incidencia de la crisis en la distribución interna del poder entre parlamentos y gobiernos nacionales. En F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén López y J. F. Sánchez Barrilao (eds.). *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*. Cizur Menor, Navarra: Universidad de Granada-Thomson Reuters Aranzadi.
- Torres, F. (2013). The euro crisis, institutional change and political constraints. En B. de Witte, A. Héritier y A. H. Trechsel (eds.). *The Euro crisis and the state of European Democracy*. Florencia: European University Institute.

- Unión Europea (2014). *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Statistical Books.
- Von Bondandy, A. e Ioannidis, M. (2014). La deficiencia sistémica en el Estado de Derecho. Qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 19-64.
- Weiler, J. H. H. (2011). The political and legal culture of European Integration. *International Journal of Constitutional Law*, 9 (3-4), 678-694. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mor054>.

# LA GOBERNANZA REGIONAL DEL DESARROLLO EN AMÉRICA DEL SUR (2000-2015)<sup>1</sup>

## Regional development governance in South America (2000-2015)

STEFANO PALESTINI

Universidad Libre de Berlín

stefano.palestini@eui.eu

### *Cómo citar/Citation*

Palestini, S. (2017).

La gobernanza regional del desarrollo  
en América del Sur (2000-2015).

*Revista de Estudios Políticos*, 176, 191-222.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.06>

### **Resumen**

El artículo presenta y discute a través de una perspectiva comparada, el concepto de «gobernanza regional del desarrollo» (GRD) como una modalidad de cooperación sur-sur. En la primera parte del artículo se demuestra la relevancia renovada adquirida por estas iniciativas, luego de un período de marcada disociación entre regionalismo y desarrollo durante las décadas del regionalismo abierto y de las reformas neoliberales de mercado. En la segunda parte del artículo se analiza, a través de *process tracing analysis* y de un extenso trabajo de campo, la experiencia de la cooperación en infraestructura en América del Sur durante el período 2000-2015 como un ejemplo de GRD, identificando los factores que intervienen en la implementación de bienes colectivos en la región. El artículo concluye enfatizando la urgencia de fortalecer estas modalidades regionales de cooperación sur-sur en un contexto económico global particularmente difícil para América Latina.

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en el proyecto «Diseño institucional en integración regional comparada (InDeCRI)», código CSO 2016-76130-P, financiado por la Agencia Española de Investigación. El artículo se benefició de la investigación realizada por el autor en el Colegio de Graduados, hospedado en la Universidad Libre de Berlín y financiado por la Deutsche Forschungsgemeinschaft: «The Transformative Power of Europe».

**Palabras clave**

América del Sur; bienes públicos; cooperación Sur-Sur; cooperación internacional; integración regional; IIRSA; Unasur; bancos regionales de desarrollo; regionalismo.

**Abstract**

The article discusses the concept of Regional Development Governance (RDG) as a type of South-South cooperation. RDG initiatives have acquired new salience after two decades of *new regionalism* and neoliberal reforms in which «development» and «regionalism» became increasingly dissociated. The article analyses the experience of infrastructure cooperation in South America in the period 2000-2015, as an example of RDG. Through the use of process tracing analysis and extensive fieldwork, it identifies the factors that intervene in the implementation of collective goods in the region. The article concludes by emphasizing the necessity to strengthen this type of initiative especially in the low economic growth conjuncture that Latin American countries are facing.

**Keywords**

South America; public goods; south-south cooperation; international cooperation; regional integration; IIRSA; Unasur; regional development banks; regionalism.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. GOBERNANZA REGIONAL DEL DESARROLLO EN PERSPECTIVA COMPARADA. 1. Regionalismo desarrollista (1940-1970). 2. Regionalismo abierto y neoliberalismo (1980 en adelante). 3. Formas emergentes de gobernanza regional del desarrollo (1990 en adelante). III. LA GOBERNANZA REGIONAL DEL DESARROLLO EN ACCIÓN: LA COOPERACIÓN SECTORIAL EN INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA DEL SUR (2000-2015). 1. Marco conceptual y metodológico. 2. Presentación de los hallazgos. IV. CONCLUSIONES: DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA REGIONAL DEL DESARROLLO EN UN CONTEXTO GLOBAL INCIERTO. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, y con especial énfasis desde la década de los años sesenta, los Gobiernos en diversas regiones del globo han visto en la asociación y cooperación con los países vecinos un camino posible para mejorar las condiciones económicas y sociales de sus propios pueblos. Se puede decir, por tanto, que regionalismo y desarrollo —en tanto componentes del discurso de la modernidad— han estado históricamente vinculados, aunque las formas específicas de dicho vínculo han experimentado transformaciones de la mano del cambio en las estructuras de poder y del cambio en las ideas acerca de cuáles son los fines deseables del desarrollo y cuáles los medios para alcanzarlo.

En las décadas de los años cincuenta y sesenta tendió a imponerse un consenso según el cual el desarrollo de las regiones económicamente rezagadas iba a ser el resultado del uso planificado y coordinado de la autoridad estatal a través de la integración de los sistemas productivos nacionales y de la convergencia de políticas públicas. Fueron los años de lo que John Sloan (1971) denominara un «regionalismo desarrollista» paralelo a la implementación de un sistema internacional de cooperación para el desarrollo a nivel global con instituciones especializadas tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Asociación de Desarrollo Internacional (AID). La Conferencia de Bandung y el posterior establecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) afianzarían por su parte la importancia de lo que décadas más tarde se denominaría la cooperación sur-sur.

A finales de la década de los setenta y con mayor fuerza en la década de los ochenta, el lenguaje para referirse al regionalismo y al desarrollo sufrió importantes transformaciones, imponiéndose el supuesto de que el desarrollo sería el resultado de la coordinación descentralizada de agentes privados operando de acuerdo a señales de mercado. Así, por ejemplo, bienes colectivos que en las décadas anteriores se asumían como responsabilidad del Estado y de la cooperación entre Estados, tales como la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, comenzaron a ser concebidos como resultado de la acción de actores privados actuando a través de mecanismos de mercado. La privatización, la liberalización y la reforma regulatoria pasaron a tener prioridad sobre la coordinación de políticas públicas y la cooperación internacional y regional. Como resultado de este cambio de ideas, regionalismo y desarrollo terminaron siendo conceptos disociados.

Sin embargo, ya a finales de los años noventa un número de iniciativas surgidas en el marco de proyectos regionales comenzó a desafiar, por una parte, la creencia en la automaticidad de los mercados y, por otra, la reducción de la cooperación para el desarrollo a fines exclusivamente humanitarios. Sin necesariamente ser un retorno al «regionalismo desarrollista» de las décadas de los años cincuenta y sesenta, estas iniciativas se pueden comprender como una gobernanza regional del desarrollo (Bruszt y Palestini, 2016), orientada a articular y coordinar las políticas públicas y los recursos y capacidades existentes en contextos regionales concretos.

Este artículo tiene el propósito de profundizar en el concepto de «gobernanza regional del desarrollo» (GRD) con un foco específico en América del Sur en cuanto subregión de América Latina y el Caribe. América Latina y sus subregiones representan hoy uno de los contextos regionales más idóneos para estudiar la relación entre regionalismo y desarrollo, no solo por el intenso proceso de diseño de instituciones en el que los Gobiernos de la región se han embarcado desde hace ya más de dos décadas (Dabène, 2009; Malamud, 2013; Nolte, 2014), sino también por la importante elaboración conceptual sobre nuevas modalidades de cooperación para el desarrollo, particularmente cooperación sur-sur. La cooperación sur-sur ha sido definida en la región sobre la base de un fortalecimiento mutuo entre oferente y receptor, reciprocidad, responsabilidad compartida y horizontalidad bajo el estricto respeto de la soberanía nacional y la no injerencia, principios que también encontramos en la mayoría de los proyectos de regionalismo que hoy conviven en América Latina en general, y en América del Sur en particular.

El artículo está dividido en tres partes además de esta introducción. En la primera parte se presenta el concepto de GRD mostrando evidencia histórica y comparada de cómo se han vinculado regionalismo y desarrollo en

iniciativas concretas en distintos rincones del globo. La segunda parte analiza, bajo la forma de un estudio de caso, un ejemplo contemporáneo de GRD en América del Sur. A través del uso de *process tracing analysis* y un extensivo trabajo de campo, se analiza el caso de la cooperación sectorial en el área de infraestructura entre los años 2000 y 2015. A través de este estudio de caso se identifican los factores y mecanismos que permiten implementar bienes colectivos regionales con beneficios tangibles para la población. El artículo finaliza con una discusión de los principales desafíos que enfrenta la consolidación de iniciativas de GRD en cuanto una modalidad posible de cooperación sur-sur.

## II. GOBERNANZA REGIONAL DEL DESARROLLO EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este artículo se entiende por GRD iniciativas a través de las cuales actores estatales y no estatales de dos o más países en una región producen programas y proyectos orientados al desarrollo económico y social de sus pueblos en el marco de un proyecto de regionalismo (véase Bruszt y Palestini, 2016). Esta definición general necesariamente debe ser problematizada cuando se asume una perspectiva histórica y comparada. En efecto, a través de una mirada histórica se hace evidente que el significado de «desarrollo», así como el de «gobernanza», han cambiado a lo largo del tiempo de acuerdo a las definiciones y prácticas de diferentes comunidades epistémicas (para una visión comprensiva, véase Rist, 2006; para una visión crítica, Escobar, 1995).

Así, por ejemplo, para la teoría de la modernización y para ciertas variantes de la teoría de la dependencia, «desarrollo» significaba primordialmente la transformación productiva de las economías nacionales y su inserción en la división internacional del trabajo, atribuyendo un rol fundamental en este proceso al Estado y a la inversión pública (véanse Rostow, 1966; Cardoso y Faletto; 1979; Larrain, 1989). Para economistas de formación neoclásica, en cambio, «desarrollo» se limita a mejoras en la competitividad de ciertos sectores de las economías nacionales en mercados regionales y globales, lo que permite un aumento en la renta o producto de una economía. En esta segunda acepción neoclásica, «desarrollo» queda reducido a «crecimiento económico» (Bhagwati, 1993; OMC y OCDE, 2013).

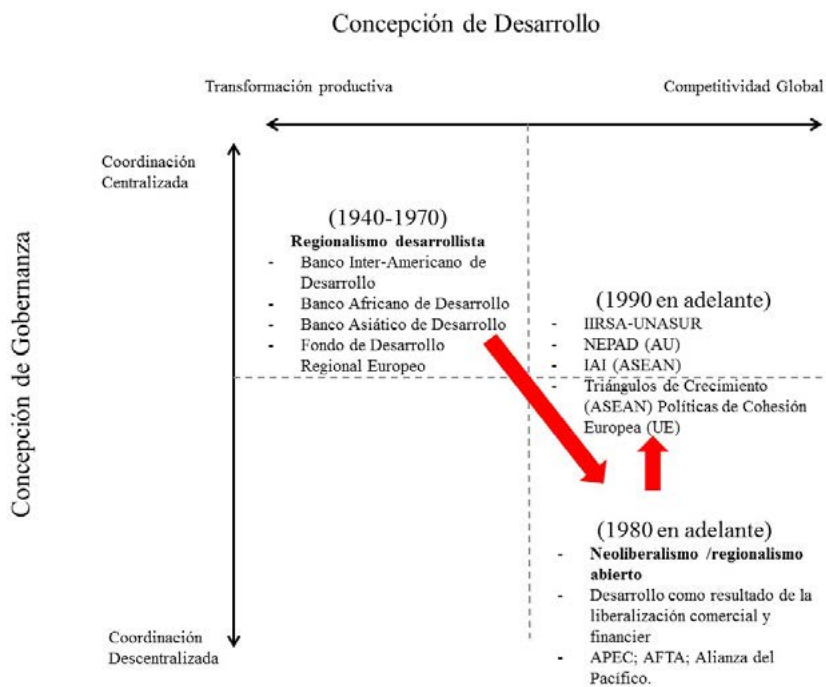
También el concepto de «gobernanza» tiende a fluctuar entre dos significados distintos. Una primera conceptualización enfatiza la coordinación centralizada entre autoridades públicas, mientras que una segunda entiende gobernanza como coordinación descentralizada basada en la acción de agentes



privados que compiten y se coordinan a través de precios y otras señales de mercado. Concepciones intermedias entre estos dos polos admiten la coordinación de agentes privados, pero generalmente subordinados a algún tipo de jerarquía pública (Lapavitsas y Noguchi, 2005; Wade, 2011; Rodrik *et al.*, 2004; Cimoli *et al.*, 2011).

Si combinamos estos tipos ideales de «desarrollo» y de «gobernanza» obtenemos un espacio esquemático sobre el que podemos situar la trayectoria histórica de la Gobernanza Regional del Desarrollo, tal como se observa en la figura 1.

Figura 1. *Trayectoria de la GRD*



*Fuente:* adaptado de Bruszt y Palestini (2016). Acrónimos: AFTA (Área de Libre Comercio de ASEAN); APEC (Cooperación Económica del Asia Pacífico); ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático); UE (Unión Europea); IAI (Iniciativa para la Integración de ASEAN); IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica), NEPAD (Nueva Asociación para el Desarrollo de África); UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).

## 1. REGIONALISMO DESARROLLISTA (1940-1970)

Es posible distinguir un primer período de iniciativas fuertemente influenciadas por las ideas de la teoría de la modernización que entendía el desarrollo como la trayectoria de economías nacionales de base agrícola hacia economías industrializadas y de mayor capacidad tecnológica. Las iniciativas de lo que John Sloan (1971) llamó el «regionalismo desarrollista» se caracterizaban por la coordinación entre gobiernos y autoridades públicas nacionales y subnacionales a través de planificación centralizada, cooperación intergubernamental y, de ser posible, supervisión supranacional (Perroux, 1955; Prebisch, 1963; Tinbergen, 1965).

Quizá el ejemplo más paradigmático de este período sean los primeros tres bancos regionales de desarrollo: el Banco Interamericano de Desarrollo (1959), el Banco Africano de Desarrollo (1964) y el Banco Asiático de Desarrollo (1966). A nivel subregional, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE) también fueron inspirados por estas ideas. Es interesante mencionar que las ideas que inspiraron la creación de estas instituciones y políticas provenían de economistas sudamericanos como Prebisch, así como de economistas de Europa oriental como Rosenstein-Rodan, que contribuyeron a afianzar la idea, hasta el momento inconcebible, de que era posible promover el desarrollo económico a través de instituciones internacionales (Helleiner, 2009). Estas ideas se basaban en el supuesto de que bajo términos de intercambio desfavorables entre las economías centrales y las periféricas, el regionalismo podía ser un instrumento para apuntalar y promover el proceso de transformación productiva de las economías retrasadas (CEPAL, 1959; Prebisch, 1963; Dosman, 2006).

## 2. REGIONALISMO ABIERTO Y NEOLIBERALISMO (1980 EN ADELANTE)

Hacia fines de 1970, las ideas «desarrollistas» fueron perdiendo influencia entre los círculos epistémicos, especialmente de los economistas que trabajaban en las instituciones multilaterales. El «desarrollo» fue redefinido como resultado del fomento de la competitividad global a través de políticas orientadas a eliminar las distorsiones sobre los precios (*to get the prices right*), de modo que permita la coordinación descentralizada de agentes privados que asignarían los recursos de modo racional. De este modo los sectores económicos más competitivos (sin importar si eran industrializados o primarios) alcanzarían mercados globales y podrían atraer inversión extranjera directa. El rol dejado a los gobiernos y autoridades públicas sería de mera «integración negativa», es decir, reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias para permitir el progresivo flujo libre de bienes, en un área de libre comercio, y

finalmente de fuerza de trabajo y de capitales, en un mercado común (Balassa, 1962; Bhagwati, 1993).

La política de reducir las barreras «en la región», para atraer inversión desde «fuera de la región» o «regionalismo abierto» como vino a ser llamado por la CEPAL (1994), dejó poco espacio para iniciativas de GRD, y se transformó en el paradigma dominante de nuevas organizaciones regionales, tales como la APEC. Paralelamente, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo reorientarían sus actividades hacia programas para el alivio de la pobreza, por una parte, y para el ajuste estructural de las economías nacionales promoviendo la venta de activos públicos así como reformas regulatorias, y rezagando a un segundo o tercer plano el apoyo al regionalismo. El «ajuste con rostro humano» y los «mercados amigables con la gente» serían los eslóganes que en la década de los noventa intentarían congeniar reformas neoliberales, por una parte, con humanitarismo, por otra (PNUD 1993; Banco Mundial, 1994; Culpeper, 1997; Rist, 2006; Babb, 2009; Vivares, 2013).

En el contexto latinoamericano, la Alianza del Pacífico (AP), creada en 2012 e integrada por Chile, Colombia, Perú y México, es un claro ejemplo de que el paradigma del regionalismo abierto no ha perdido su influencia, y que aún tiene manifestaciones institucionales contemporáneas. La AP no posee una secretaría permanente, por lo que difícilmente puede considerarse una organización regional, y su principal objetivo es convertirse en una plataforma de inversiones con un especial énfasis en las economías del Asia Pacífico.

### 3. FORMAS EMERGENTES DE GOBERNANZA REGIONAL DEL DESARROLLO (1990 EN ADELANTE)

El vínculo entre desarrollo y regionalismo, disociado por el neoliberalismo y el regionalismo abierto, se ha vuelto a recomponer en algunas iniciativas que, si bien se iniciaron tíbiamente en la década de mayor apogeo del consenso neoliberal en 1990, han asumido mayor vigor desde inicios del nuevo milenio. Como la figura 1 muestra, estas nuevas iniciativas se sitúan «en medio» de las otras dos categorías. Por una parte, los objetivos de estas iniciativas son más modestos que los programas desarrollistas orientados a la completa transformación productiva de las economías nacionales. Por otra parte, estas nuevas iniciativas rechazan el supuesto de que mercados liberalizados contribuirán, de por sí, al desarrollo de las economías y sociedades. Detrás de estas iniciativas está más bien el supuesto de que la existencia de asimetrías y desigualdades entre economías nacionales y subnacionales puede reducir notablemente los beneficios obtenidos de la inserción en mercados regionales y globales (Delors, 1989; Comisión Europea, 1997;

Lapavitsas y Noguchi, 2005; Stiglitz y Charlton, 2006; Wade, 2011; Bruszt y McDermott, 2014).

Lo que caracteriza a la mayor parte de estas formas emergentes de GRD es el uso del poder público articulado a través de organizaciones regionales para crear o mejorar instituciones y políticas que aumenten la capacidad de actores nacionales y locales de captar los beneficios de los mercados globales. Competitividad no es, por tanto, un resultado natural de las ventajas comparativas de ciertas economías y sectores —como es asumido bajo el paradigma del regionalismo abierto—, sino que es el resultado de políticas y programas de desarrollo, de la inversión pública y privada en las capacidades locales, y de la producción de bienes colectivos regionales, tales como infraestructura, programas de salud, programas de formación y educación, políticas de armonización y convergencia de normas y estándares, etc. (Rodrik *et al.*, 2004; Estevadeordal *et al.*, 2004; Bruszt y McDermott, 2009).

La figura 1 muestra algunos ejemplos de GRD que se han desarrollado durante este último período. Aunque la gran mayoría de estas iniciativas tiene lugar en lo que se ha tendido a llamar el «Sur Global», no se limitan solo a él. En efecto, los fondos estructurales post-1988 y la Política Europea de Cohesión pueden considerarse también ejemplos de GRD (Delors, 1989; Keating, 2008).

### **Sudeste Asiático**

En la década de los años noventa surgieron una serie de iniciativas regionales motivadas por el interés de las élites política del Sudeste Asiático de acelerar el proceso de integración y cooperación en el marco de ASEAN. El Programa de la Subregión del Gran Mekong (GMS), el Triángulo de Crecimiento de Indonesia-Malasia-Tailandia (IMT-GT) y el área de Crecimiento del ASEAN Oriental (BIMP-EAGA) surgen como políticas de desarrollo fundamentalmente focalizadas en la conectividad de la infraestructura regional y coordinadas por la Secretaría de ASEAN y por el Banco Asiático de Desarrollo. Se trata de iniciativas que articulan los objetivos de los Gobiernos nacionales y locales, las necesidades de las poblaciones locales y las estrategias de negocios de los agentes privados locales y transnacionales (Bull y Bøås, 2003; Dent y Richter, 2011; Palestini, 2012).

Con posterioridad a la crisis asiática que golpeó fuertemente a las economías de ASEAN mostrando su vulnerabilidad, los líderes de la organización lanzaron la Iniciativa para la Integración de ASEAN (IAI) con el objetivo de coordinar e implementar una cartera de proyectos en las áreas de interconectividad de infraestructura, formación de recursos humanos, TICs

e integración económica. Luego de una primera evaluación en 2005, el programa se ha expandido en su alcance y en sus recursos a través de la captación y gestión de recursos financieros proveniente mayoritariamente de la región, pero también de oferentes externos a través de cooperación sur-sur triangular (Carpenter *et al.*, 2013).

### **África subsahariana**

La GRD en África, por su parte, se ha ido coordinando y centralizando de manera creciente a través de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) adoptada por los líderes de la Unión Africana (UA) en 2001, y que opera como un eje para la captación y coordinación de recursos para financiar políticas y programas de desarrollo. Las organizaciones subregionales tales como SADC y ECOWAS, entre otras, también han creado recientemente bancos subregionales de desarrollo y han establecido «vehículos de propósito especial» (*special purpose vehicles*) con el fin de financiar y coordinar programas fundamentalmente en el área de infraestructura regional, incluyendo la participación de actores privados de dentro y fuera de la región (UNCTAD, 2013; Kararach, 2014).

### **América Latina**

Pero ha sido América Latina y el Caribe la región en la cual la GRD pareciera haber adquirido particular vigor de la mano del convencimiento, tanto de las élites políticas como de los grupos técnicos operando en organizaciones regionales y multilaterales, acerca de la necesidad de complementar la acción de los mercados con inversión pública y con cooperación interestatal. El distanciamiento del llamado Consenso de Washington subyace a la creación y reorientación de varias organizaciones regionales que hoy existen en América Latina y sus subregiones. El año 2000, los presidentes de los doce países de América del Sur se reunieron por primera vez en la historia y acordaron la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), iniciativa que luego pasaría a ser parte de uno de los Consejos Sectoriales de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Hoy, Unasur cuenta con doce consejos sectoriales que persiguen la cooperación y la producción de bienes colectivos en áreas tales como integración energética, salud pública, educación, desarrollo social, entre otras (Riggirozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2012; Palestini y Agostinis, 2015; Bianculli, en prensa).

El año 2004, los líderes del Mercado Común del Sur (Mercosur) adoptaron la creación de un Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur

(Focem) con el objetivo de reducir las asimetrías entre las economías de los Estados miembros. Aunque la magnitud del fondo es muy reducida, Focem aparece como un equivalente funcional a los fondos estructurales de la UE y a la IAI en ASEAN, iniciativas todas que comparten el objetivo de reducir asimetrías y brechas de desarrollo entre los Estados miembros (De Andrade Correa, 2010; Palestini, 2012).

En 2001, México y los países de América Central introdujeron el Plan Puebla Panamá, más tarde llamado Proyecto Mesoamérica, con una cartera de proyectos en las áreas de infraestructura, desarrollo humano y sustentable, turismo y comercio. Al igual que en el caso de IIRSA, el Proyecto Mesoamérica cuenta con el apoyo y con la coordinación de bancos regionales de desarrollo, incluyendo al CAF y al BCIE.

La importancia de la GRD en América Latina ha sido también impulsada a nivel iberoamericano en el marco del proceso de definición conceptual de la Cooperación para el Desarrollo Sur-Sur y Sur-Sur Triangular (véanse SEGIB, 2014 y 2015). Estos informes reconocen que los mecanismos regionales son ámbitos privilegiados para generar esquemas de cooperación triangular, definidos como aquella modalidad en la que los participantes se distribuyen los roles de primer oferente, segundo oferente y receptor (SEGIB, 2015). De acuerdo a esta definición, una organización regional puede actuar dentro de un esquema de cooperación triangular como segundo oferente, ya sea aportando recursos financieros o brindando capacidades organizativas y de gestión (SEGIB, 2015: 33; Sanahuja *et al.*, 2015).

Para el año 2013, los países iberoamericanos declararon haber participado en 50 programas y 28 proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional. Más de un tercio de los programas fueron orientados al fortalecimiento de capacidades socio-económicas, y nueve de cada diez programas fueron regulados por organizaciones regionales (SICA, CAN, Unasur y los organismos pertenecientes a la Conferencia Iberoamericana). A nivel de proyectos, la mitad fueron regulados por organizaciones regionales con un predominio de Mercosur y de la Alianza del Pacífico con cuatro proyectos respectivamente. Las organizaciones regionales tuvieron participación ya sea en la identificación, la negociación, la implementación y/o la evaluación de los proyectos (SEGIB, 2015).

Estos programas y proyectos constituyen un indicador de la institucionalización de la GRD en el espacio de América Latina y el Caribe. Sin embargo, ¿quiénes son los actores que gestan y participan en estas iniciativas? ¿Cuáles son los factores que explican que estas iniciativas logren pasar de los *dichos* a los *hechos* implementando bienes colectivos? En la segunda parte de este artículo se analizará en detalle una iniciativa específica de GRD, con el fin de responder estas preguntas.

### III. LA GOBERNANZA REGIONAL DEL DESARROLLO EN ACCIÓN: LA COOPERACIÓN SECTORIAL EN INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA DEL SUR (2000-2015)

En esta segunda parte se analizará la cooperación regional en infraestructura en América del Sur, como un caso de GRD. La cooperación sectorial en infraestructura se convirtió en un objetivo prioritario para los gobiernos de la región luego de la Primera Cumbre de Presidentes en Brasilia en septiembre de 2000, y se institucionalizó en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) con el mandato de ampliar y modernizar la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones de la región<sup>2</sup>. Desde 2010, IIRSA es parte del Consejo de Infraestructura y Planificación de Unasur (Cosiplan), y para 2014 presentaba una cartera de 560 proyectos, con 107 ya implementados, como se puede apreciar en la tabla 1.

Tabla 1. *Número de proyectos por área y fase de implementación (2014)*

Fase	Transporte	Energía
Implementado	86	21
En ejecución	154	12
Preejecución	266	21
<b>Total</b>	<b>516</b>	<b>54</b>

*Fuente:* elaboración propia a partir del Sistema de Información IIRSA-Cosiplan.

El hecho de que sea una iniciativa de relativa antigüedad (15 años), que presenta además un significativo, aunque variable, nivel de implementación de bienes colectivos regionales (más alto en el área de transporte que en el área de energía), hace de la cooperación sectorial en infraestructura un área de interés académico para comprender de qué modo actores estatales y no estatales se coordinan en un proceso de Gobernanza Regional del Desarrollo.

#### 1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

El objetivo de este estudio de casos es identificar los factores y mecanismos que permiten implementar bienes colectivos regionales, tales como

<sup>2</sup> Declaración de Brasilia 2000, párrafo 39.

interconexiones de transporte (puentes, carreteras, puertos e hidrovías), interconexiones energéticas (refinerías, gasoductos, oleoductos y plantas eléctricas) y armonización o convergencia de regulaciones nacionales (peajes transfronterizos, impuestos de embarque y desembarque, normativa de transporte y distribución de energía). En términos metodológicos, la «implementación de bienes colectivos regionales» constituye, pues, la variable dependiente del estudio.

¿Cómo explicar la implementación de bienes colectivos regionales? Desde un punto de vista analítico, el estudio se ciñe a la definición de Gobernanza Regional del Desarrollo brindada en la primera parte del artículo (véase Bruszt y Palestini, 2016). Esta definición requiere incluir en el análisis factores que se ubican al nivel de las relaciones entre Gobiernos (perspectiva intergubernamental), pero también entre Gobiernos y actores no estatales y multilaterales (perspectiva transnacional).

Cabe destacar que en América Latina en general, y en Sudamérica en particular, los estudios sobre regionalismo han tendido a asumir una perspectiva intergubernamental. Autores tales como Andrés Malamud (2003, 2005) y Olivier Dabène (2012) sostienen que el hecho de que los Estados sudamericanos presenten regímenes políticos presidencialistas implica que sean los Ejecutivos y, en definitiva, los presidentes, los principales, si no los únicos, responsables de la política exterior en general y de la cooperación regional en particular; diplomacia presidencial e interpresidencialismo son el equivalente de lo que en Europa ha sido el supranacionalismo (véanse también Malamud, 2008; Gardini y Lambert, 2011; Neto, 2011).

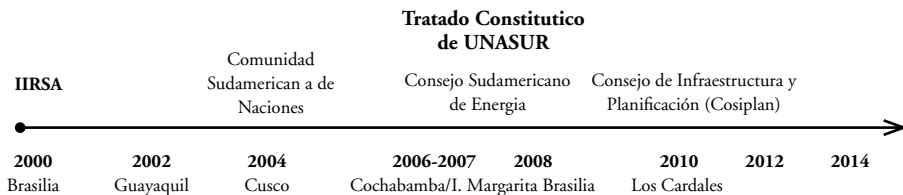
Este estudio concuerda con estos autores acerca de que una perspectiva intergubernamental es *necesaria* para estudiar la cooperación regional. Sin embargo, se sostiene al mismo tiempo que dicha perspectiva *no es suficiente*. Las decisiones tomadas a nivel intergubernamental y expresadas en declaraciones o formalizadas en tratados son el insumo básico para que la cooperación regional tenga lugar; empero, para que dicho insumo sea implementado en bienes colectivos regionales concretos se necesita de la agencia de otros actores, locales, multilaterales y transnacionales. Organizaciones multilaterales, en particular, escapan al control de un único gobierno nacional, por lo que definen objetivos y visiones con relativa autonomía. Sin embargo, su capacidad de agencia está ciertamente limitada por la soberanía nacional de los Estados. Esta segunda propiedad diferencia a una organización multilateral de una organización supranacional, categoría a la que corresponden, por ejemplo, los órganos que componen la Unión Europea.

Para realizar el estudio de casos se ha utilizado la metodología de *process tracing analysis*, un método elaborado en ciencias políticas y que tiene el objetivo de identificar paso a paso los factores que explican —a lo largo de una trayectoria temporal— las variaciones en una variable dependiente (Venesson,



2008; Bennett y Checkel, 2015). A través de esta metodología es posible reconstruir la interacción entre los factores, es decir el *mecanismo causal* que explica un determinado efecto (Héritier, 2008). El análisis de *process tracing* se efectuó a lo largo del periodo 2000-2015, rastreando las variaciones en la implementación de bienes colectivos regionales. La línea temporal se aprecia en la figura 2, mostrando las principales cumbres presidenciales (bajo la línea) y las principales instituciones creadas (sobre la línea).

Figura 2. *Línea temporal*



Las fuentes utilizadas fueron textuales y orales. El cuerpo textual analizado se compone de 120 textos correspondientes a las declaraciones presidenciales resultantes de todas las cumbres de presidentes sudamericanos del período bajo estudio, y algunas cumbres ministeriales, además de actas de reuniones y grupos de trabajo técnicos, y documentos e informes técnicos publicados y no publicados. Las fuentes orales fueron recolectadas a través de 42 entrevistas semiestructuradas efectuadas con miembros de los gobiernos de los Estados miembros de Unasur encargados de la política externa, y tomadores de decisiones vinculados a temas de infraestructura y energía a nivel nacional como también regional/internacional. La recolección de documentos y las entrevistas fueron realizadas en dos períodos de trabajo de campo en Sudamérica entre septiembre y diciembre de 2012, y entre octubre y enero de 2013. La lista de entrevistas puede consultarse en el anexo del artículo.

## 2. PRESENTACIÓN DE LOS HALLAZGOS

El análisis de *process tracing* permitió identificar cuatro factores que explican la implementación de bienes colectivos regionales en el marco de la cooperación regional en infraestructura. A continuación se presentarán estos factores en dos subsecciones. En la primera se describirá cada factor por separado, para luego, en la segunda subsección presentar la manera en que ellos interactúan, identificando el mecanismo causal que explica la implementación de bienes colectivos regionales.

**Mecanismos que explican la implementación**

## a) Consenso intergubernamental

El análisis mostró la existencia de un consenso entre los gobiernos de la región acerca de que la cooperación en el área de infraestructura representaba una situación ganadora para todas las partes. El análisis de las sucesivas declaraciones presidenciales mostró además que dicho consenso se mantuvo, al menos para la cooperación en infraestructura de transporte, a lo largo de todo el período estudiado<sup>3</sup>.

Dicho consenso intergubernamental se forjó durante las Cumbres Presidenciales de 2000 en Brasilia y de 2002 en Guayaquil. Aunque las agendas de ambas cumbres eran más amplias incluyendo un número importante de áreas y líneas de cooperación, la única área que fue institucionalizada en una iniciativa concreta fue la integración de la infraestructura regional. Hay tres razones que explican este consenso: primero, la situación precaria de la infraestructura en general empeorada por un marcado descenso en la década de los noventa de la inversión pública, no morigerado por el tibio aumento de la inversión privada. En el quinquenio 1996-2001, la inversión pública se redujo en dos tercios y la inversión privada solo aumentó en uno respecto al quinquenio 1980-1985 (OCDE, 2012). Segundo, la existencia de una propuesta concreta elaborada por el gobierno brasileño y con el soporte y aval técnico de los bancos regionales de desarrollo y de la CEPAL. Y tercero, cada uno de los Gobiernos pudo identificar de manera clara los beneficios asociados con un programa de infraestructura regional, como se aprecia en la tabla 2.

Tabla 2. *Intensidad de las preferencias respecto a la cooperación en infraestructura antes de la Cumbre de Brasilia (2000)*

Gobierno nacional	Preferencias en infraestructura de transporte	Preferencias en infraestructura de energía
Brasil	Alta. Reforzar lazos regionales, mientras la agenda comercial se encontraba bloqueada.	Alta. Reforzar lazos regionales, mientras la agenda comercial se encontraba bloqueada.

.../...

<sup>3</sup> El caso de la cooperación en energía merece un comentario aparte. En efecto, en el caso energético el consenso intergubernamental sufrió un serio quiebre a mediados de la década de los 2000 (véanse Palestini y Agostinis, 2015; Palestini, 2016).

.../...

<b>Gobierno nacional</b>	<b>Preferencias en infraestructura de transporte</b>	<b>Preferencias en infraestructura de energía</b>
MERCOSUR (Argentina, Paraguay y Uruguay)	Alta. Reducir asimetrías con Brasil, principalmente en materia de inversión en infraestructura.	Alta. Encontrar mercados para los excedentes energéticos (Paraguay); mejorar la seguridad energética (Argentina y Uruguay).
Chile	Alta. Estimular las industrias de embarco y desembarco en los puertos del litoral norte.	Alta. Mejorar la seguridad energética.
Perú	Alta. Estimular las industrias de embarco y desembarco en los puertos del Pacífico; aumentar la conectividad de transporte con Brasil.	Alta. Encontrar mercados para los excedentes energéticos.
Bolivia	Alta. Aliviar los déficits en infraestructura y ganar acceso a la ayuda al desarrollo de Brasil.	Alta. Encontrar mercados para los excedentes energéticos.
Ecuador	Alta. Aliviar los déficits en infraestructura y ganar acceso a la ayuda al desarrollo de Brasil.	Alta. Diversificar la matriz energética.
Colombia	Alta. Aliviar los déficits en infraestructura y ganar acceso a la ayuda al desarrollo de Brasil.	Alta. Diversificar la matriz energética.
Venezuela	Alta. Aliviar los déficits en infraestructura; aumentar la conectividad de transporte con Brasil.	Alta. Encontrar mercados para los excedentes energéticos; mejorar la capacidad técnica para la explotación de yacimientos de crudo pesado y súper pesado.
Surinam-Guyana	Alta. Aliviar los déficits en infraestructura; aumentar la conectividad de transporte con Brasil y ganar acceso a la ayuda al desarrollo de Brasil.	Alta. Mejorar la seguridad energética.

*Fuente:* elaboración propia basada en entrevistas y análisis textual.

Este consenso se mantuvo a lo largo de la década a pesar de los cambios de Gobiernos en muchos Estados sudamericanos. En efecto, en la Cumbre de Cochabamba de 2006 los Gobiernos de Venezuela y de Bolivia presentaron observaciones críticas a la manera en que IIRSA había sido concebida y al modo en que se estaba conduciendo por parte de los bancos regionales. Las críticas se concentraron fundamentalmente en la supuesta primacía de criterios financieros sobre criterios sociales para componer la cartera de proyectos, y la amenaza que algunos de los proyectos representaban para el medio ambiente y para comunidades campesinas y de pueblos originarios. Las críticas se procesaron dentro del contexto intergubernamental y motivaron reformas en la organización de IIRSA, sin por ello impedir el funcionamiento de la misma, que fue fuertemente respaldada por el resto de los Gobiernos de la región.

#### b) Relaciones estratégicas con organizaciones multilaterales

El análisis mostró también que, desde su fundación, IIRSA contó con el rol protagónico de organizaciones multilaterales. En efecto, IIRSA nació de una relación de colaboración entre funcionarios del Ministerio de Planificación de Brasil que habían implementado dos complejos programas de integración física en el territorio federal brasileiro (*Brasil em Ação* y *Avança Brasil*) durante el mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, dos bancos multilaterales de desarrollo (BID y CAF) y una organización regional, CEPAL. Un estudio comisionado por el presidente Cardoso al BID y a CEPAL, «Un Nuevo Impulso para el Desarrollo de la Integración Regional de América del Sur», se transformaría en la hoja de ruta de IIRSA durante su primera década de funcionamiento, dotándola de las directrices en materia de planificación y logística territorial.

A través de la Declaración de Brasilia, los Gobiernos sudamericanos delegaron al BID, al CAF y a Fonplata la conducción y la organización de IIRSA<sup>4</sup>. El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) se transformó en la secretaría técnica de IIRSA que, por primera vez en la historia, hizo posible la cooperación entre los 12 ministerios nacionales responsables de la planificación territorial, las obras públicas y la política energética. En efecto, antes de IIRSA estas agencias operaban en desconexión unas de otras, por lo que los planes nacionales eran concebidos de manera aislada e independiente, sin tomar en cuenta la dimensión regional y transnacional del territorio y con el resultado de que, por ejemplo, una carretera nacional arribaba al momento de cruzar un

---

<sup>4</sup> En conjunto, los tres bancos integraron el Comité de Coordinación Técnica (CCT) de IIRSA. Fonplata es el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

borde nacional a un punto ciego imposibilitando intercambios comerciales y reduciendo la interconexión de las comunidades transfronterizas aledañas.

Como fruto de la cooperación entre funcionarios de los ministerios nacionales y funcionarios de los bancos regionales se adoptó el concepto de «Eje de Integración y Desarrollo» como herramienta conceptual básica para diseñar la primera cartera de proyectos consensuados entre los países de la región. El concepto de «Eje» fue definido como una franja transnacional de territorio que comprende una cierta dotación de recursos naturales, comunidades humanas, áreas productivas y servicios logísticos, y que está articulada a través de redes de transporte, energía y comunicación que facilita el flujo de personas, bienes, servicios e información entre el territorio y desde el territorio hacia el resto del globo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000). La Cartera de IIRSA se compuso de diez Ejes, que se han mantenido con el paso de IIRSA a Cosiplan, añadiendo un Eje adicional, el Amazónico.

Con la creación de Unasur y con la integración de IIRSA al Consejo de Infraestructura y Planificación de Unasur (Cosiplan), las agencias nacionales y sus coordinadores han asumido un rol más protagónico. Sin embargo, como los propios coordinadores nacionales de Cosiplan reconocen, el rol de los bancos regionales de desarrollo continúa siendo fundamental para llevar a cabo las reuniones técnicas, contar con apoyo para el uso e implementación de las numerosas metodologías que se crearon en el seno de IIRSA, y para mejorar la presentación financiera de los proyectos de la cartera IIRSA-Cosiplan a la hora de buscar financiación en los mercados de capitales.

### c) Movilización de actores privados

Las teorías de la integración regional, la gran mayoría concebida e inspirada por el caso europeo, atribuyen una gran importancia a los actores privados (compañías, asociaciones empresariales, etc.) a la hora de explicar el éxito o fracaso de las experiencias de integración regional (véanse, por ejemplo, Mansfield y Milner, 1997; Mattli, 1999). En América Latina y en América del Sur, en particular, el rol de los privados ha sido mucho menor que en Europa a la hora de explicar los procesos de regionalismo e integración regional. La explicación radica en el hecho de que el mercado regional sudamericano —es decir los intercambios económicos y financieros entre las economías de la región— continúa siendo relativamente pequeño y fragmentado si se compara con el mercado europeo, norteamericano o del sudeste asiático. Es cierto que el mercado regional de manufacturas es relativamente importante en América del Sur; sin embargo, si uno compara el comercio intrarregional de bienes intermedios (una medida convencional de integración productiva) vemos que Sudamérica (14% del total de exportaciones) figura bastante por debajo de la Unión

Europea (39 %), de América Central y México (31 %) y del Sudeste Asiático (30 %). En el léxico de la ciencia política, la «interdependencia económica» en Sudamérica es baja en términos comparativos (CEPAL, 2014).

Esto, sin embargo, no invalida el hecho de que la inclusión de los actores privados —domésticos y transnacionales— es fundamental para poder pasar de los «dichos» a los «hechos» en materia de implementación de bienes colectivos regionales. Pero dicha inclusión no sucede de manera espontánea, sino que requiere de una acción proactiva de parte de gobiernos, organizaciones regionales y multilaterales que permita alinear las estrategias corporativas de las empresas con los proyectos de integración regional.

El análisis de la cooperación regional en infraestructura en el marco de IIRSA, y luego Cosiplan, muestra una incipiente capacidad de asociar privados en la implementación de bienes colectivos regionales.

Tabla 3. *Cartera de proyectos de transporte según tipo de financiamiento*

<b>Tipo de financiamiento</b>	<b>Número de proyectos</b>	<b>Inversión estimada (dólares)</b>
Público	399	68.887.700.106
Privado	70	28.883.750.990
PPP (público-privado)	35	10.669.209.788
<b>Total</b>	<b>504</b>	<b>108.440.660.884</b>

*Fuente:* elaboración propia, a partir de Sistema de Información IIRSA-Cosiplan.

La tabla 3 muestra la cartera de proyectos de transporte de IIRSA-Cosiplan. Aunque la gran mayoría de los proyectos cuenta con un esquema de financiamiento público (399), 105 proyectos cuentan con financiamiento privado y, de ellos, 35 constituyen iniciativas público-privadas. Proyectos emblemáticos como las carreteras IIRSA-Sur e IIRSA-Norte, que forman parte del Eje Inter-Oceánico y del Eje Perú-Brasil-Paraguay, fueron financiadas a través de una modalidad público-privada sobre la base de concesiones otorgadas por el Gobierno peruano a una compañía de construcción brasileña<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> En febrero de 2017 la Fiscalía del Perú inició una investigación por supuesta colusión entre la compañía constructora brasileña Oderbrecht y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, organismo perteneciente al Estado peruano. La colusión habría ocurrido durante la firma de los contratos para la construcción de IIRSA-Sur, lo que siembra un manto de escepticismo respecto a las asociaciones público-privadas en la región.

## d) Ingeniería financiera

Finalmente, el análisis ha mostrado la importancia de contar con mecanismos financieros diversificados para poder implementar bienes colectivos regionales, en especial cuando se trata de inversiones de largo plazo, como es el caso de los proyectos de infraestructura. En efecto, los proyectos de infraestructura regional enfrentan una serie de dificultades adicionales para su financiamiento. En primer lugar, se trata de proyectos muchas veces binacionales o incluso multinacionales, lo cual requiere de un marco institucional que facilite y provea seguridad jurídica a la implementación del proyecto. En segundo lugar, se trata de proyectos de integración que por su locación en áreas lejanas a los centros urbanos presentan un bajo retorno de la inversión en el corto plazo, y una baja visibilidad, lo que desincentiva a los actores privados y también a los Gobiernos a invertir en dichos proyectos.

Así, por ejemplo, las entrevistas con funcionarios, tanto de los Gobiernos como de los bancos regionales, reflejaron que los Gobiernos —particularmente las agencias encargadas del presupuesto, como los ministerios de Hacienda o de Economía— tienden a priorizar proyectos de infraestructura domésticos de mayor visibilidad (un hospital o una carretera urbana) por encima de un proyecto de integración regional cuyos beneficios inmediatos tienden a ser más limitados en términos relativos. Una adecuada y creativa ingeniería financiera es necesaria, por tanto, para evitar que estos proyectos con beneficios a medio y largo plazo queden entrampados en la etapa de preejecución.

El análisis mostró que IIRSA-Cosiplan hace uso de una arquitectura financiera creativa que, sin embargo, requiere ser robustecida para acelerar el nivel de implementación. La tabla 3 mostraba que la mayoría de los proyectos de transporte cuentan con financiamiento público. Sin embargo, cuando esta categoría «pública» se descompone, obtenemos una figura más compleja, como se aprecia en la tabla 4.

Tabla 4. *Fuente de financiamiento público de la cartera de proyectos de transporte*

Fuente de financiamiento	Número de proyectos	Inversión estimada (dólares de EE.UU.)
BID	34	8.631.697.490
CAF	24	3.768.649.972
Fonplata	6	524.412.784
Focem	7	763.510.000
BNDES	3	418.600.000
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>14.106.870.246</b>

*Fuente:* elaboración propia, Sistema de Información IIRSA-Cosiplan.

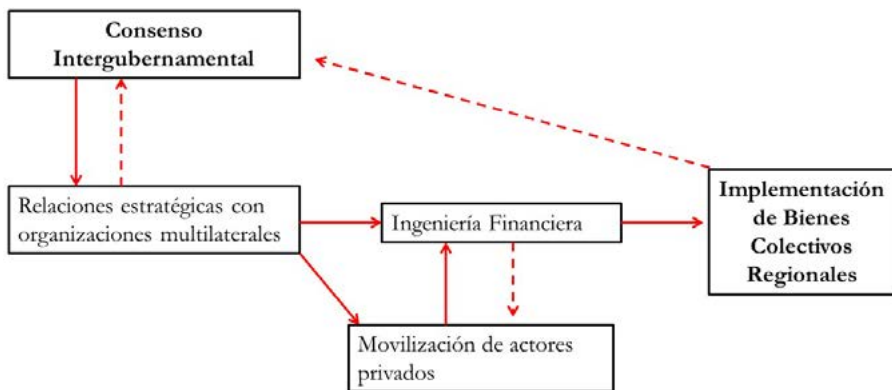
Se observa que los bancos regionales —principalmente BID y CAF— participan en el financiamiento de proyectos IIRSA-Cosiplan a través de préstamos a los Gobiernos. También Fonplata y el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) participan en la financiación de proyectos de infraestructura de transporte. Como se ha mencionado en la primera parte del artículo, el Focem es un instrumento innovador que funciona como fondo perdido, sin condicionalidades, y bajo un principio redistributivo donde Brasil, seguido por Argentina, son los principales contribuyentes, y Paraguay y Uruguay, los principales beneficiarios. Con la adhesión de Venezuela y Bolivia al Mercosur, el Focem adquirirá una nueva dimensión y cubrirá a la mitad de los países de la región. El Banco del Sur, cuya acta fundacional fue firmada en el 2007 por seis de los doce países de la región, podría también formar parte de la arquitectura financiera de los proyectos IIRSA-Cosiplan; sin embargo, su puesta en marcha ha enfrentado una serie de dificultades políticas y técnicas. El Grupo sobre mecanismos financieros y de garantías de Cosiplan también ha iniciado conversaciones con instituciones financieras extrarregionales (el Banco de Desarrollo Chino y el Banco de Desarrollo de los BRICS) para explorar una posible participación en la financiación de proyectos de infraestructura.

La tabla 4 muestra además la participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en la financiación de tres proyectos de transporte: dos carreteras en Bolivia y el puente Acre entre Brasil y Perú. No obstante, la participación del BNDES en la financiación de infraestructura en Sudamérica va más allá de la Cartera IIRSA-Cosiplan. El BNDES financió 17 proyectos de infraestructura entre 2005 y 2010 implementados por empresas de capital brasileño y haciendo uso de su modalidad de asistencia financiera Exim así como del Convenio sobre Créditos y Pagos Recíprocos establecido por la ALADI en 1983, y que actúa como una garantía de operaciones financieras en la región a través de un sistema multilateralizado de líneas de créditos. Es un punto a discutir, no obstante, si los proyectos financiados por el BNDES fuera de la Cartera IIRSA-Cosiplan corresponden a «bienes colectivos regionales» o son más bien proyectos de alcance exclusivamente nacional. La actual crisis económica y política que afecta a Brasil añade dudas adicionales acerca del rol que el BNDES jugará en iniciativas de GRD en el futuro en Sudamérica.

### *Interacción entre los factores*

La metodología de *process tracing* no solo permite identificar los factores que explican una determinada variable dependiente, sino que además posibilita entender cómo dichos factores interactúan, es decir, permite reconstruir el «mecanismo causal» (Héritier, 2008). La figura 3 ilustra dicho mecanismo causal para el caso de la cooperación regional en infraestructura.



Figura 3. *Mecanismo causal*

Fuente: elaboración propia.

El consenso intergubernamental es la condición necesaria (*sine qua non*) para que exista cooperación y coordinación de políticas y, por ende, implementación de bienes colectivos regionales. El consenso entre los Ejecutivos nacionales provee dos ingredientes fundamentales para la cooperación: legitimidad y eficacia. Cuando el consenso intergubernamental flaquea, la cooperación regional se convierte en flanco de críticas, ya sea por falta de legitimidad ante el público o por falta de eficacia en la implementación. El análisis efectuado mostró que esto sucedió para el caso de la cooperación sectorial en energía, lo que explica la baja tasa de implementación de proyectos de integración energética cuando se compara con la implementación de proyectos en transporte.

En efecto, durante las cumbres de Brasilia (2005), Cochabamba (2006) y la Cumbre Energética de Isla Margarita (2007), los Gobiernos nacionales no lograron hacer converger sus preferencias acerca de qué tipo de integración querían llevar a cabo y de qué manera querían hacerlo. Mientras algunos países abogaron por IIRSA como la plataforma idónea, otros optaron por nuevas iniciativas englobadas en el marco de PETROAMÉRICA. Una serie de tensiones intergubernamentales en materia energética coadyuvaron a que el consenso se rompiera y la cooperación sectorial quedase entrampada, lo que aún se observa al día de hoy en el seno del Consejo Energético de Unasur y de las discusiones para definir un Tratado Energético Sudamericano (para el caso de la cooperación sectorial en energía, véanse Palestini y Agostinis, 2015; Palestini, 2016).

El consenso acerca de los beneficios mutuos en un área de cooperación es por tanto una *conditio sine qua non*; sin embargo, no es condición suficiente para alcanzar la implementación. Como se observa en la figura 3, la alianza estratégica con organizaciones multilaterales actúa como una suerte de bisagra

entre los distintos factores causales identificados. La acción de los bancos regionales de desarrollo permitió coordinar y generar confianza entre las autoridades nacionales encargadas de planificar la infraestructura rompiendo con una historia de aislamiento y mutua desinformación, permitió asimismo articular asociaciones público-privadas, y funcionó además como eje para montar una ingeniería financiera que fuera capaz de trasladar los proyectos desde el papel a la realidad.

La flecha intermitente hacia «consenso intergubernamental» busca ilustrar que la asociación con los bancos regionales permitió asimismo afianzar el propio consenso intergubernamental. En el año 2000 los Gobiernos estuvieron dispuestos a emprender la aventura de IIRSA precisamente porque la presencia de los bancos regionales y, en sus inicios, CEPAL, daba garantías de que la iniciativa iba a contar con las capacidades organizativas y financieras. Otras organizaciones multilaterales y actores transnacionales pueden también cumplir el rol de «bisagras» para facilitar la implementación. En este sentido, la Secretaría General de Unasur, que desde el 2014 ha iniciado un proceso de construcción de capacidades a través de la creación de direcciones que apoyen y supervisen los consejos sectoriales, podrá cumplir un rol cada vez más importante en la coordinación de iniciativas de GRD.

La presencia de actores privados y de una ingeniería financiera son los factores más inmediatos que explican la implementación. La relación entre ambos es recíproca: modalidades creativas de financiación ayudan a atraer la participación privada; los privados, a su vez, contribuyen a diversificar las opciones de financiamiento. Finalmente, la flecha intermitente entre «implementación» y «consenso intergubernamental» simboliza el mecanismo de retroalimentación (*feedback*) fundamental: en la medida en que las iniciativas de cooperación son capaces de implementar bienes regionales, el consenso intergubernamental se afianza y el resto de los engranajes de la cooperación se consolida. Este *feedback* es esencial, pues los regímenes regionales intergubernamentales son por definición frágiles y sensibles a los cambios de Gobierno y de coaliciones (Strange, 1983). La única manera de que una iniciativa de gobernanza regional del desarrollo se mantenga en el tiempo y se institucionalice recae en última instancia en su capacidad de presentar resultados, lo que en ciencias políticas se ha denominado precisamente «legitimidad de resultado».

#### IV. CONCLUSIONES: DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA REGIONAL DEL DESARROLLO EN UN CONTEXTO GLOBAL INCIERTO

Este artículo ha explorado la relación entre regionalismo y desarrollo a través del concepto de Gobernanza Regional de Desarrollo (GRD). La primera parte del artículo ha ilustrado este concepto a través de la experiencia histórica y

comparada. Se ha argumentado que el paradigma del regionalismo abierto —a nivel regional— y del ajuste estructural —a nivel doméstico— contribuyeron a disociar las políticas regionales de las políticas de desarrollo, reduciendo las primeras a la acción automática de los mercados, y confinando las segundas a la superación de la extrema pobreza con fines humanitarios. Sin embargo, desde 1990, y con particular vigor a partir del nuevo milenio, nuevas iniciativas surgidas desde los propios proyectos regionales están combinando cooperación regional con políticas públicas de desarrollo para producir bienes colectivos en diversos sectores con beneficios concretos para las poblaciones.

La segunda parte del artículo ha profundizado en un caso específico de GRD en América del Sur. Se ha mostrado cómo la existencia de un consenso intergubernamental y la alianza estratégica con organizaciones multilaterales ha permitido generar una incipiente participación privada y una creativa ingeniería financiera que han resultado en la implementación de infraestructura regional en el área de transporte y, en un grado menor, en el área energética. De este modo, la experiencia IIRSA-Cosiplan se puede considerar un caso relativamente exitoso de GRD y de lo que los países en el contexto de la cooperación iberoamericana han venido a llamar la cooperación horizontal sur-sur regional (SEGIB, 2015).

El hecho de ser una experiencia exitosa no quiere decir, empero, que la cooperación sectorial en América del Sur esté exenta de desafíos que enfrentar para su consolidación futura, algunos de los cuales son generalizables para otros casos de GRD dentro y fuera de la región.

El primer desafío es de orden sistémico y de relación con la coyuntura de la economía política global. Luego de la Gran Recesión (2008) y de la crisis de la eurozona (2010), el contexto económico global se caracteriza por una marcada desaceleración del crecimiento y desequilibrios macroeconómicos (desequilibrio de cuentas corrientes, exceso de liquidez y baja demanda efectiva, y un marcado desequilibrio en los términos del intercambio). La desaceleración de la economía china y la adopción por parte de Pekín de una estrategia de sustitución de importaciones influyen en que América Latina, y especialmente América del Sur y el Caribe, enfrenten hoy su peor desempeño exportador en las últimas ocho décadas. Hoy los países de la región presentan una estructura productiva no muy diferente a la que tenían en la década de los años cincuenta, durante los orígenes del regionalismo desarrollista, es decir, una matriz exportadora no diversificada y primarizada, y una matriz importadora muy diversificada y dependiente de bienes de capital y tecnología (CEPAL, 2015). En este contexto negativo, la cooperación sur-sur y, particularmente, la GRD aparecen como estrategias no solo necesarias, sino urgentes. Bienes colectivos regionales tales como infraestructura en transporte (pero también en energía y telecomunicaciones), un sistema de educación y formación regional, políticas

industriales regionales, etc., son necesarios para poder generar los encadenamientos productivos y mercados regionales que permitirán realizar el objetivo de desarrollo de largo plazo: un crecimiento endógeno, menos dependiente y vulnerable a los choques externos. Este artículo ha mostrado que iniciativas similares a IIRSA-Cosiplan se están adoptando en África (en el marco de NEPAD) y en el Sudeste Asiático (IAI); América Latina puede y debe aprender de las experiencias en estas y otras regiones.

Un segundo desafío consiste en preguntarse cuán «buenos» y cuán «colectivos» son los «bienes colectivos regionales» que se busca implementar. Ciertos bienes colectivos (carreteras internacionales, plantas energéticas, represas) pueden tener efectos distributivos de diverso signo según el sector de la población que se mire. IIRSA, por ejemplo, enfrentó durante sus primeros años de funcionamiento críticas y cuestionamientos por parte de movimientos sociales ambientalistas y defensores de los pueblos originarios. Las iniciativas de GRD requieren por tanto ser inclusivas e involucrar en su diseño a todos los potenciales interesados. En muchas regiones, los ciudadanos desconocen la proveniencia de ciertos bienes colectivos, incluso de aquellos que pueden tener un impacto directo en sus vidas. Pocos ciudadanos peruanos o brasileños saben, por ejemplo, que la nueva carretera que atraviesa sus poblados y los conecta fue ejecutada gracias a una iniciativa regional y que involucró a más de un Gobierno de la región. Incluso en el contexto de la Unión Europea —la organización regional que más se acerca a un sistema político con formas más sofisticadas de *accountability*— los tomadores de decisiones se lamentan de la falta de debate en el Parlamento Europeo acerca de los resultados y efectos de los programas implementados por la Política de Cohesión. Una GRD inclusiva y con mayor visibilidad de cara a los ciudadanos contribuirá al arraigamiento de estas iniciativas y al sentido de pertenencia... y en el largo plazo a la «identidad regional» de los ciudadanos.

Finalmente, para ser efectiva, la GRD requiere de capacidades regionales más robustas. Iniciativas y políticas tales como las que los consejos sectoriales y grupos de trabajo de Unasur, Mercosur y CAN buscan implementar requieren de un apoyo y de un seguimiento técnico profesional y capacitado. América Latina cuenta con un número importante de organizaciones regionales y multilaterales, algunas de ellas de conocimiento experto que pueden contribuir, en coordinación con las secretarías generales, al diseño y seguimiento de las políticas públicas regionales. La cooperación entre la Secretaría General de Unasur y organizaciones tales como CEPAL y OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) va en esta línea. Así mismo, parte de la cooperación internacional para el desarrollo podría ser canalizada para el fortalecimiento institucional de las secretarías generales, de los fondos regionales y de los institutos regionales existentes.

## Bibliografía

- Babb, S. (2009). *Behind the Development Banks*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226033679.001.0001>.
- Balassa, B. (1962). *The Theory of Economic Integration*. London: Allen and Unwin.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *A new push for regional infrastructure development in South America*. Washington: BID.
- Banco Mundial (1994). *The World Bank Annual Report*. Washington: Banco Mundial.
- Bennett, A. y Checkel, J. T. (2015). *Process tracing: From metaphor to analytical tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhagwati, J. (1993). Regionalism and multilateralism: An overview. En J. De Melo y A. Panagariya (eds.). *New Dimensions in regional integration* (pp. 22-50). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628511.004>.
- Bianculli, A. (en prensa). Latin American regionalism: Old, new, post or overlapping? En T. Börzel y T. Risse (eds.). *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Bruszt, L. y McDermott, G. (2009). Transnational integration regimes as development programmes. En L. Bruszt y R. Holzhaecker (eds.). *The transnationalization of economies, States and societies: New challenges for governance in Europe*. Berlin: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-0-387-89339-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-0-387-89339-6_2).
- (2014). *Leveling the playing field. Transnational regulatory integration and development*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703143.001.0001>.
- Bruszt, L. y Palestini, S. (2016). *Regional development governance*. En T. Börzel y T. Risse. *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Bull, B. y Bøås, M. (2003). Multilateral development banks as regionalising actors: The Asian Development Bank and the Inter-American Development Bank. *New Political Economy*, 8 (2), 245-261. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13563460307176>.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Carpenter, D., Alavi, R. y Zulkifli, I. (2013). Regional development cooperation and narrowing the development gap in ASEAN. En M. McGillivray y D. Carpenter (eds.). *Narrowing the development gap in ASEAN: Drivers and policy options* (pp. 134-177). Abingdon: Routledge.
- CEPAL (1959). *The Latin American Common Market*. Santiago: General Secretariat Economic Commission for Latin American and the Caribbean.
- (1994). *Open Regionalism in Latin American and the Caribbean. Economic integration as a contribution to changing production patterns with social equity*. Santiago: CEPAL.
- (2014). *Regional integration towards an inclusive value chain strategy*. Santiago: CEPAL.
- (2015). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. E. (2011). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press.

- Comisión Europea. (1997). *Agenda 2000: For a stronger and wider Union*. Bruselas: Comisión Europea.
- Culpeper, R. (1997). *Titants or Behemoths?* London: Lynne Rienner Publishers.
- Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration. Theoretical and comparative explorations*. New York: Palgrave MacMillan.
- (2012). Consistency and resilience through cycles of repoliticization. En P. Riggirozzi y D. Tussie (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America* (pp. 41-64). London: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_3).
- De Andrade Correa, F. (2010). Regional integration and development. En M. T. Franca Filho, L. Lixinski y M. B. Olmos Giupponi (eds.). *The law of MERCOSUR* (pp. 395-412). Oxford: Hart Publishing.
- Delors, J. (1989). *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Brussels: European Commission, Committee for the Study of Economic and Monetary Union.
- Dent, C. M. (2008). The Asian Development Bank and developmental regionalism in East Asia. *Third World Quarterly*, 29 (4), 767-786. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01436590802052714>.
- Dent, C. M. y Richter, P. (2011). Sub-regional cooperation and developmental regionalism: the Case of BIMP-EAGA. *Contemporary Southeast Asia*, 33 (1), 29-55. Disponible en: <https://doi.org/10.1355/cs33-1b>.
- Djelic, M. L. y Sahlin-Andersson, K. (eds.) (2006). *Transnational governance: Institutional dynamics of regulation*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511488665>.
- Dosman, E. (2006). *Raúl Prebisch: Power, principle and ethics of development*. Buenos Aires: INTAL.
- ECLAC, E. D. D. (2012). *Infrastructure for regional integration*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Escobar, A. (1995). *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Estevadeordal, A., Frantz, B. y Nguyen, T. R. (2004). *Regional public goods: From theory to practice*. Washington, DC: Asian Development Bank and Inter-American Development Bank.
- European Commission (1997). *Agenda 2000: For a stronger and wider Union*. Brussels: European Commission.
- Gardini, G. L. y Lambert, P. (2011). *Latin American foreign policies*. New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230118270>.
- Helleiner, E. (2009). The development mandate of international institutions: Where did it come from? *Studies in Comparative International Development*, 44 (3), 189-211. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12116-009-9042-3>.
- Héritier, A. (2008). Causal explanation. En D. Della Porta y M. Keating (eds.). *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.005>.
- Kararach, G. (2014). *Development policy in Africa: Mastering the future?* Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137360595>.

- Keating, M. (2008). Thirty years of territorial politics. *West European Politics*, 31 (12), 60-81. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380701833723>.
- Lapavistas, C. y Noguchi, M. (2005). *Beyond market-driven development: Drawing on the experience of Asia and Latin America*. Abingdon: Routledge.
- Larrain, J. (1989). *Theories of development: Capitalism, colonialism, and dependency*. Cambridge: Polity Press.
- Lenz, T., Bezuijen, J., Hooghe, L. y Marks, G. (2014). *Patterns of international organization. Task specific vs. general purpose*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper RSCAS 2014/128.
- Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience. En F. Laursen (ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives* (pp. 53-73). Aldershot: Ashgate.
- Malamud, A. (2005). Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement. *Review of International Affairs*, 18 (3), 421-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09557570500238068>.
- (2008). Jefes de Gobierno y procesos de integración: las experiencias de Europa y América Latina. En P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño-Ruiz (eds.). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (pp. 137-162). México: Siglo XXI.
- (2013). Overlapping regionalism, no integration: Conceptual issues and the Latin American experiences. RSCAS Working Paper, 2013/20.
- Mansfield, E. D. y Milner, H. (1997). *The political economy of regionalism*. New York: Columbia University Press.
- Mattli, W. (1999). *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756238>.
- McGillivray, M. y Carpenter, D. (eds.) (2013). *Narrowing the development gap in ASEAN: Drivers and policy options*. Abingdon: Routledge.
- Neto, O. A. (2011). *De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Nolte, D. (2014). Latin America's new regional architecture: A cooperative or segmented regional governance complex? RCAS Working Papers 2014/89.
- OCDE (2012). *Latin American economic outlook. Transforming the State for development*. París: OCDE.
- OMC y OCDE (2013). *Aid for trade at a glance: Connecting to value chains*. París: OCDE.
- Palestini, S. (2012). Regímenes de integración regional: la construcción institucional de los mercados del sur global. *Revista de Sociología*, (27), 55-78.
- (2016). Energía de baja intensidad: gobiernos, mercados e instituciones en el regionalismo energético de América del Sur. *Caderno CRH*, 29 (3), 107-123. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400008>.
- Palestini, S. y Agostinis, G. (2015). Constructing regionalism in South America: the cases of sectoral cooperation on transport infrastructure and energy. *Journal of International Relations and Development*. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/jird.2015.15>.
- Perroux, F. (1955). Note sur la Notion de Pôle de Croissance. *Économie appliquée*, 8, 307-320.
- PNUD (1993). *Informe de desarrollo humano 1993*. New York: PNUD.

- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Riggiozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. London: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>.
- Rist, G. (2006). *The history of development from Western origins to global faith*. London: Zed Books.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9 (2), 131-165. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>.
- Rostow, W. W. (1966). *The process of economic growth*. New York: W. W. Norton.
- Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR*. Firenze: IUE-Working Papers.
- Sanahuja, J. A. et al. (2015). *Beyond 2015: Perspectives and proposals for development cooperation between the European Union and Latin America and the Caribbean*. Hamburg: EU-LAC Foundation.
- SEGIB (2014). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- (2015). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Sloan, J. W. (1971). The strategy of developmental regionalism: Benefits, distribution, obstacles, and capabilities. *Journal of Common Market Studies*, 10 (2), 138-162. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1971.tb00649.x>.
- Stiglitz, J. E. y Charlton, A. (2006). Aid for Trade. *International Journal of Development Issues*, 5 (2), 1-41.
- Strange, S. (1982). Cave! Hic dragones: A critique of regime analysis. *International Organization*, 36 (2), 479-496. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300019020>.
- Tinbergen, J. (1965). *International economic integration*. Amsterdam: Elsevier.
- UNCTAD (2013). *Economic development in Africa Report 2013*. New York: United Nations. Disponible en: <https://doi.org/10.18356/2235335a-en>.
- Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing: Theories and practice. En D. Della Porta y M. Keating (eds.). *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.013>.
- Vivares, E. (2013). *Financing regional growth and the Inter-American Development Bank: The case of Argentina*. Abingdon: Routledge.
- Wade, R. (2011). The market as means rather than master: The crisis of development and the future role of the State. En S. R. Khan y J. Christiansen (eds.). *Towards new developmentalism: Markets as means rather than master* (pp. 21-46). Abingdon: Routledge.



ANEXO. *Lista de entrevistados*

<b>Nombre</b>	<b>Cargo / posición</b>	<b>Lugar de la entrevista</b>
Samuel Pinheiro Guimarães	Former General Secretary of Itamaraty.	Brasília
Juan Carlos Pakinson	Director of Economic Relations of South America, Itamaraty.	Brasília
Renato Baumann	Director of Studies on Economic and International Policy Relations, at the Institute of Applied Economic Research (IPEA). Former official Ministry of Planning, Brazil.	Brasília
Ernesto Carrara	National Coordinator from Brazil at IIRSA and COSIPLAN. Official Ministry of Planning, Brazil.	Brasília
Welber Barral	Former Foreign Trade Secretary at Brazil's Ministry of Development, Industry and Foreign Trade, Brazil.	Brasília
Sergio Leo	Journalist of Valor Econômico, specialist in Brazilian foreign policy.	Brasília
Leandro Couto	Director Department of Management, Ministry of Planning, Brazil.	Brasília
Helena de Almeida Cantizano	Assessor of Foreign Affairs Ministry of Mining and Energy, Brazil. Representative of Brazil at the South American Energy Council, UNASUR.	Brasília
Darc Costa	President of the Federation of the Chambers of Commerce and Industry of South America. Former Vice-President of the BNDES.	Rio de Janeiro
Luiz Alfredo Salomão	School of Public Policy, Federal University of Rio de Janeiro.	Rio de Janeiro
Raphael Padula	Professor of Political Economy at the Federal University of Rio de Janeiro.	Rio de Janeiro
José Tavarés	Director Center of Studies in Integration and Development (CINDES).	Rio de Janeiro
Claudia Amarante/ Leonardo Botelho	Department of International Institutional Relations (BNDES).	Rio de Janeiro

.../...

.../...

<b>Nombre</b>	<b>Cargo / posición</b>	<b>Lugar de la entrevista</b>
Nivalde de Castro	Coordinator Group of Studies on the Electric Sector, Federal University of Rio de Janeiro.	Rio de Janeiro
Ricardo Gorini	Director of Economic and Energy Studies at the Energy Research Enterprise (EPE), Brazil.	Rio de Janeiro
Ildo Sauer	Former director of the Department of Gas and Energy of Petrobras.	São Paulo
José Luiz Pimenta	Coordinator International Negotiations, Industrial Federation of São Paulo (FIESP)	São Paulo
Roberto Cavalcanti / Maria Celina de Azevedo.	Director Department of Infrastructure, Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP).	São Paulo
Janina Onuki	Institute of International Relations, University of São Paulo.	São Paulo
Terra Budini	Secretary of International Relations, Worker's Party (PT).	São Paulo
Deyse Ventura	Institute of International Relations, University of São Paulo.	São Paulo
Giorgio Romano	Professor of International Relations at the Federal University of ABC, Brazil.	São Paulo
Ricardo Lagos	Former President of the Republic, Chile.	Santiago, Chile
Juan Gabriel Valdés	Former Minister of Foreign Affairs of Chile.	Santiago, Chile
Rigoberto García	Ministry of Public Works, Chile. National Coordinator at IIRSA/COSIPLAN.	Santiago, Chile
Carolina Muñoz	National Delegate in UNASUR. Department of Multilateral Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Chile.	Santiago, Chile
Gonzalo García	Representative of Chile in the negotiations of the South American Defense Council, of UNASUR.	Santiago, Chile

.../...

.../...

<b>Nombre</b>	<b>Cargo / posición</b>	<b>Lugar de la entrevista</b>
Marcela Espinoza	Department of Borders and Limits, Ministry of Foreign Affairs, Chile. Representative of Chile at COSIPLAN.	Santiago, Chile
Alfredo Forti	Director Center of Strategies Studies of the South American Defense Council, UNASUR.	Buenos Aires, Argentina
Pablo Carvajal	Ministry of Energy, Ecuador. Representative of Ecuador at the Energy Council.	Quito, Ecuador
Vitorio Oxilia	Director Latin American Organization of Energy (OLADE), Quito, Ecuador.	Quito, Ecuador
César Montufar	Congressman, Ecuador.	Quito, Ecuador
Kintto Lucas	Former Director of Communication, General Secretary of UNASUR.	Quito, Ecuador
Adrián Bonilla	Director of the Latin American Faculty of Social Science (FLACSO).	Quito, Ecuador
Fernando Simas Magalhães	Ambassador of Brazil in Ecuador.	Quito, Ecuador
Francisco Carrión	Former Chancellor of Ecuador.	Quito, Ecuador
Fredy Rivera	Representative of Ecuador in the negotiations of the South American Defense Council of UNASUR.	Quito, Ecuador
Humberto Molina	Diplomatic Staff General Secretariat of UNASUR.	Quito, Ecuador
Mauro Marcondes	Inter-American Development Bank (IIRSA coordinator, 2003-2008)	Online interview
Ricardo Terrazas	Director of Projects South American. Latin American Development Bank (CAF)	Online interview
Paulo Silveira	Former Secretary of Planning. Brazil.	Online interview

**«EL MUNDO NECESITA OTRO GROCIO»:  
EL DESENCUENTRO ENTRE DERECHO Y POLÍTICA  
EN EL INTERCAMBIO DE PROYECTOS  
PARA LA CONSTITUCIÓN  
DE UNA SOCIEDAD DE NACIONES<sup>1</sup>**

**“The world may need another Grotius”:  
The break-up of law and politics during  
the circulation of draft constitutions  
for a League of Nations**

**HÉCTOR DOMÍNGUEZ BENITO**

Universidad Autónoma de Madrid

hector.dominguez@uam.es

*Cómo citar/Citation*

Domínguez Benito, H. (2017).

«El mundo necesita otro Grocio»:

el desencuentro entre derecho y política en el intercambio de proyectos  
para la constitución de una Sociedad de Naciones.

*Revista de Estudios Políticos*, 176, 223-251.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.07>

**Resumen**

Este artículo pretende cuestionar algunos de los supuestos habituales en la historiografía respecto de la construcción de la Sociedad de Naciones, tales como la validez de la disyuntiva entre idealistas y realistas o la sobrevaloración de la noción de seguridad colectiva. Para ello se analizan los principales proyectos de constitución para una hipotética organización internacional que circularon entre las élites anglo-americanas

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el marco del proyecto del Ministerio de Economía y Competitividad con referencia DER2014-56291-C3-1-P. Una versión muy preliminar del texto fue presentada en el seminario permanente de historia transnacional «Otros Mundos» de la Universidad Complutense de Madrid, siendo obligado agradecer a sus miembros varias aportaciones cruciales para el transcurso de esta investigación.

durante la Primera Guerra Mundial, atendiendo en particular al encuadre de las mismas dentro de dos lógicas que en aquel momento se entendían como contrapuestas: una perspectiva jurídica, que asumía el *rule of law* como instrumento *sine qua non* para garantizar la paz, y otra política, que promovía la construcción de un sistema de compromisos mutuos que a su debido tiempo iría evolucionando.

### **Palabras clave**

Sociedad de Naciones; proyectos; legalismo; desarrollo institucional; seguridad colectiva.

### **Abstract**

The article questions some of the common assumptions found in political historiography regarding the establishment of the League of Nations, such as distinctions made between idealists and realists, and the exaggerated emphasis placed on the concept of collective security. The most relevant draft constitutions for such an international entity, circulated among the Anglo-American elites during World War I, are analyzed with a particular focus on how these memoranda were framed within what were considered to be two opposing perspectives. While the legal approach asserted that the rule of law is crucial for guaranteeing peace, the political approach sought to set up a system of mutual commitments that would evolve further in due course.

### **Keywords**

League of Nations; drafts; legalism; institutional evolution; collective security.

## SUMARIO

---

I. DE LA SIMPLIFICACIÓN TELEOLÓGICA DE UN FENÓMENO COMPLEJO: 1. Agotamientos conceptuales y ángulos muertos. 2. La política como sistema autónomo en el debate público anglo-americano. II. «THE ALTERNATIVE TO LAW IS WAR»: UNA REEVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGALISTAS, DEL BRYCE GROUP A LA LEAGUE TO ENFORCE PEACE. III. EL GIRO POLÍTICO DEL «MOMENTO WILSONIANO». IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. DE LA SIMPLIFICACIÓN TELEOLÓGICA DE UN FENÓMENO COMPLEJO

En 1916, Fannie Fern Andrews presentó la Central Organization for a Durable Peace en un texto para el anuario de la American Academy for Political and Social Science. Esta lobista, experta en la promoción de cuestiones educativas en el ámbito internacional, trazaba en su artículo un paralelismo entre el efecto que causado por *Del derecho de la guerra y de la paz* de Hugo Grocio, escrito durante la guerra de los Treinta Años, y el revulsivo que a su juicio necesitaba, en pleno desarrollo de la Primera Guerra Mundial, el mundo del derecho: «hoy, mientras somos testigos de las intolerables consecuencias de la violación de los estándares, centramos nuestra única esperanza en la expectativa de un nuevo despegue en el desarrollo del derecho y en la sujeción de las naciones a su imperio. El mundo, de hecho, necesita otro Grocio» (Andrews, 1916: 16-21)<sup>2</sup>. El mismo número del anuario contenía otro artículo, firmado

---

<sup>2</sup> En sus propias palabras, «convenció a los estadistas, unió a las naciones, dio forma al pensamiento de generaciones y sustituyó una regla de conducta basada en la mera fuerza». Al igual que otros cultivadores del *ius gentium*, con las particularidades propias de su origen protestante, Hugo Grocio desarrolló en *De iure belli ac pacis* (1625) una idea de «guerra justa» a partir de la premisa de que todas las relaciones internacionales estaban sujetas a derecho. Aunque a día de hoy esté sobradamente cuestionada la etiqueta de «padre del derecho internacional» del jurista holandés, en especial desde el clásico de Carl Schmitt (1979: 185-188), su figura constituyó un referente fundamental para los promotores del internacionalismo liberal de principios del siglo XX: no por casualidad Parry (2014: 366-377) sitúa una «Grotian tradition» surgida de las guerras mundiales como modelo de una «invención de la tradición», valiéndose del marco que proporcionara Hobsbawm (1983: 263-307). Sobre esta «invención de la tradición»

esta vez por el hombre de negocios Edward A. Filene (1916: 44-49), que enfocaba el asunto desde un prisma distinto: «el problema de nuestra generación es idear la maquinaria de la paz con eficacia». Aunque en apariencia ambos planteamientos parecerían no excluirse entre sí, lo cierto es que reflejaban dos posturas difícilmente reconciliables: una que abogaba por impulsar el *rule of law* en el contexto internacional y otra que se orientaba al desarrollo de una «maquinaria» institucional fundamentada en un *ethos* eminentemente antiformalista.

En cualquiera de los dos casos, lo cierto es que las expectativas eran muy altas, no en vano William Howard Taft había avisado de la complejidad de la empresa unos meses antes en un discurso ante el World Court Congress, en el que recordaba que «los avances institucionales en el progreso del mundo rara vez se han llevado a cabo de forma abrupta, no son como Minerva brotando completamente armada del cerebro de Júpiter» (Taft, en Marburg *et al.*, 1920: 28). Tales tensiones entre expectativas y complejidades se reflejan en los distintos planteamientos puestos de manifiesto por los partidarios de la creación de una institución supranacional de posguerra, que activaron una circulación de proyectos de constitución para la misma más fructífera de lo que la literatura al respecto parece sugerir. El propósito de esta investigación es poner en relación estas fuentes con un proceso cultural más profundo que evidencia la progresiva desvinculación entre los campos «jurídico» y «político», en línea con las visiones contrapuestas que Andrews y Filene ejemplifican. Stephen Wertheim (2012: 210-232) ha reivindicado recientemente la necesidad de rastrear en esos términos la competencia entre distintos modelos de internacionalismo, en lugar de aceptar sin reservas el paradigma historiográfico que presenta el desarrollo de la sociedad internacional como un avance progresivo. Así, se pregunta, ¿cómo es posible que la teleología, desacreditada en las narrativas nacionales, subsista en las internacionales siguiendo al pie de la letra la presentación de la Sociedad de Naciones de sí misma como un crucial primer paso desde la anarquía al orden y desde la política al derecho?

En términos similares, Martti Koskenniemi incluye en la ecuación la noción de progreso, muy ligada a esta teleología disciplinar: si todos los planes de acción articulados en torno a conceptos «progresivos» (como las grandes

---

del derecho internacional en términos más generales desde el siglo XIX, véase Nuzzo y Vec (2012). La Central Organization for a Durable Peace fue fundada en La Haya por representantes de Alemania, Bélgica, Inglaterra, Austro-Hungría, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Dinamarca, Suiza y los Estados Unidos. Asimismo, un representante español colaboró con ellos estrechamente: Rafael de Altamira.

ideologías o nociones como «industrialización» o «desarrollo») han demostrado ser fenómenos muy parciales, cuando no trágicamente destructivos, ¿por qué el derecho internacional no ha erradicado la retórica teleológica y progresiva? (Koskenniemi, 2012: 6-7). Por su propia naturaleza «pionera», el caso de la construcción de la Sociedad de Naciones se presta a lecturas aventuradas en línea de lo que Herbert Butterfield denominó *la interpretación whig de la historia*, la tendencia del historiador de creer que los sucesos del pasado convergen armoniosamente en nuestro presente. Más bien al contrario, diría Butterfield (1931), su tarea debe consistir en destruir las analogías que se presuponen existentes entre otras generaciones y la nuestra<sup>3</sup>.

Sin entrar en mayores disquisiciones metodológicas, podemos partir de la premisa de que nuestro objeto de estudio ha sido analizado por lo general de una manera acrítica y sin la suficiente profundidad, por el hecho de haber sido considerado como mero eslabón de un fenómeno gradual que surgiría como mínimo en la Escuela de Salamanca y que llegaría hasta nuestros días. En este sentido, el presente texto se propone discutir la persistencia de una tesis ampliamente difundida que entiende la Sociedad de Naciones en términos de progreso y continuidad de una línea evolutiva del derecho internacional, planteando la necesidad de valorar, como ha hecho el propio Wertheim, si por el contrario podemos hablar de un «retroceso» del *momentum* del derecho internacional durante la Primera Guerra Mundial.

## 1. AGOTAMIENTOS CONCEPTUALES Y ÁNGULOS MUERTOS

Posiblemente el deficiente acercamiento a esta institución y a su proceso de gestación sea deudor, al menos en parte, de una dependencia excesiva de conceptos que quizá hayan devenido poco útiles, si contrastamos con sus resultados tangibles la importancia que han recibido a la hora de articular marcos teóricos. Esto es, centrar nuestros marcos teóricos exclusivamente en determinados tipos ideales puede acarrear la formación de ángulos muertos que anulan la capacidad de ir más allá de esas propias tendencias «teleológicas» o «progresivas». Por ejemplo, durante muchísimo tiempo —al menos desde Edward Hallett Carr— la reflexión historiográfica sobre los «distintos planteamientos» puestos en liza durante la formación de la Sociedad de Naciones ha estado protagonizada por la dicotomía entre «realistas» e «idealistas» (Carr,

---

<sup>3</sup> En su sugerente análisis de la noción de «jerarquía» en el ámbito internacional, Clark sintetiza las interpretaciones de la historia internacional «whig» y «tory». Mientras que la primera, siguiendo a Butterfield, es «notablemente progresiva, la segunda es cíclica, cuando no realmente regresiva» (Clark, 1989: 1-11).



1939: 11-20)<sup>4</sup>. No obstante, gracias al reciente trabajo de historiadores como Daniel Gorman (2010: 51-73), ahora comenzamos a vislumbrar que dicha taxonomía opera con una carga valorativa excesiva para un fenómeno tan intrincado<sup>5</sup>. Por mencionar un ejemplo importante: Ian Clark (1989: 2) entiende que tanto utópicos como realistas veían con buenos ojos la existencia de una jerarquía de Estados, jerarquía a la que en ocasiones no se presta la suficiente atención, pero que es central a la hora de abordar una institución como la Sociedad de Naciones sin caer en cierta autocomplacencia metodológica relacionada con la mencionada pulsión teleológica. Mark Mazower es quizá uno de los autores que mejor han entendido que la pregunta crucial para los historiadores en relación con la Sociedad de Naciones es por qué una corriente de pensamiento como el internacionalismo, que hasta entonces solo había tenido un predicamento relativamente exitoso en países pequeños, pasó rápidamente a ser adoptado por las grandes potencias, en definitiva, imperios (Mazower, 2012: 117). A pesar de lo que pueda parecer, no hay paradoja alguna: de la obra del propio Mazower, entre otros, podemos inferir que la Sociedad de Naciones no fue entendida como algo antagónico respecto del imperialismo, sino como una vía a través de la cual canalizar y dar continuidad a determinadas dinámicas preexistentes, como, por ejemplo, las lógicas del Imperio británico, que servían continuamente como modelo para algunos de los arquitectos de la propia institución (Mazower, 2008: 192)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Carr formuló estos términos en el plano historiográfico a modo de paralelismo con las antítesis ideológicas «radical-conservador» o «izquierda-derecha», siendo el radical necesariamente utópico y el conservador necesariamente realista. Su visión presume entre otras cosas que un idealista, cuando asume responsabilidades prácticas, tiende a abandonar su «utopismo doctrinario». No obstante, el más somero vistazo al proceso de construcción de la Sociedad de Naciones demuestra que, entre los personajes que formaban parte de ligas orientadas a promover una institución de carácter jurídico y garante del *rule of law*, encontramos a personajes que habían ocupado su mismo puesto, como Theodore Roosevelt y el propio Taft. Ninguno de los tres podría encuadrarse, realmente, en uno de los tipos ideales de Carr.

<sup>5</sup> En concreto, Gorman desafía esta distinción a partir de un estudio de la figura de Willoughby Dickinson, resaltando los importantes tintes realistas de un personaje tradicionalmente encajado en las coordenadas del idealismo.

<sup>6</sup> Mazower se apoya en la afirmación del japonés Yanaihara Tadao, que entendía el Imperio británico como «una Sociedad de Naciones dentro de la Sociedad de Naciones», en tanto que era «una unidad de naciones más sólida que la Sociedad de Naciones». Cada dominio tiene su autonomía como nación y el Imperio Británico no tiene por qué tener una dominación colonial sobre ninguno de ellos». Así, Mazower establece un paralelismo entre esta comparación establecida por Tadao y el modelo de

También es plausible cuestionar otro concepto que suele reputarse inherente a nuestro objeto de estudio pero que no suele ser objeto de ulterior análisis: la idea de seguridad colectiva. Entendida en multitud de ocasiones como un factor causal de (y como una condición necesaria para) la creación de la Sociedad de Naciones, por lo general no suele repararse en que, en tanto que idea, la noción de seguridad colectiva puede ser objeto de debate material. Estamos, por tanto, ante un concepto que se presta a protagonizar retroproyecciones conceptuales: cuando menos, convendría preguntarnos si nuestra visión de la idea de seguridad colectiva como elemento nuclear de la Sociedad de Naciones no es demasiado laxa en el contexto de un régimen de sanciones que no son físicas, que ejecutan los Estados por separado y que además requieren de unanimidad. Wertheim (2012: 230) incide particularmente en este extremo afirmando, por un lado, que ni siquiera nos encontramos ante un concepto que realmente fuera muy usado durante las tres primeras décadas del siglo, sino que no fue hasta los años treinta cuando comenzó a generalizarse y, por otro lado, que la concepción de la Sociedad de Naciones por parte de sus fundadores como una organización para articular la «garantía de paz» era considerada «seria» en tanto que «informal»: se consideraba que las obligaciones formales «sofocarían» el espíritu de cooperación entre los Estados. Clark (2005: 251) aborda la cuestión en términos fácticos: la seguridad colectiva requiere necesariamente de universalidad, mientras que, por el contrario, la entrada de miembros en la Sociedad de Naciones tendía hacia la «selectividad». En todo caso, estas ideas no son del todo nuevas, habiendo pasado más de tres décadas desde que George W. Egerton (1983: 496-524) planteara la noción de seguridad colectiva —no solamente en el contexto de la Sociedad de Naciones, sino también en fenómenos ulteriores— como un «mito político»<sup>7</sup>.

Identificamos, de esta forma, dos supuestos conceptuales que ayudan a apuntalar una visión progresiva del derecho internacional. Esta encaja, por un lado, con una perspectiva del mismo que asume que se va construyendo a través de una suerte de dialéctica entre «idealistas» y «realistas» que, aun discrepando en los medios, pueden encontrar un mínimo común denominador en lo que respecta a los fines: la llamada teleología del derecho internacional. Esta «teleología», por otro lado, está estrechamente relacionada con la noción de seguridad colectiva, cuya escasa problematización confina nuestro campo de visión. En particular, limita la comprensión de un fenómeno crucial a la hora

---

Sociedad de Naciones que promovían algunos de los más importantes «arquitectos», véase Smuts o Zimmern.

<sup>7</sup> Peter J. Yearwood (2009: 2) señala que «hubo mucha discusión acerca de lo que podía ser una liga de naciones, pero no un debate apasionado acerca de la seguridad colectiva».

de aproximarnos a la Sociedad de Naciones, como es la profundización de la escisión entre las lógicas del derecho y la política como sistemas instrumentales desde los que ofrecer respuestas coherentes a los problemas —sociales o, como en este caso, interestatales—. Conviene analizar más detalladamente tal «desencuentro», que en ese período comenzó a cobrar relevancia en el plano fáctico, pero que sin embargo guardaba coherencia con un proceso que se venía poniendo de manifiesto en el plano académico desde varias décadas atrás.

## 2. LA POLÍTICA COMO SISTEMA AUTÓNOMO EN EL DEBATE PÚBLICO ANGLO-AMERICANO

Determinados actores que operaban tanto en el contexto académico como en el político eran plenamente conscientes del proceso de afirmación de la política como entidad propia desde el punto de vista disciplinar y tuvieron protagonismo, además, en su traslación práctica: es el caso de personajes como James Bryce o Woodrow Wilson<sup>8</sup>. Ambos vivieron —y tomaron partido por— una nueva concepción de «lo político» centrada en aspectos fácticos y técnicos que comienza a (auto)-percibirse no a partir de disciplinas como el derecho, la metafísica o la historia, sino precisamente en oposición a las mismas. Estas dinámicas académicas convergen alrededor de un fenómeno de «transición»: el proceso de fundación de lo que comúnmente se denomina como «ciencia política moderna»<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Lamentablemente hay pocos trabajos biográficos sobre el británico James Bryce, personaje omnipresente en la teoría y la práctica de los fenómenos jurídicos y políticos acaecidos en el espacio anglo-americano durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras del siglo XX. Cabe citar la biografía canónica escrita por su discípulo Herbert Fisher (1927); un par de trabajos de Keith Robbins (1967: 255-278; 1994), centrados en su actividad como diplomático, y un último trabajo, probablemente el más completo, de Seaman (2006). Al margen del género biográfico, seguramente la literatura secundaria más interesante sobre James Bryce se encuentre en los aportes en que se aborda su figura a propósito de la formación y el desarrollo de ese espacio de debate público anglo-americano, especialmente Ions (1968) y un agudo capítulo incluido en Prochaska (2012). Huelga decir que el predicamento de Woodrow Wilson no se presta a comparación con el de Bryce. A efectos de esta investigación ha resultado particularmente útil la completa biografía de Walworth (1978), así como el exitoso libro de Erez Manela (2007) que consagra como marco historiográfico el «momento wilsoniano».

<sup>9</sup> En este sentido, volviendo a Butterfield y su *whig interpretation*, un estudio que incluye elementos «disciplinares» tiene que tratar de evitar sesgos relacionados con la proyección de valores del presente de la propia disciplina. Uno de los mejores ejemplos

El propósito de esta investigación es establecer un paralelismo entre la separación de dos ámbitos académicos entendidos en términos muy amplios («derecho» y, en línea con Colini, Winch y Burrow, «política» o «lo político») y la taxonomía formulada por Wertheim entre las facciones que diferían en cuanto a la forma de configurar la Sociedad de Naciones en la práctica («formalistas o legalistas» y «no formalistas»). La tarea requiere acotar un marco espacial, y situar este texto en el mal llamado espacio anglo-americano responde básicamente a la necesidad de poner en valor una vinculación especial entre ambos contextos en los dos procesos que se confrontan: la separación entre los sistemas del derecho y la política y la circulación activa y recíproca de borradores para la constitución de una organización internacional<sup>10</sup>. La razón para centrarse en este espacio noratlántico está ligada al desarrollo de una red de contactos que conectaba a élites académicas británicas y estadounidenses alrededor de discusiones puramente académicas, pero que poco a poco fue abriéndose camino en la política práctica. Bryce fue un personaje absolutamente central en este proceso a partir de la publicación de *The American Commonwealth* (1888), obra que trataba de presentar el modelo federal de los Estados Unidos al público británico en un momento de discusión acerca de la

---

de aplicación de las premisas de Butterfield a ese respecto es el ya clásico libro de Collini, Winch y Burrow (1983) sobre el desarrollo académico de la política en el siglo XIX británico, en el que insisten en que su objeto de estudio carecía de una entidad moderna claramente reconocible. Esto es, cuando hablamos del estudio de la política o del proceso de autonomía disciplinar de la política no podemos identificarlo en (y con) los mismos términos con los que entendemos la ciencia política actual, lo que supone que, sin ir más lejos, deberíamos poner en cuarentena la misma idea de «fundación de una ciencia política moderna».

<sup>10</sup> Es evidente la importancia del caso francés en la conformación de la propia idea de «Société des Nations», así como la necesidad de prestar atención también a los aportes que se producían desde las colonias, sin ir más lejos, Jan Smuts opera desde Sudáfrica y es uno de los personajes clave de cara a la redacción final del Covenant de 1919. Asimismo, las conexiones entre el modelo de federalismo imperial y el desarrollo de la idea de una sociedad de naciones en el mundo británico se entenderían mejor si pudiéramos atender al detalle todo el debate generado alrededor de The Round Table, que trataban —también radicados en Sudáfrica— de conectar el debate público de las colonias y dominios. No obstante, abarcar de forma rigurosa todos estos contextos es una tarea que excedería con mucho el propósito de un artículo. Máxime considerando lo que pone de manifiesto Martin Dubin (1983: 469) cuando incide en el crecimiento de congresos, asociaciones y organizaciones internacionales como resultado de la incapacidad de los Estados para actuar individualmente a la hora de abordar los problemas económicos y sociales desde las últimas décadas del siglo XIX.

idea de «federalismo imperial» como solución a los problemas de encaje de Irlanda. La publicación de esta obra coincidió con lo que Wilson (2006: 27) entendía como un momento de particular renovación del estudio de los fenómenos políticos en Estados Unidos, con una generación de autores que por primera vez cuestionaban los grandes dogmas del constitucionalismo tradicional americano y se atrevían a someter el funcionamiento de su «maquinaria» a contraste con la de otros sistemas políticos europeos. Y es que en un contexto como el actual, en el que desde la historia económica se están reivindicando con acierto los puntos en común entre los proyectos británico y americano en esa cronología (Tuffnell, 2014: 174-195)<sup>11</sup>, puede resultar de interés observar fenómenos equivalentes en otros órdenes paralelos como el académico que puedan tener una repercusión política. *The American Commonwealth* la tuvo. En esta obra se sintetizaba de forma nítida un planteamiento que venía gestándose desde varias décadas atrás, en línea con el impacto del darwinismo: la idea de que la política es un fenómeno independiente, ajeno a otros órdenes (Pombeni, 2005: 228)<sup>12</sup>. Por supuesto, con el tiempo se ha probado que la pretendida independencia de la facticidad política que presentaba el propio Bryce no era tal, ni siquiera en su metodología, pero este marco es útil a la hora de hacernos una idea de cómo el derecho y la política comenzaban a concebirse cada vez más como órdenes con lógicas dispares, cuando no enfrentadas. Es exactamente la misma dicotomía que se observa en los planteamientos de Fannie Andrews y de Edward Filene que encabezan este texto: mientras Andrews habla de derecho y de imperio de la ley, Filene alude a una «maquinaria eficaz». La amplia circulación de obras como *The American Commonwealth* en un contexto de fuerte contacto cultural en este espacio sirvió para amplificar esta concepción<sup>13</sup>, que tuvo un papel tremendamente rele-

<sup>11</sup> Tuffnell resalta la interdependencia entre el proyecto imperial británico y el imperialismo informal americano como un proceso potenciado a través de focos como la actividad de la comunidad estadounidense en Londres —y el subsiguiente aprovechamiento por parte de esta comunidad de los canales comerciales del Imperio británico— o como la paralela generalización de la percepción de una afinidad cultural anglo-americana.

<sup>12</sup> El propio Pombeni se ha referido a la vertiente europea de este fenómeno como «el giro desde las cuestiones filosóficas hacia los desafíos políticos».

<sup>13</sup> Basta con mencionar fenómenos como la «Americanization» o la «Americomanía» en Gran Bretaña o la «Anglosplosion» en Estados Unidos. También es muy importante mencionar el papel de las fundaciones, particularmente las relativas a Andrew Carnegie, quien financiaba buena parte de los esfuerzos por articular propuestas desde un plano académico. Para una de las principales sistematizaciones de la idea de americanización, véase Stead (1901). Para un desarrollo del concepto de

vante en un proceso como el de creación de la Sociedad de Naciones, en el que buena parte de los actores principales, a fin de cuentas, provenían del ámbito académico y de este tipo de debates.

## II. «THE ALTERNATIVE TO LAW IS WAR»: UNA REEVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGALISTAS, DEL BRYCE GROUP A LA LEAGUE TO ENFORCE PEACE

Entre otros extremos cruciales, durante la Primera Guerra Mundial se discutía si el propósito de una nueva organización internacional era «evitar la guerra» o «imponer la paz»; si el arbitraje resultaba suficiente para tales cometidos o si era necesario un tribunal *ad hoc*; y si esos mecanismos de resolución de conflictos tendrían que ir acompañados de un legislativo o no. Para analizar estas disyuntivas es imprescindible partir de la premisa de que cualquier interpretación legal de estos procesos de construcción institucional deben tener en cuenta el trasfondo intelectual de sus promotores, en la medida en que los publicistas a menudo emplean conceptos similares cuyos significados, sin embargo, tienden a variar en función de sus diferentes puntos de partida teóricos<sup>14</sup>. El problema reside en que, durante este período, las tradiciones políticas se encontraban bastante difuminadas, y más en particular en lo que respecta a sus posturas sobre la política exterior: el conocido como Bryce Group, la élite de notables que se reunió en torno al mencionado jurista para establecer el primer proyecto con cierto impacto en Gran Bretaña, aunaba a liberales y socialistas que compartían su rechazo a la política exterior de Edward Grey. Los fabianos apostaron por crear su propio grupo de investigación al respecto y presentar una propuesta a través de un extenso programa redactado por Leonard Sidney Woolf, pero no se salvaron de incurrir en planteamientos aparentemente contraintuitivos desde el punto de vista ideológico<sup>15</sup>. Del otro lado del Atlántico, y entre otros muchos

---

«Americomanía» como protagonismo de fenómenos estadounidenses en los estudios de juristas británicos, véase Tulloch (1988). Desde una perspectiva general, una notable síntesis de este proceso de interconexión es la ofrecida por Gorman (2012), quien habla de «a cult of Anglo-Saxonism».

<sup>14</sup> Al respecto, Loughlin (1992) sostiene que «no hay un lenguaje neutral en el derecho público», en la medida en que solamente podemos entender lo que dice un autor si entendemos la tradición política dentro de la que el mismo opera.

<sup>15</sup> Por ejemplo, reivindicaban durante ese período el libre comercio universal (Winkler, 1952).

personajes prominentes, Roosevelt y Taft, rivales políticos, conformaban la League to Enforce Peace estadounidense<sup>16</sup>.

En este contexto de «magma ideológico» se desarrolló un enfoque legalista dentro del cual Gorman distingue dos grandes tendencias. Por una parte, todos pretendían, en términos generales, crear un sistema mundial pacífico basado en el derecho internacional, que atenuara las tensiones nacionalistas y militaristas que habían causado la guerra en 1914. No obstante, a un concepto de internacionalismo legalista circunscrito a la acción de los Estados que, desde el punto de vista fáctico, dejara intactas las desigualdades internacionales inherentes al imperialismo, se contraponía otro cuyo objetivo era superar las causas de la desigualdad internacional a través del establecimiento de lazos transfronterizos, tanto estatales como personales (Gorman, 2010: 55). Esto explica la defensa del internacionalismo por buena parte de los *public intellectuals* que apoyaban o habían apoyado el proyecto imperial: estaba bien asentada la creencia por la cual no se concebían como lógicas necesariamente excluyentes entre sí, más bien al contrario, la Sociedad de Naciones serviría para garantizar una paz positiva que ayudara a reeditar una hipotética nueva *pax britannica*<sup>17</sup>. Sin embargo, también hay personajes con relevancia social como Herbert George Wells que entienden una aspiración internacionalista como algo inherentemente contradictorio con el sujeto «Imperio». Escribía Wells (2009: 648-649) en 1918:

La verdad, sencillamente, es que la Liga de Naciones Libres, si ha de ser una realidad, si ha de efectuar una pacificación real del mundo, no hacer menos que superar el Imperio; ha de acabar no sólo con este nuevo imperialismo alemán, que lucha tan salvaje y poderosamente por poseer la tierra, sino que también ha de terminar con los imperialismos británico y francés, que ahora la poseen de una manera tan extensa y poco agresiva [...] Hasta que la gente no se haya

---

<sup>16</sup> No deja de ser curioso que, como señala Noyes, un político al que se podría considerar en el ala conservadora del espectro político estadounidense como Taft defendiera con vehemencia el derecho internacional (no solamente el existente, incide Noyes, sino su desarrollo progresivo), algo que reproduce las limitaciones de la lógica realismo/utopismo de Carr (véase Noyes, 2011).

<sup>17</sup> En palabras de Umut Özsü (2015: 34), «la Sociedad de Naciones canalizó las características obsesiones decimonónicas de establecer redes de alianzas y una diplomacia multilateral a través de un [...] sistema global de interdependencia en el que el mandato de los grandes poderes no fuera reemplazado por mucho que se actualizase e institucionalizase». Esto implica necesariamente una continuidad respecto del núcleo de principios del concierto europeo, por lo que la Sociedad de Naciones puede verse como un proyecto reformista en lugar de revolucionario.

enfrentado al claro antagonismo que existe entre el imperialismo y el internacionalismo, no habrán empezado a sospechar el significado real de este proyecto de la Liga de Naciones Libres. No habrá empezado a darse cuenta de que la paz tiene un precio.

La disyuntiva enfrentaba por lo tanto a quienes entendían simplemente la necesidad de una organización internacional como garantía para mantener la paz, y a los que reclamaban la imposibilidad de conseguir ese objetivo sin renunciar a dinámicas intra-estatales, como el imperialismo. En cualquier caso, sí que puede considerarse como opinión prevalente entre los *ius internacionalistas* del período de la Primera Guerra Mundial la idea de que el derecho internacional debía configurarse de forma análoga al derecho nacional, admitiendo la idea de coerción, de tal forma que se entendía la idea de una Sociedad de Naciones como un equivalente internacional al clásico mito del contrato social liberal (Egerton, 1983: 502). En este sentido es muy interesante la literatura de la «analogía doméstica», desde la que se ha señalado que las Conferencias de La Haya simbolizaron la llegada de una nueva era en la que, también desde una perspectiva internacional, el *rule of law* avanzaría gradual pero constantemente (Suganami, 1989: 81-201). Siguiendo esta línea, buena parte de los proyectos que comienzan a conformarse en Gran Bretaña y Estados Unidos se proponen construir sobre los fundamentos que venían marcando las Conferencias de La Haya.

El Bryce Group fue el primer gran ejemplo de este tipo de proyectos. Formado alrededor de personajes «pacifistas» que abogaban por la neutralidad de Gran Bretaña, planteaban la necesidad de repensar la versión oficial británica que sostenía que la guerra se había desencadenado a consecuencia del militarismo alemán como fenómeno coyuntural<sup>18</sup>. El propio James Bryce señalaba en el prefacio a la edición londinense de la cuarta versión del plan que redactó

---

<sup>18</sup> Sin ir más lejos, otro de los miembros del grupo, Goldsworthy Lowes Dickinson (1916: 142), censuraba duramente el hecho de que el relativo fracaso de las Conferencias de La Haya a la hora de buscar resultados radicales hubiera sido generalmente bien acogido entre una opinión pública (la británica) recelosa del pacifismo. El compromiso de los sectores pacifistas con La Haya era notorio. Justo en 1914, el British-American Peace Centenary Committee publicaba el 24 de diciembre una carta en los principales periódicos de Gran Bretaña y Estados Unidos que rezaba: «La víspera de Navidad de 1814, en el antiguo monasterio cartujo de la ciudad de Gante, los plenipotenciarios de Gran Bretaña y Estados Unidos firmaron el Tratado de Gante, que puso fin a la última guerra entre estos grandes pueblos angloparlantes. Ha habido muchas —y graves— disputas y dificultades angloamericanas desde entonces, pero todas han sido afrontadas con éxito a través de la maquinaria de la conciliación y el arbitraje».



el grupo al que dio nombre que «[...] hay algunas ventajas en entregar (y centrar la atención en) un plan particular, especialmente si las medidas prácticas que indica son la extensión y el desarrollo de una institución (el Tribunal de La Haya) que hasta ahora ha funcionado bien» (Bryce *et al.*, 1917: 7). Esta declaración de intenciones era clara: una futura organización internacional tendría que construir su «maquinaria» sobre las mimbres jurídicas (y tangibles) de las instituciones de arbitraje preexistentes. No obstante, la heterogeneidad de los miembros del Bryce Group hacía necesario plantear el proyecto hacia un mínimo común denominador, dado que nos encontramos ante un grupo de discusión que incluía a fuertes críticos del imperialismo de inspiración socialdemócrata —como John A. Hobson—, con otro tipo de perfiles, véase parlamentarios liberales —como Willoughby H. Dickinson y Arthur Ponsonby—, o personajes del mundo de la religión —como Richard Cross.

Siendo Bryce y G. L. Dickinson los dos personajes más importantes del grupo<sup>19</sup>, la visión moderada de Bryce contrastaba con la expectativa de Dickinson de repensar un sistema de relaciones internacionales que él mismo tachaba de anárquico:

Debemos reconocer que detrás de los actos que han llevado al estallido de la guerra, detrás de los crímenes y atrocidades a los que la guerra ha conducido, reside un gran complejo de susceptibilidad, prejuicios, tradición y falsas teorías, del que todas las naciones y todos los individuos han tomado parte. La mayor parte de los hombres creen o aceptan que el poder y la riqueza son los objetos que deben ser perseguidos por los Estados, y que en perseguirlos no están sujetos a ningún código de derecho en sus relaciones [...]. Esta filosofía ha sido expresada con particular franqueza y brutalidad por los alemanes. Pero los más honestos y sinceros estarán de acuerdo en que esto es la forma en la que ellos también se han acostumbrado a pensar las relaciones internacionales (Dickinson, 1916: 141-142).

Con este eclecticismo se conforma la primera respuesta articulada en forma de borrador de tratado constitucional de una entidad supranacional desde el comienzo de la Primera Guerra Mundial. Aunque cronológicamente

<sup>19</sup> Generalmente la literatura que explora este objeto de estudio parte de un supuesto común: Bryce simplemente prestaba su nombre al grupo, pero no tuvo un papel protagónico, mientras que la verdadera «bujía» del mismo fue Goldsworthy Lowes Dickinson. Por todos, véase Dubin (1970: 289-91). Dubin sostiene esta afirmación en base a que «aunque Bryce solía asistir a las reuniones, los *moving spirits* fueron E. Richard Cross (quien hizo las veces de *rapporteur*) y G. Lowes Dickinson».

en ocasiones se sitúa por detrás de International Organization, el proyecto de los fabianos, esto responde a que la primera publicación de sus resultados —tanto en libro como en el *Manchester Guardian*— data de 1917, mientras que el libro de Leonard S. Woolf fue publicado en Nueva York en 1916<sup>20</sup>. Sin embargo, *Proposals for the Prevention of Future Wars* era nada menos que la cuarta versión de su proyecto, dado que los dos primeros solamente circularon internamente entre noviembre de 1914 y enero de 1915, mientras que el tercero, *Proposals for the Avoidance of War*, fue entregado a personajes notables del panorama político y académico de Inglaterra en febrero de 1915<sup>21</sup>.

El Bryce Group partía de un enfoque cuyo principal sustento era la taxonomía de «justiciabilidad», que distinguía entre disputas procesables y disputas no procesables. Mientras que las primeras incluirían aquellas capaces de ser objeto de un acuerdo judicial (la interpretación de un tratado o cualquier otro hecho en disputa que, de probarse, constituyera una infracción del deber nacional), las segundas abarcarían las que más probablemente pudieran conducir a una guerra (las que emergen de rivalidad económica o política entre distintos Estados o del descontento de nacionalidades dentro de uno de ellos) (Bryce *et al.*, 1915: 15-18; Bryce *et al.*, 1917: 31-34; Dubin, 1970: 302)<sup>22</sup>. El objetivo era remitir las disputas procesables a la Corte Permanente de Arbitraje y constituir un Consejo de Conciliación para las disputas no procesables. Además del Consejo, una de las nuevas propuestas que incluye es la previsión de moratorias en caso de conflicto, de tal forma que todo Estado firmante acuerda no comenzar las hostilidades contra cualquier otro Estado firmante hasta que no haya transcurrido un año desde la presentación de la disputa a un tribunal de arbitraje o ante el Consejo; o una vez resuelta la disputa por fallo del tribunal o presentado el informe del Consejo dentro

<sup>20</sup> Este error sucede, por ejemplo, en Winkler (1952).

<sup>21</sup> El *modus operandi* soterrado del grupo no era casual. Su recelo a hacer público el objeto de sus debates (por ejemplo, creando o apoyando una Liga *ad hoc*) durante sus dos primeros años de funcionamiento se debía fundamentalmente a lo que criticaba el propio Dickinson en su libro: tenían constancia del estereotipo negativo sobre el pacifismo extendido entre la opinión pública y pensaban que abrir el debate podría resultar contraproducente. El principal defensor de este planteamiento fue el propio Bryce, mientras que Dickinson se mostraba más impaciente por dar al grupo una mayor propaganda activa (Robbins, 1967: 270).

<sup>22</sup> El primer documento, las *Proposals for the Avoidance of War*, actualizado al 24 de febrero de 1915 y autodenominado «privado y confidencial», circuló entre las élites políticas británicas con un prefacio escrito por Bryce. También se remitieron dos copias del mismo a las principales organizaciones en Estados Unidos, una a la League of Nations Society y otra a la League to Enforce Peace.

de ese año de plazo, no comenzar las hostilidades hasta pasados seis meses desde la publicación de uno u otro<sup>23</sup>. En una de sus conferencias, William Howard Taft recordaba que la distinción entre cuestiones procesables y no procesables viene de unos tratados de arbitraje planteados entre Estados Unidos y Francia e Inglaterra cuando él era presidente en 1911 (Marburg *et al.*, 1920: 39-46)<sup>24</sup>. No es casualidad que justo en ese período el embajador británico en Washington fuera Bryce, y que esos tratados también incluyesen una remisión a la idea de moratoria. Tampoco había sido baladí el diseño de estos tratados, que no fueron finalmente ratificados: los mismos se basaban en el procedimiento estadounidense de resolución de conflictos entre los propios Estados de la Nación<sup>25</sup>.

La publicación de las *Proposals for the Prevention of Future Wars* coincidió con la entrada de Estados Unidos en la guerra, y el prefacio de la edición no deja escapar la oportunidad de interpelar a sus colegas del otro lado del Atlántico. En un *post scriptum* no firmado se emplaza a la League to Enforce Peace a seguir trabajando en la elaboración de este tipo de documentos, así como se remarca el parecido de sus propias *Proposals* con la versión del Bryce Group (Bryce *et al.*, 1917: 8). Y es que en Estados Unidos se había desarrollado una importante comunidad de personajes de relieve que apoyaban la idea de crear una liga de naciones, muchos pertenecientes al círculo de Bryce: el propio Taft y Theodore Roosevelt, así como personajes importantes dentro de las élites económicas, jurídicas o académicas de la talla de Andrew Carnegie, Theodore Marburg o Charles W. Eliot. Dubin señala que no se articuló la League to Enforce Peace hasta el momento en que el sucesor de Eliot en el rectorado de Harvard, Abbott Lawrence Lowell, que había sido discípulo de Bryce durante su período como embajador, insistió en adaptar las *Proposals* en junio de 1915 (Dubin, 1970: 300-301). El grupo se puso a trabajar sobre un esbozo borrador presentado por el propio Taft, que incluye poco más que las tres ideas fundamentales del Bryce Group: la distinción entre disputas procesables y no procesables, el Consejo de Conciliación y la

<sup>23</sup> Art. 16, *Proposals for the Avoidance of War*; art. 17, *Proposals for the Prevention of Future Wars*. En la introducción anónima de este último documento (p. 15) se afirma: «construimos esto sobre hechos y tendencias existentes, y podemos justamente reivindicar que no estamos abogando por un cambio revolucionario, sino por un desarrollo ordenado».

<sup>24</sup> Puede encontrarse una buena síntesis de las negociaciones de estos tratados en Hannigan (2013).

<sup>25</sup> Taft argumentaba, en este sentido, que la jurisprudencia de la Corte Suprema estadounidense proveía de estándares útiles para extrapolar a la «justiciabilidad» internacional (Noyes, 2011: 547).

previsión de moratorias. Por la evolución cronológica en el desarrollo de los borradores da la impresión de que la apertura a un mayor rango de actores implicados en la institución (ej., permitir la incorporación de países no europeos, permitir la incorporación de países cuyo estándar de civilización puede estar difuso, etc.) fue quizá la principal aportación de las versiones estadounidenses, puesto que a vuelta de las *Proposals* estadounidenses, la siguiente versión del Bryce Group, la que finalmente se editó en libro en 1917, era menos restrictiva<sup>26</sup>.

De este breve repaso podemos extraer dos conclusiones. En primer lugar que, atendiendo al contenido material de las *Proposals*, quizá sería necesario cuestionar la extendida creencia de que James Bryce no aportó mucho más que su nombre al grupo. Por supuesto, Lowes Dickinson fue un personaje clave en todo este período, apuntalando un marco discursivo extremadamente valioso. Y no es menos cierto que este último promovió mucho más que el autor de *The American Commonwealth* la visibilidad social del proyecto. Sin embargo, atendiendo a criterios legal-formales, es necesario reivindicar la figura de Bryce dentro de este proceso en tanto que las *Proposals* se construyen sobre nociones extraídas de tratados en cuya negociación estuvo implicado. La segunda conclusión remite a la intensa sinergia que se produce entre el ambiente británico y el estadounidense, que será una constante a lo largo de todo este proceso y puede apreciarse, sin ir más lejos, contrastando las *Proposals* del Bryce Group y las de la League to Enforce Peace.

Solamente un mes antes de la puesta en marcha de la League to Enforce Peace en Estados Unidos se había formado la League of Nations Society, organización que vino finalmente a cumplir el papel de articulación «oficial» del internacionalismo en Gran Bretaña, aunque lo cierto es que durante la Primera Guerra Mundial tampoco se abrió particularmente a la opinión pública y, de igual manera, también mantuvo un perfil bajo limitándose a determinados círculos de la élite. El propio Willoughby Dickinson, miembro del Bryce Group, era *chairman* de la Sociedad, mientras que otros personajes importantes, como lord Shaw of Dunfermline o Gilbert Murray, también formaron parte de la misma (Raffo, 1977: 193). Sus *Basis* se distinguían de las *Proposals*

---

<sup>26</sup> Mientras que el art. 1 de 1915 decía «las grandes potencias (p. ej.: los seis grandes poderes de Europa, los Estados Unidos y Japón) y todos los demás estados europeos que tengan voluntad de adherirse al acuerdo»; el art. 1 de 1917 incluía a «las grandes potencias de Europa, Estados Unidos y Japón, o varios de los que puedan desear entrar, tales como los otros poderes europeos que tienen voluntad de formar parte; y cualquier otro poder que pueda ser admitido en lo sucesivo por los poderes mencionados».

solamente en algunos puntos concretos, si bien importantes. En primer lugar, el documento de la League of Nations Society aceptaba que cualquier Estado pudiera solicitar la pertenencia, mientras que en las *Proposals* se abría solamente a las potencias europeas, Estados Unidos y Japón. El único requisito al respecto en las *Basis*, tremendamente significativo a nuestros efectos, era la condición de ser un Estado «civilizado» (*civilised*). El uso de esta categoría, utilizada precisamente en el proceso de expansión europea como lógica de inclusión-exclusión (Koskenniemi, 2001: 127)<sup>27</sup>, es muy claro respecto de la impronta que se quiere dar a la organización, no muy alejada en términos prácticos de las teóricamente más restrictivas *Proposals*. En segundo lugar, las *Basis* también insistían en la necesidad de crear un tribunal judicial en lugar del sometimiento a la Corte Permanente de Arbitraje.

Mientras tanto los fabianos habían formulado su propio planteamiento, que llegó a publicarse en Nueva York en 1916. Sydney y Beatrice Webb habían contactado con Leonard Woolf para que se encargara de un informe sobre un «gobierno internacional» para el Partido Laborista en 1914, un año después le encomendaron una investigación más exhaustiva para intentar publicarla como libro (Manson, 2007). De este proyecto surge el tratado *International Government*, con prólogo de Bernard Shaw, en el que Woolf enfatizó la importancia de la idea de cooperación dentro de la comunidad internacional para prevenir la guerra<sup>28</sup>. Woolf trata de poner en perspectiva histórica la cooperación dentro de la comunidad internacional en cuestiones como el comercio o las finanzas, para concluir que esta tradición no puede ser preservada a menos que los Estados-nación adopten una organización internacional para tratar con Estados deshonestos que utilicen la fuerza a modo de amenaza y como instrumentos de política exterior (Manson, 2007: 3)<sup>29</sup>. En *International Government*, Woolf (1916:

---

<sup>27</sup> Véase también la literatura al respecto de Antony Anghie (2004: 52-65), quien plantea el proceso de «encuentro colonial» como la salida que los juristas positivistas utilizaron para evitar el callejón sin salida al que la crítica que analíticos e historicistas hacían al derecho internacional. Mientras que estos críticos argumentaban que no se puede resolver una disputa entre dos Estados soberanos si no hay un soberano sobre los mismos, por el contrario un marco colonial confrontaba un Estado soberano con una «entidad amorfa y no civilizada», lo que servía para, una vez desmantelada la posibilidad de soberanía de los contextos no europeos, otorgar a los iusinternacionalistas la posibilidad de probar la eficacia de sus premisas.

<sup>28</sup> También desde el punto de vista comercial, de ahí que posiblemente Walters (1971: 40) subrayara en su clásica *Historia de la Sociedad de Naciones* «la poca relación de *International Government* con las creencias socialistas de sus autores».

<sup>29</sup> Shaw (en Woolf, 1916: xvii) lo expresa de manera un tanto dramática en su prólogo: «Solo hay una alternativa al gobierno de la policía, y es el gobierno de la masacre».

68-69) profundiza en el análisis de las diferencias entre el Tribunal de La Haya y un nuevo tribunal de justicia de las que se pueden extraer reflexiones muy interesantes en relación con nuestro objeto de estudio:

El arbitraje es un campo limitado, no por esas exclusiones [las disputas no procesables], el honor y los intereses fundamentales, sobre los que ha habido abundantes controversias, sino por una sola característica. Es esencialmente un campo legal. Se han recurrido ante estos tribunales internacionales cuestiones que son precisamente de la misma naturaleza que aquellas que dentro de los estados son juzgadas en tribunales de justicia [...] El hecho de que en el pasado las naciones hayan estado dispuestas a aceptar el arbitraje solamente en cuestiones legales no prueba que las naciones no lo acepten en casos no legales en el futuro<sup>30</sup>.

Esta cita es muy elocuente: entiende Woolf que el derecho, como sistema, se va apropiando indefectiblemente y de manera progresiva de las cuestiones «no legales» relativas a los conflictos sociales. Esto guarda mucha relación con esa visión de la analogía doméstica («las diferencias entre individuos dentro de los estados que solían arreglarse por luchas privadas ahora son resueltas por decisiones judiciales»), pero en todo caso nos muestra un factor más importante: los proyectos legalistas, a través de la distinción entre las disputas procesables y disputas no procesables, están reconociendo la inconmensurabilidad de derecho y política, a la vez que tratan de abarcar ambas lógicas desde un punto de vista legal-formal. Esto es, en relación con la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz el derecho es la única alternativa. No es casualidad entonces que la reflexión acerca del Home Rule entrara en escena: un apoyo básico de la vertiente británica del movimiento internacionalista es la reproducción de planteamientos propios del debate sobre el encaje de los dominios y colonias —y fundamentalmente de Irlanda— en el Imperio, alrededor de la literatura del «federalismo imperial» (nótese que en 1888 Bryce había presentado el modelo

---

<sup>30</sup> Mientras el Bryce Group defendía una progresiva evolución sobre lo que ya se había conseguido en materia de arbitraje, Shaw critica esta visión: «No faltan hoy en día esquemas y propuestas para el establecimiento de una especie de corte supranacional. Los americanos han estado especialmente activos [...] Los pacifistas han visto el arbitraje como una simple y suficiente alternativa a la guerra. Desde 1899 han atribuido una santidad particular al suelo de La Haya, debiendo a la institución de la Conferencia de La Haya un cuerpo arbitral permanente. Pero es precisamente esta limitación de la Conferencia de La Haya al arbitraje, y los intentos para codificar y establecer normas tan poco autoritarios, que lo hace prácticamente insignificante como agente pacífico» (Woolf, 1916: 69).

federal estadounidense al público británico precisamente para poder buscar alternativas «jurídicas» al Home Rule, y que ahora justamente el modelo de resolución de conflictos que se proponía, el de los tratados Taft-Knox, se había basado a su vez en el modelo de los Estados de la Nación).

Señala Woolf (1916: 70) que «ningún hombre cuerdo sugeriría que la cuestión del Home Rule podría encontrar una solución satisfactoria en una corte de arbitraje». Por el contrario, «el pasado ha mostrado que las naciones pueden, y quieren, aceptar las decisiones judiciales en cuestiones que afecten al honor y los intereses vitales siempre y cuando (1) exista un procedimiento judicial adecuado y razonable y (2) la cuestión pueda ser expuesta al tribunal en forma legal». De esta forma, los legalistas entienden que la separación práctica entre las *questions juridiques* y las *questions politiques* ha de diluirse en un planteamiento que pueda garantizar, a la larga, el *rule of law*. Esta afirmación es indistinta para el Bryce Group, aunque su plan partiese de una continuidad con el legado de las Conferencias de La Haya, y por tanto pretendiese someter las cuestiones políticas a procedimientos de arbitraje: ambos partían de la base de que el único instrumento para garantizar la paz pasaba por el derecho, y por tanto los firmantes de las *Proposals* claramente también suscribirían aquello de que «la alternativa a la guerra es el derecho».

Incluso en los proyectos legalistas hay, por lo tanto, una conciencia de la separación entre los ámbitos del derecho y de la política, por no decir la conciencia de la necesidad de someter el primero a la segunda. «El derecho», señalaba el mismo Bryce décadas atrás en *The American Commonwealth* (1888: 410), «está predestinado a ser sirviente de la política». El *rule of law* es la herramienta necesaria tanto para el Bryce Group como para los fabianos. En las *Proposals*, el *rule of law* es el fin de la institución (del consejo y de las instituciones de arbitraje), institución que a su vez es herramienta necesaria para conseguir la paz (y subsiguientes consecuencias en función de la orientación de los distintos miembros a favor o en contra del imperialismo). Los fabianos hablan de *collective action* —que no *collective security*— y de *police* como medio imprescindible sin el que no se puede hablar del fin último, la cooperación, en sí mismo un concepto con connotaciones políticas. El objetivo en última instancia sería, para Woolf, crear una Autoridad Internacional que tuviera competencias legislativas con jurisdicción sobre cuestiones económicas, sociales y coloniales —siempre desde el ámbito internacional—. En definitiva, los puntos de conexión entre *International Government*, las *Proposals* y las *Basis* (división entre asuntos procesables y asuntos no procesables, las moratorias se plantean de una forma similar con variaciones mínimas en los plazos...) entienden el derecho como un medio necesario para conseguir cualquier clase de objetivos políticos, condición de necesidad que no fue tal para buena parte de los actores políticos, con Wilson a la cabeza.

A propósito de la tendencia a enmarcar la Sociedad de Naciones como un producto del debate sobre el concepto «seguridad colectiva», los planes «coercitivos» de estos borradores y sus debates no van aparejados al concepto de «seguridad»: las previsiones son más genéricas en el borrador del Bryce Group, que prevé medidas económicas o forzosas (*forcible*) en su artículo 19 sin especificar exactamente cuáles debido a que el siguiente artículo emplaza a los miembros a celebrar un Congreso *ad hoc* para decidir los términos de la acción colectiva —pero el desarrollo no gira alrededor de la idea de «seguridad» (Bryce *et al.*, 1917: 35-36)—. Lo mismo ocurre en *International Government*, que es más explícito enumerando un abanico de acciones de bloqueo económico y de comunicaciones, pero que han de ser ejecutados por los Estados en sí (Woolf, 1916: 406-410). En las *Basis* de la Sociedad se habla en términos más similares con la idea de «mutual defence», pero el planteamiento fáctico es prácticamente igual de genérico que en el Bryce Group: «medidas diplomáticas, económicas o militares» (Raffo, 1977: 195).

### III. EL GIRO POLÍTICO DEL «MOMENTO WILSONIANO»

Independientemente de las demandas de ligas e internacionalistas para la formación de una entidad basada en el sometimiento a una autoridad judicial (o al menos de arbitraje), «la llamada de los poderes políticos nunca llegó» (Wertheim, 2012: 228)<sup>31</sup>. Así como los tratados de arbitraje Taft-Knox fueron rechazados por el Senado debido a «la incapacidad de la noción de justiciabilidad y los tratados para hacer excepciones en cuestiones políticamente sensibles» (Noyes, 2011: 535)<sup>32</sup>, los actores políticos anglo-americanos implicados en la creación de la Sociedad de Naciones no estaban dispuestos a aceptar la premisa fundamental del derecho internacional enunciada por el propio Taft en 1911: la necesidad de que las grandes potencias tomaran conciencia de que «el sometimiento a una autoridad judicial entrañaba la posibilidad de perder algunos casos, y dentro de estos, algunos casos importantes» (*ibid.*: 545).

<sup>31</sup> Es muy representativa la cita que adjunta Wertheim enunciada por Elihu Root al respecto en 1919: «No se ha hecho nada para proveer el restablecimiento o el reforzamiento de un sistema de decisión arbitral o judicial [...] No se ha hecho nada por producir la revisión o el desarrollo del Derecho Internacional».

<sup>32</sup> La disensión fundamental, señala el autor, residía en el desacuerdo respecto de cuándo era apropiado o no permitir a tribunales de terceros Estados oír disputas de derecho internacional.



El único documento oficial que puso en marcha el Gobierno británico se gestó entre enero y marzo de 1918 tras plantearlo Asquith y Edward Grey, así como por la intervención inmediata de Robert Cecil (Howard-Ellis, 2003: 75). El *Phillimore Report* se discutió fundamentalmente por parte de un grupo de historiadores y diplomáticos encabezados por el jurista lord Phillimore, cuyo borrador adjunto al informe solamente menciona una institución en particular, la Conference of the League, que debía resolver actuar frente a los incumplimientos de los Estados por unanimidad (excluyendo a las partes), y en base a esa unanimidad actuar sin remisión a moratorias. La referencia de un Congreso con representantes de los Estados, por lo tanto, consagraba este plan como la orientación hacia un giro político limitado a garantizar la paz, en lugar de un planteamiento legalista conformado alrededor de un verdadero proyecto de *justice-making*. Este giro hacia la necesidad de unanimidad para el uso de la fuerza en un conflicto diluye la capacidad de un derecho internacional, demasiado frágil como para poder tener un carácter sancionable.

A diferencia de los proyectos conformados por organizaciones procedentes de la sociedad civil, el *Phillimore Report* sí que fue capaz de marcar su impronta en las negociaciones. En palabras de Howard-Ellis (2003: 77): «es evidente para cualquiera que compare estas provisiones [las del *Phillimore Report*] con aquellas del *Covenant* que las líneas fundamentales de la Sociedad de Naciones son poco más que una clarificación y elaboración de los principios que guían el informe y el borrador de Phillimore». Y es que a pesar de lo que se deduce en la adenda a las *Proposals* del Bryce Group, Woodrow Wilson había sido cuidadoso en no suscribir ningún borrador o plan que pudiera despertar celos o provocar diferencias de opinión (Walworth, 1978: 150)<sup>33</sup>: de hecho, en privado se refería a los miembros de organizaciones como la League to Enforce Peace con el calificativo de «soñadores» (*woolgatherers*) (Armstrong, 1982: 7).

Apenas unos meses después de la entrada en la guerra de Estados Unidos en 1917, el propio lord Cecil había escrito al coronel House para pedirle que hombres competentes en Gran Bretaña y América empezasen a considerar una maquinaria para la paz orientada al período de posguerra. House dirige la carta a Wilson, quien remite a este a *The Inquiry*, el numeroso grupo de académicos que se forma en aquel momento para comenzar a trabajar en el proceso de paz liderado por Walter Lippmann. Después de consultarlo con consejeros extranjeros y americanos y miembros de ambos partidos, House revisa los borradores oficiales de Francia (presentados por un comité liderado por Leon Bourgeois) y el *Phillimore Report*, decidiendo adoptar parte de este último en conveniencia con Wilson. Entretanto, el general sudafricano Jan

<sup>33</sup> En este sentido, se refería a las *Proposals* como un proyecto «demasiado definido».

Smuts publicó un manuscrito en el que insertaba algunas modificaciones al *Phillimore Report*: además de introducir en el debate la posibilidad de llevar a cabo un sistema de mandatos, valiéndose de la distinción entre disputas procesables y no procesables propone que las primeras se sometan a arbitraje obligatorio. Es el propio Smuts, asimismo, quien plantea la idea de crear una Conferencia General —que más tarde se convertiría en Asamblea—, un Consejo y cortes de conciliación y arbitraje. Estos serían los últimos cambios verdaderamente significativos, aunque todavía harían falta otros dos borradores más por parte de Wilson y una puesta en común con borradores de la delegación inglesa antes de los tratados de paz que, para sorpresa del propio Howard-Ellis (2003: 81), rescatan fragmentos en materia de cooperación directamente traspuestos del *International Government* de Woolf.

Arthur Walworth (1978: 178-179) abordó la actitud de Wilson ante la construcción de la Sociedad de Naciones en relación con sus premisas investigadoras como constitucionalista: «El Presidente no olvidaba lo que había enseñado a sus estudiantes, que la constitución política que mejor había resistido las sacudidas de la fortuna había sido una desarrollada desde la costumbre: la inglesa». En esta línea se dirigía a House en marzo de 1918:

Mi convicción [...] es que la constitución administrativa de la guerra crezca y no se haga; que podamos empezar con compromisos solemnes, cubriendo garantías mutuas de independencia política e integridad territorial (si los acuerdos territoriales finales de la conferencia de paz son justos y satisfactorios y deben ser perpetuados), pero que este método de compromisos mutuos debe desarrollarse por sí mismo, caso por caso. Cualquier intento de empezar a poner autoridad ejecutiva en las manos de cualquier grupo particular de poderes sería sembrar una cosecha de celos y desconfianza. Para empezar: el Senado de los Estados Unidos nunca ratificaría un tratado que pusiera la fuerza de los Estados Unidos a disposición de tal grupo. ¿Por qué empezar por un fin imposible cuando hay un fin posible y es factible plantear un sistema que lentamente madurará hasta fructificar<sup>34</sup>?

---

<sup>34</sup> Cecil avisó a House de que el Gobierno británico tenía intención de publicar el informe *Phillimore*, pero que primero sería bienvenida cualquier consideración americana. Según Walworth, el coronel advierte a ese respecto a Wilson del peligro que podría suponer para América una posible alianza de posguerra entre Francia y Gran Bretaña si sus propuestas cristalizaban en una opinión común. Finalmente, el informe *Phillimore* no se publicó. Por otra parte, Erez Manela, de forma similar a Walworth, ha trazado muy hábilmente en su construcción del «momento wilsoniano» la relación entre los escritos domésticos de Wilson a propósito de las relaciones entre las razas y su proyecto de política exterior. Véase Manela (2007: 19-62).

Esto es, Wilson distingue de la cesión de autoridad ejecutiva la construcción de un sistema de «compromisos mutuos» que hipotéticamente vaya evolucionando, en línea con esas «leyes de la biología política», por decirlo en términos bryceanos, de las que Estados Unidos era vanguardia. Esto además pone de manifiesto el carácter central del papel que se reserva no solamente para la creación, sino también para la ejecución de las normas, como principales fundamentos del contraste entre los mundos del derecho y la política. En este sentido puede resultar muy interesante contrastar sus textos doctrinales con el proceso de construcción de la Sociedad de Naciones. La gran crítica de su temprano *Congressional Government* (1885) era que los constituyentes estadounidenses no habían creado un «gobierno por debate» [*government by discussion*], «la única suerte de gobierno tolerable para el autogobierno de un pueblo», sino una «legislación por debate» [*legislation by discussion*], que no era para Wilson más que una pequeña parte del gobierno por debate centrada en la producción normativa. Vemos que reflexionando en términos domésticos, Wilson ya relativizaba la importancia de la producción normativa, no en vano también sostenía que «incluso más importante que la legislación es el adiestramiento y guía en asuntos políticos que el pueblo pueda recibir de un órgano [...]» (Wilson, 2006: 195). Postulados como este solamente se entienden desde la perspectiva eminentemente evolutiva del debate anglo-americano de la época: nótese la centralidad del término «discussion», sobre la que Walter Bagehot (1873: 175-204) había construido una década antes su teoría de la «era de la discusión» («the age of discussion») para definir el último estadio histórico de los procesos políticos.

En Wilson (1908: 20-21) la noción de «autoridad» va ligada indefectiblemente a la noción de individuo y su hipotética cohesión social, en cierto modo el marcador de «constitucionalidad» de un sistema («las fronteras de la autoridad se extienden hasta donde se encuentran los límites de la voluntad de los sujetos para obedecerlas»), de tal modo que la diferencia entre un sistema constitucional y uno no constitucional es que bajo un sistema constitucional los «requisitos de opinión» propios de un *government by discussion* son claramente formulados y entendidos, mientras que en un sistema no constitucional son vagos y coyunturales.

Deviene imposible, entonces, tratar de aplicar la analogía doméstica al terreno internacional: ¿cómo conjugar los intereses tan heterogéneos de los individuos propios de este contexto, en este caso Estados, en el que hay actores «avanzados» y «atrasados» (*advanced/backward*)? No hay respuesta ante esa pregunta: precisamente su promoción del «sistema de mandatos» es el reconocimiento de la desigualdad de los actores, y por lo tanto es en sí misma contradictoria con un hipotético sometimiento a algún tipo de autoridad de carácter legal: no había espacio para el *rule of law* en el sistema internacional

en el corto plazo, ni siquiera como instrumento sobre el que pivotase la operatividad de la política, puesto que en sí misma esta debería imponer sus propias lógicas en el sistema internacional. Y precisamente desde esta lógica, por motivos obvios, las alusiones a una idea que pudiéramos asimilar vagamente a nuestra noción de «seguridad colectiva» eran mucho más laxas que en los proyectos legalistas. En el último de los catorce puntos de Wilson se alude a la formación de una asociación de naciones que «se forme bajo acuerdos específicos con el propósito de alcanzar garantías mutuas de independencia política e integridad territorial tanto para grandes como para pequeños Estados». En similares e indeterminados términos se plantean los artículos 10 y 11 del mismo Covenant de la Sociedad de Naciones, con el compromiso de respetar la integridad territorial y la independencia política de los miembros del Consejo en caso de agresión externa, situación ante la que el mismo debe aconsejar sobre los medios de asegurar la ejecución de esta obligación.

Delahunty y Yoo (2007: 923-939) han abordado, de forma muy sugerente, el papel de los catorce puntos y del propio Covenant como «documentos seminales» que sirvieron para construir y desarrollar la noción de seguridad colectiva ya durante el período de entreguerras, y no durante el proceso de construcción de la Sociedad de Naciones. Ya entonces Wilson llegó a utilizar el término, e incluso rechazó explícitamente la retórica del «balance de poder», pero pronto se demostró el carácter ilusorio de esta noción, cuya retórica no solamente resonó para dar coherencia y dirección al internacionalismo liberal de entreguerras, sino que también fue agitada para afianzar el liderazgo de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, a lo largo de la Guerra Fría (Egerton, 1983: 517-518). Conviene a este respecto cuestionar la historia canónica de la Sociedad de Naciones escrita por Walters que, siguiendo al propio Egerton (*ibid.*: 519), resulta en «un cuento de villanos y héroes donde, en lo que uno puede llamar “la interpretación *internacional whig* de la historia” los agentes del progreso que lucharon por la seguridad colectiva [Wilson, Cecil, Briand...] se alineaban contra las fuerzas de la reacción [no solamente Mussolini o Hitler, también Lloyd George, Chamberlain...]».

#### IV. CONCLUSIONES

Por desgracia para Andrews y sus correligionarios, nadie fue capaz de articular un armazón teórico que fuera lo suficientemente convincente como para conseguir llevar a la práctica el *rule of law*. No hubo, en definitiva, otro Grocio. Por supuesto conocíamos el final de antemano, y pudimos leer a Winston Churchill afirmar desde la Conferencia de París que «las decisiones se tomaron no como resultado de un estudio y discusión sistematizados, sino solamente cuando

algunos temas particulares alcanzaban una condición de crisis. A lo largo del proceso no había un orden de prioridades, ni un plan bien construido por el que se descendiera de lo general a lo particular» (Armstrong, 1982: 2), de tal forma que podemos convenir con Mazower (2008: 194) en que «la Sociedad de Naciones hablaba de derecho internacional pero deliberadamente evitaba convertir la retórica en sustancia». Es ya bien sabido, por lo tanto, que el intento de establecer un centro internacional visible encargado de mantener la paz no fue acompañado por las transferencias de poder necesarias para hacer efectivo un organismo con autoridad jurídica efectiva (Falk, 1970: 20-21).

Pero más allá de reafirmar esta lectura, y por tanto de tomar parte del debate que hoy en día cuestiona el papel de la Sociedad de Naciones como un paso adelante en el desarrollo del derecho internacional, a lo largo del trabajo se ha tratado de presentar algunas de las sinergias que pueden encontrarse entre los distintos planteamientos de los partidarios británicos y estadounidenses de una sociedad de naciones, y cómo y en qué momento estas van evolucionando o cambiando. En un tiempo en el que se empieza a hablar de «anglo-wilsonianismo» (Wertheim, 2012: 223), del «condominio anglo-americano del derecho internacional» (Grew, 2000: 575-588), o de «atlanticismo» (Yearwood, 2009: 3), cabe reflexionar acerca del papel que jugaron no solamente las negociaciones de sus actores a la hora de apuntalar o no esos procesos, sino también sobre sus objetos de discusión comunes, dentro de los cuales se ha pretendido resaltar la contraposición entre derecho y política en los debates que marcaron el que quizá sea el período de mayor efervescencia de formulaciones para construir una entidad supranacional que se ha dado nunca, así como la importancia entre las conexiones entre los contextos británico y americano en este fenómeno.

Por lo que respecta a la trasposición de instituciones legales, algunos puntos de conexión son bastante claros (taxonomía en torno a la justiciabilidad, Consejo de Conciliación, debate sobre si prever moratorias o no, apertura del rango de Estados admitidos como miembros...). Hemos visto en particular cómo las *Proposals* del Bryce Group tienen impacto en el sentido de que marcan los términos sobre los que se va a debatir en el contexto de las ligas a ambos lados del Atlántico, fijando determinados aspectos —que proceden de anteriores negociaciones entre Gran Bretaña y Estados Unidos que se remiten, a su vez, al sistema de resolución de conflictos entre los Estados de este último país— fundamentales para el diseño institucional. También se intuye la necesidad de reconsiderar el papel que el propio James Bryce jugó en este proceso, tradicionalmente considerado como residual. El giro político encabezado por Wilson se entiende asimismo en un sentido anglo-americano, en tanto que la circulación de los borradores se produce entre uno y otro contexto, siendo la base del *Covenant* el *Phillimore Report*. Por último, se exploran las propias lógicas del Wilson académico para descubrir algunas de las claves

propias del debate intelectual anglo-americano —de la separación entre derecho y política en particular— en tiempos de «analogía doméstica».

De forma paralela, mediante el análisis de los actores involucrados en este proceso y sus distintos planteamientos se ha pretendido cuestionar el carácter central de la distinción entre realismo y utopía como taxonomía básica desde la que abordar el proceso de construcción de la Sociedad de Naciones o los debates sobre derecho internacional durante la Primera Guerra Mundial, partiendo del vicio fundacional de Carr de presuponerlo como un concepto correlativo a la ideología y también abordando casos que desdibujan la taxonomía, así como el protagonismo de la noción de «seguridad colectiva» y la perspectiva acrítica desde la que suele interpretarse.

### Bibliografía

- Andrews, F. F. (1916). The Central Organization for a Durable Peace. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 66, 16-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/000271621606600104>.
- Anghie, A. (2004). *Imperialism, sovereignty and the making of international law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Armstrong, D. (1982). *The rise of the international organisation*. London: Macmillan.
- Bagehot, W. (1873). *Physics and politics*. New York: D. Appleton.
- Bryce, J. (1888). *The American Commonwealth*. London: Macmillan.
- Bryce, J. et al. (1915). *Proposals for the avoidance of war*.
- (1917). *The prevention of future wars*. London: George Allen and Unwin.
- Butterfield, H. (1931). *The Whig interpretation of history*. London: G. Bell.
- Carr, E. H. (1939). *The twenty years' crisis, 1919-1939: An introduction to the study of international relations*. London: Macmillan.
- Clark, I. (1989). *The hierarchy of states: Reform and resistance in the international order*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521683>.
- (2005). *Legitimacy in international society*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1098/rsif.2004.0017>.
- Collini, S., Winch, D. y Burrow, J. (1983). *That noble science of politics: A study in nineteenth century intellectual history*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559365>.
- Delahunty, R. J. y Yoo, J. C. (2007). Peace through law. The failure of a noble experiment. *Michigan Law Review*, 106, 923-939.
- Dickinson, G. L. (1916). *The European anarchy*. New York: Macmillan.
- Dubin, M. D. (1970). Toward the concept of collective security: The Bryce Group's «Proposals for the Avoidance of War», 1914-1917. *International Organization*, 24, 288-318. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300025911>.
- (1983). Transgovernmental processes in the League of Nations. *International Organization*, 37, 469-493. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300032756>.

- Egerton, G. E. (1983). Collective security as political myth: Liberal internationalism and the League of Nations in politics and history. *International History Review*, 5, 496-524. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07075332.1983.9640326>.
- Falk, R. A. (1970). *The status of law in international society*. Princeton: Princeton University Press.
- Filene, E. A. (1916). The Road to a Durable Peace. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 66, 44-49. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/000271621606600109>.
- Gorman, D. (2010). Ecumenical internationalism: Willoughby Dickinson, the League of Nations and the World Alliance for Promoting International Friendship through the Churches. *Journal of Contemporary History*, 45, 51-73. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022009409348020>.
- (2012). *The emergence of International Society in the 1920s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grewe, W. G. (2000). *The epochs of international law*. Berlin: De Gruyter. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9783110902907>.
- Hannigan, R. E. (2013). *The new world power: American Foreign Policy, 1898-1917*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Hobsbawm, E. (1983). Mass-Producing traditions: Europe, 1870-1914. En E. Hobsbawm y T. O. Ranger (eds.). *The invention of tradition* (pp. 263-207). Cambridge: Cambridge University Press.
- Howard-Ellis, C. (2003). *The origin, structure and working of the League of Nations*. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Ions, E. (1968). *James Bryce and American democracy*. Londres: Macmillan.
- Koskenniemi, M. (2001). *The gentle civilizer of nations: The rise and fall of international law, 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494222>.
- (2012). Law, Teleology and International Relations: An Essay in Counterdisciplinarity. *International Relations*, 26, 3-34. Disponible en: <http://doi.org/10.1177/0047117811433080>.
- Loughlin, M. (1992). *Public law and political theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Manela, E. (2007). *The Wilsonian moment: Self-determination and the international origins of international colonialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Manson, J. M. (2007). Leonard Woolf as an architect of the League of Nations. *The South Carolina Review*, 1-13.
- Marburg, T. et al. (eds.) (1920). *Taft papers on League of Nations*. New York: Macmillan.
- Mazower, M. (2008). *No enchanted palace: The end of empire and the ideological origins of the United Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- (2012). *Governing the World: The history of an idea*. London: Penguin.
- Noyes, J. E. (2011). William Howard Taft and the Taft Arbitration Treaties. *Villanova Law Review*, 56, 534-541.
- Nuzzo, L. y Vec, M. (eds.) (2012). *Constructing International Law: The birth of a discipline*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Oppenheim, L. (1919). *The League of Nations and its problems*. London: Longmans, Green & Co.
- Özsu, U. (2015). *Formalizing displacement: International law and population transfers*. Oxford: Oxford University Press.

- Parry, J. T. (2014). What is the Grotian Tradition in International Law? *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 35 (2), 299-377.
- Pombeni, P. (2005). Political models and political transfer in the shaping of Europe. *European Review of History*, 12 (2), 223-238. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13507480500333955>.
- Prochaska, F. (2012). *Eminent Victorians on American Democracy: The View from Albion*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199640614.001.0001>.
- Raffo, P. (1977). The founding of the League of Nations Union. *Canadian Journal of History*, 12, 193-207. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/cjh.12.2.193>.
- Robbins, K. (1967). Lord Bryce and the First World War. *The Historical Journal*, 10, 255-278. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0018246X00027473>.
- (1994). *Politicians, diplomacy, and war in modern British history*. London: Hambledon Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/096834459400100116>.
- Schmitt, C. (1979). *El Nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del «Juspublicumeuropaem»*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Seaman, J. T. (2006). *A citizen of the world: The life of James Bryce*. New York: Tauris.
- Stead, W. T. (1901). *The Americanization of the World or the trend of the Twentieth Century*. New York: Horace Markley.
- Suganami, H. (1989). *The domestic analogy and world order proposals*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598807>.
- Tuffnell, S. (2014). Anglo-American Inter-Imperialism: US Expansion and the British World, c.1865-1914. *Britain and the World*, 7, 174-195. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3366/brw.2014.0147>.
- Tulloch, H. (1988). *James Bryce's «The American Commonwealth»: The Anglo-American background*. London: Royal Historical Society.
- Walters, F. P. (1971). *Historia de la Sociedad de Naciones*. Madrid: Tecnos.
- Walworth, A. (1978). *Woodrow Wilson*. New York: W. W. Norton.
- Wells, H. G. (2009). *Experimento en autobiografía*. Córdoba: Berenice.
- Wertheim, S. (2012). The League of Nations: a retreat from international law? *Journal of Global History*, 7, 210-232. Disponible en: <http://doi.org/10.1017/S1740022812000046>.
- Wilson, W. (1908). *Constitutional Government in the United States*. New York: Columbia University Press.
- (2006). *Congressional Government: A study in American Politics*. New York: Dover Publications.
- Winkler, H. R. (1952). *The League of Nations Movement in Great Britain*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Woolf, L. S. (1916). *International Government. Two reports prepared for the Fabian Research Department with an Introduction by Bernard Shaw*. New York: Brentano's.
- Yearwood, P. J. (2009). *Guarantee of peace: The League of Nations in British policy 1914-1925*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199226733.001.0001>



# DO PEOPLE WANT MORE PARTICIPATION? TENSIONS AND CONFLICTS IN GOVERNANCE IN TIMES OF SCEPTICISM<sup>1</sup>

¿Quiere la gente participar más? Tensiones y conflictos sobre el gobierno en tiempos de escepticismo

ERNESTO GANUZA

IESA/CSIC

eganuza@iesa.csic.es

PATRICIA GARCÍA-ESPÍN

IESA/CSIC

pgarcia@iesa.csic.es

STEFANO DE MARCO

Universidad de Salamanca

sdemarco82@hotmail.com

## *Cómo citar/Citation*

Ganuza, E., García-Espín, P. y De Marco, S. (2017).

Do people want more participation?

Tensions and conflicts in governance in times of scepticism.

*Revista de Estudios Políticos*, 176, 253-279.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.08>

## **Abstract**

When ordinary people are asked how they feel about politics, negative terms enter into the conversation. In this work we analyse how people build their relationship with politics, to explore to what extent political representation is challenged by either participatory trends or by expert-based governance in citizens' mind. To do this, we use focus groups in Spain, where popular distrust of political institutions rose

---

<sup>1</sup> Esta investigación se ha realizado en el marco del proyecto de investigación «Stealth democracy: Between participation and professionalization», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2012-38942).

dramatically in the period 1980-2012. We analyse the meanings associated with expert-based, representative, and participatory governance models. In this way, the tensions and contradictions in political preferences for one type of institutional design or another are unveiled.

### **Keywords**

Stealth democracy; participation; experts; representation; political distrust.

### **Resumen**

Cuando preguntamos a la gente común sobre lo que siente por la política, los términos negativos suelen dominar la conversación. En este trabajo analizamos cómo la gente construye su relación con la política para explorar hasta qué punto la representación política es desafiada tanto por una tendencia participativa como por una tendencia tecnocrática. El trabajo se basa en una investigación con grupos de discusión en España, donde la desconfianza hacia las instituciones políticas ha tenido un incremento extraordinario en los últimos veinte años. El trabajo analiza los significados asociados con una gobernanza dominada por expertos en contra de una dominada por representantes o la participación ciudadana. De esta manera podemos desvelar las tensiones y las contradicciones que la ciudadanía tiene sobre las preferencias por un diseño institucional u otro.

### **Palabras clave**

Democracia furtiva; participación; expertos; representación; desconfianza política.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCTION. II. BETWEEN PARTICIPATION AND EXPERTS. III. RESEARCH STRATEGY, METHODS AND SAMPLE. IV. POLITICS: THE THING THAT DOESN'T WORK. V. BEYOND REPRESENTATION? THE ROLE OF EXPERTS. VI. THINKING ABOUT "THE EQUALS": PARTICIPATION AS AN ALTERNATIVE. VII. CONCLUSIONS: DEMOCRACY "TOUT COURT". REFERENCES

---

### I. INTRODUCTION

When ordinary people are asked how they feel about politics, negative terms such as *dissatisfaction*, *disenchantment*, *indifference*, *apathy*, *distress* or *unrest* are brought to the conversation and frame any other arguments and complaints. In the popular imaginary politics is enshrouded in a negative aura. We know that this is a well established tendency in Western countries, having existed as a classic debate in Political Science for a long time (Norris, 1999; Pharr and Putnam, 2000; Torcal and Montero, 2006). The accumulative knowledge allows us to recognise the characteristics of people who are *disaffected* and to what extent this alienates citizens from politics. We can even differentiate political attitudes to highlight what kind of social profiles are more or less inclined to engage in politics. The better educated, younger and postmaterialist citizens usually criticise political elites and institutions, demanding improvement of democratic political processes (Dalton, 2004). After the recent global protests in many western countries, calling for a bottom up political process (Tejerina *et al.*, 2013; Gamson and Sifry, 2013), the question has attracted much more attention.

Democracy needs public support. Against any other way of governing, democracy rests on citizens' preferences. Thus, disaffection gives rise to a second order question; we are not only concerned with who feels or has this attitude, but to what extent disaffection impacts citizen's political process preferences. Do people want more participatory governments or do they want more knowledgeable and expert-like politicians? Do they really want to overwhelm representation as a political process?

Increasing participation in politics is an established trend in Western democracies (Sirianni and Friedland, 2001; Font *et al.*, 2014; Baiocchi and Ganuza, 2016). However, against this inclination some researchers have

questioned the citizen's support for it. More than participation, the citizenry would be inclined towards a technical and impartial government (Hibbing and Theiss-Morse, 2002). This paper seeks to shed light on this issue by focusing on Spanish citizens' political process preferences. Most literature in Europe finds the compatibility of both trends. For researchers it unveils a problem of inconsistencies in citizens' political preferences. As we will see, our research shows the same compatibility, it is grounded in a will to support representation as a political process guided by a more open (participatory) and professional (expert) government.

The article begins by explaining the viewpoint from which we believe this compatibility makes sense. Secondly, we present our research strategy, based on qualitative methods. This gives us a chance to focus on arguments, so we can follow up on how problems with the current political process are conceived by people and where they would like to innovate. Finally, we examine the arguments in favour of and against participatory or expert based governance in order to shed light on the core question: do people really want to overcome representative political processes?

## II. BETWEEN PARTICIPATION AND EXPERTS

Disaffection is not a new phenomenon (Easton, 1965; Crozier *et al.*, 1975), however nowadays it attracts a lot of attention due to the acknowledgement of the convergence between a new style of citizenship, more informed and demanding, and an established representative democracy unable to provide satisfactory answers to this new social profile (McHugh, 2006). The emergence of the so called critical citizens (Norris, 2009; Dalton, 2004) has fostered changes in politics. This was the basis of the Council of Europe's arguments (2001) to innovate in political processes at the turn of the new century. This cultural drift of western society has usually been understood as a cultural world that has fostered individual gain and the self (Lasch, 1995). A different influence on current political processes may be expected, depending on how the cultural drift is understood. We can identify two clear tendencies to improve governance: 1) support for more participation (critical citizens hypothesis) and 2) support for more experts in government (stealth hypothesis).

Some researchers think that the cultural drift of Western societies underlines a political openness of citizens who demand alternative ways of political engagement and other institutions (Dalton, 2004). Disaffection would unveil a critical position of citizens in relation to the current political system. Thus, *critical citizens* widen their repertoire of political intervention, suggesting a preference for a more direct and transparent relationship with rulers

(Norris *et al.*, 2006; Dalton, 2004). People, it is said, would like to be involved in decision making processes (hypothesis 1). Against this trend, others understand that the cultural drift of Western society has given rise to a gap between citizen's expectations and the achievements of the political system (Stoker, 2006: 68). In a cultural context increasingly dominated by individualist choices, politics, defined as collective choice and action, is unable to produce maximalist answers for every citizen. The problem is that no one wants to be a looser and share political solutions. So, if people are disaffected, it is because they want objective and efficient decision making processes, far from disagreement, which is at odds with the core values of politics (Hibbing and Theiss-Morse, 2002: 143) and demands a more expert-based governance (hypothesis 2).

Since Hibbing and Theiss-Morse (2002) stated their *stealth democracy* thesis (hypothesis 2), it has been disputed in the US and Europe. Neblo *et al.* (2010), with different survey questions, showed that American citizens had preferences for other ways of ruling within a deliberative framework. In the UK, Webb (2013), also with different survey questions, showed that the British were more inclined towards participatory mechanisms, even though many people also supported the stealth democracy thesis. But the most striking revelation made by recent research has been the coexistence of both trends. In Finland, Bengtsson and Mattila (2009: 1045) said that many people "prefer simultaneously both more direct democracy and more stealth democracy". For Webb (2013: 767) this overlap covers around 25% of British survey respondents. In Spain, Font *et al.* (2015: 159) suggest that there are many who show simultaneous support for some of the three governance principles, including representation.

Besides this confluence, the same factors that explain support for stealth democracy serve to explain direct democracy support in Finland (Bengtsson and Mattila, 2009: 1042). Only ideology, as in US, would explain the differences. Something similar happens in Spain, although education status gains some influence there (Font *et al.*, 2012). When there are no differences among supporters of one or another ideal model, some researchers think about inconsistencies in citizens' preferences in the terms of Bengtsson and Mattila (2009: 1041). Some scholars place the compatibility of both trends within the emergence of the populism ideal, as Webb stated: "For those people who are disillusioned with the rule of elected politicians, there are various alternatives that seem appealing: rule by technocrats, entrepreneurs or referendums are all ways of bypassing the politicians" (Webb, 2013: 768). Even he tries to relativize the support for participatory mechanisms by those citizens far from stealth ideas. When there is a real chance to be involved in a referendum (it was a question in his research), neither those closest to stealth models, nor citizens

in favour of participatory mechanisms, are “especially inclined to vote” (Webb, 2013: 768). This is something we have been able to observe in public opinion surveys for a long time. If the disaffection process is accompanied by a slight preference for increased political participation, it does not usually imply an increase of current participatory activities (McHugh, 2006). This scenario, positioned somewhere between the real and the ideal, is also shown by Font in Spain. When answering questions about decision making processes, citizens favor participatory principles against expert-based governance. But when questions are related to specific institutional arrangements, expert-based mechanisms have more support (Font *et al.*, 2015: 159).

One way to understand this puzzle would be to think that people don't really want to participate, as Paul Webb (2013: 768) suggests at the end of his work, even against his own evidence: “[the] demand for the principle of greater participation may owe more to a sense of frustration with, and perhaps incomprehension about, the obscure complexities of the political process, with all its attendant noise, conflict and undoubted venality, than to an authentic desire to become involved in the detail of political decision making”. This holds with the stealth hypothesis. Another way has been outlined by Font *et al.* (2015), suggesting that even if the factors behind the different ideal models are different, they may not be antagonistic. In Spain, citizens identify three different ideal models (participatory, representative and expert-based), but the expert-based model had positive correlations with the others (Font *et al.*, 2015: 163).

We propose to deal with the problem of political process preferences from a different perspective. We think that the debate has usually been presented as a zero sum game and it is difficult to obtain good conclusions from it. If people are inclined towards participation, it is expected that they are less likely to accept expert-based government and vice versa. But if recent research shows the compatibility of both trends in survey responses, we suggest that the problem (and the supposed compatibility between critical and stealth hypothesis) could be anchored in a representative framework, rather than in its alternatives. If the expert-based model has positive correlations with participation and representation in Spain (Font *et al.*, 2015), perhaps the problem is the lack of expertise in representative political architecture. If people are inclined to participatory processes, could it point to a desire to open up representative mechanisms? So, the first question to answer would be if people reject representation. And then, to what extent they want to articulate participation and expert-based models with representation, or even if they finally pretend to overcome representative architecture. Our hypothesis is that people want to reform current political processes through more open structures and more expertise in decision making processes, rather than overcoming current institutional settings.

We think that the questions quoted above are not easy to answer by applying the same techniques that have been used to study this puzzle. We already have good explanations about who is inclined towards expert-based governance or who is involved in participatory and political activities (Webb, 2013; Bengtsson and Mattila, 2009; Font *et al.*, 2015). But the debate about the meaning or boundaries of the different ideal political processes in citizens' mind is still open. In order to deal with it, we have drawn on a qualitative strategy based on seven focus groups to explore how people make sense of political processes in Spain. The research was conducted in 2011. In this way, we can complement the work carried out by Font *et al.* (2012; 2015), as well as that by Hibbing and Theiss-Morse, which originally endeavoured to gain a deeper understanding of survey questions through the use of focus groups. We have followed the same strategy, with questions that are very similar to those of *Stealth Democracy* focus groups, both in subject matter and in quantity.

Spain makes for an interesting place to study this issue. As many other South European countries, two of the most salient features of Spanish political culture have been distrust in the political institutions and indifference towards politics. Popular distrust facing political institutions followed a dramatic upward trend in the period 1980-2012 (Torcal, 2014). Moreover, the Spanish adhere to a profile of low interest in politics and a relatively low perception of internal and external political efficacy (Bonet *et al.*, 2006: 118). In contrast, the preference for democracy is very high (Torcal, 2014).

The interest of Spain also lies in its singularities regarding political process preferences. One of the more striking elements of research on this topic has been the simultaneous support for participation and expert-based governance. In Finland 70 % of people agree with direct democracy, but they have a similar support of the stealth democracy index<sup>2</sup> as Americans (Bengtsson and Mattila, 2009). Spain emerges in this research context as a pro-stealth democracy country (Font *et al.*, 2015: 159) "with only 1 per cent of the population disagreeing with all four stealth democracy items [7 % of Americans and 11 % of Finish] and 40 per cent expressing some agreement with at least three of them (compared to 26-27 per cent in Finland or the U.S.)". In contrast, when people are asked about their preferences for participatory mechanisms in decision-making processes the result has usually been high (Mota, 2006). Even

---

<sup>2</sup> The stealth democracy index set up by Hibbing and Theiss-Morse is based on four different items: 1) officials should stop talking and they should start to act; 2) compromise means selling out own principles; 3) government should be run by experts or 4) businessmen

when people are asked to situate themselves onto a political process scale, from 0 to 10, where “0” means that “citizens should make all political decisions” and “10” means “politicians should do it”, Spaniards score 4,5 while Americans 6,3 (Font *et al.*, 2012).

Spain unveils strong political tensions around the ideal decision making models. So, the research can help to illuminate this paradox and we may be able to get closer to the political meanings of participation and experts in a context characterized by strong political disaffection. Is it really true that people are searching for ways of bypassing politicians, but don't have a desire to become involved in the detail of political decision making?

### III. RESEARCH STRATEGY, METHODS AND SAMPLE

We already had data on the preferences for different types of political processes, so we designed a research strategy based on focus groups. They are useful to interpret and contextualize previous survey results. Focus groups are a good methodological strategy to generate in-depth information on a given topic (Morgan, 1996). As a situated talk (Hydén and Bülow, 2003: 320), focus groups allow the observation of the processes through which participants share and construct their own positions and make sense of themselves as a group (Munday, 2006). Focus groups are far from being a natural encounter amongst friends, but participants engage in conversations and they make sense of common values, deep differences, assumptions and common understandings about themselves and the phenomena (Munday, 2006: 100). The discussion in a focus group is not just the sum of separate individuals; participants query each other (Morgan, 1996: 139). From this perspective, this research tool allows for the creation of an interactive and communicative event, from which “common ground jointly established in the conversation is not given from the opening stage of the conversation, but is rather something that has to be re-established through the contributions the participants make” (Hydén and Bülow, 2003: 316). As suggested by Bryman (2001), focus groups provide the opportunity to study how individuals jointly construct and give meaning to singular phenomena. Dynamics of conversation are the most relevant type of data we extract from focus- groups (Kitzinger, 1995).

The focus groups were conducted in the first half of 2011. The sample of focus groups was intended to reflect different political, social and demographic profiles. We wanted to represent a variety of profiles which were relevant to understanding contrasting views of political processes. Thus, we selected groups with a high political profile and groups with a lower



political profile, because we already knew that political experience was a relevant factor evaluating some types of processes (Font and Navarro, 2013). We also knew that ideology could be a relevant factor (Bengtsson and Christensen, 2014; Font *et al.*, 2012). Focus groups consisted of 68 people. They were internally homogeneous in terms of political background (high/low political profile). The sample of focus groups was based on the idea that different socio-political positions may produce different discourses on alternative political processes. As Table 1 shows, the sample of focus groups included a variety of socio-political profiles. On the one hand, groups of activists (highly politicized profiles of militants, sympathizers and members of political groups) were selected. On the other hand, the remaining groups consisted of non-activists (low politicized, no members, militants or loyal sympathizers of political parties). A variety of social positions in the form of socio-economic status (age, education and social class) complemented the focus group frames.

Table 1. *Final sample of focus groups*

Acronym	Features of the participants
<b>FG1 Right wing supporters</b>	Elda (Alicante), 2011 Militant, sympathizers or voters of right- wing or conservative ( <i>Partido Popular</i> ) Liberal professions (nurse, doctor, lawyer, public officer) University level education 8 (5 men and 3 women) 25-40 years old
<b>FG2 Upper-Middle- class professionals</b>	Zaragoza, 2011 Businessmen and women, liberal professions such as lawyer, architect and economist No political activism University level education 6 (mixed) 30-55 years old
<b>FG3 University students</b>	Madrid, 2011 University students Psychology degree and other social sciences No political activism 6 (mixed)

.../...

.../...

<b>FG4</b> <b>Retired working class men</b>	Conil de la Frontera, 2011 Retired workers (ex- workers in agriculture, fisheries and public services) No political activism Medium and low education 6-10 men Over 65
<b>FG5</b> <b>VT Students</b>	Seville, 2011 Vocational training students Informatics and Computing degrees No political activism 6 (4 men- 2 women) 18-20 years old
<b>FG6</b> <b>Left-wing supporters</b>	Getafe, 2011 Militants, sympathizers or voters of leftist parties ( <i>Socialist Party- PSOE or United Left- IU</i> ) White-collar workers and liberal professions Further and higher (university) level education 7 (3 women and 4 men) 30-55 years old
<b>FG7</b> <b>Social activists</b>	Córdoba, 2011 Neighbourhood organizations and school parents' associations Participants all involved in organization's management 8 (3 women and 5 men) 30-50 years old

Source: own elaboration.

The “*activist*” was understood as a person who belonged to a political organization and had actively participated in it (three groups). *Non activist* was the person who did not belong or participate in organizations (four groups) which are considered political (parties or social movements). We did not take into consideration whether the participant votes or not. We decided to introduce a sample of conservative and left-wing militants. We also added a group of members of neighbourhood organizations and school parents' associations, as they are the most common social organization, very institutionalized in most Spanish cities. The two groups of students (*VT students and university students*) were sought to bring different youth profiles with varying social projections (two different class-positions). They weren't members of any political

organization. In contrast, the group of retired working class men represented a lower educational profile, a middle-low income and an elder generation. In contrast with students and working class men, the group of middle-class professionals was composed of people who were well-off economically and educated to a high level. The purpose was to contrast the different and common axes of discourse by comparing different groups and profiles.

Participants were contacted with the support of a research cooperative, and through the researchers' personal and professional contacts. Locations (cities) were chosen for their accessibility in order to form target groups in that specific area. For example, the right-wing groups were organized in Alicante, a city where *Partido Popular* (the right-wing party) used to have an electoral majority. Sessions were held in hotels, a tennis club, a seniors' community centre, a research centre, university rooms, etc. The groups did not have directive moderation, and they were conducted with a script similar to that used by Hibbing and Theiss-Morse (2002), which included questions about the political system and process preferences (see the Annex). The debates, which were recorded, lasted an average of an hour and a half.

The emergent conversations of the focus groups were transcribed and coded, assisted by the software Atlas-ti ®. An initial thematic analysis (Boyatzis, 1998) was developed. Our unit of analysis was each focus group (which had a number of ideological conditions, socio-professional status, age and territory). The results were interpreted in light of the interactions which had taken place within groups. Focus groups not only provide opinions, but also different dynamics of interaction, including direct and subtle changes of opinions (Smithson, 2000). Summaries were written up, interpreting group discourses and the references which the participants reported on the topic. We will present the findings in the following sections, showing the main traits common to the groups, as well as any emerging contradictions and contrasts between them. The groups were not forced to reach any consensus, so discussions did not end with a common vision of the group.

#### IV. POLITICS: THE THING THAT DOESN'T WORK

All focus groups started with the same question, posed by researchers: "What do you think about the political system in general?" The immediate reaction in all groups was negative: apathy, dissatisfaction, frustration, anger, fatigue, etc. The *thing that doesn't work* is related to the communication between the political system and society; people feel that they are not able to put their demands into the political system. Something malfunctions with the political channels. One of the activist participants in Cordoba stresses this

point: “the bases of the system are good, but it lacks communicative channels between citizens and politicians”. The problem with democracy has to do with the connections between politics and society, not with *democracy* itself. The desire to have democratic processes is indisputable; criticism emerges when participants specify what they mean by democratic connections between politics and society, but democracy, as an ideal type, is a common place. Democracy is a basic cultural ground, even if these two job training students, quoted below, do not find any attraction to vote:

P1: This system, personally, doesn't satisfy me, but I don't have any particular idea why. Ever since I've been able to vote, I've never done it, I can't find any political party fit to represent me. This, I think, is a problem. It shouldn't happen in a good system.

P2: It's true, I agree with him. The system doesn't satisfy me, but it's not completely wrong, because I see worse things elsewhere.  
(FG5, Sevilla).

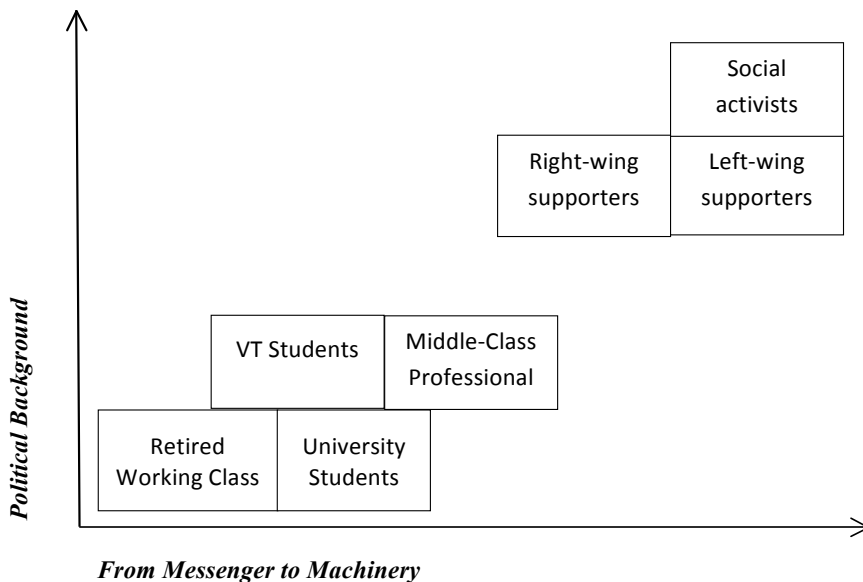
What we can learn from the focus groups is that people's political beliefs are framed in a critical and concerned schema. But this frame is not formed by negative irrational emotions and feelings of detachment; it is formed by opinions and debates about the performance of the political system and how institutions are designed. Political dissatisfaction is rooted in a very simple statement: if we live in a democracy, we should have democratic political institutions. This is what leads people to discuss the pros and cons of political process alternatives, the place of experts and participatory mechanisms, but always within the current institutional framework. This reformist spirit evidences a conflicting path between the political imagery of participants and the democratic development of political institutions. For example, participants in the left-wing activist group discussed how institutions were deficient, particularly the party system which was seen as non-democratic, “The party system... I see it as irreplaceable. But, of course, within parties there is no democracy, in any of them. I speak from my experience. I think we are treated as non-adult citizens. Parties fear, at this stage of democracy, open lists, they fear being linked to the territory. They look up to the “priests” who decide the electoral lists. This is my view”. These, or other similar arguments, calling for closer relations and proximity of institutions, appear in all focus groups. They all fit in with the “critical citizen” frame, as people want to open political institutions. But no one seems to reject representative arrangements.

Regarding these connections between the political system and society, we find two contrasting positions in focus groups. On the one hand, in some groups, participants discuss mainly the attributes of the political class,

hampering the connection between politics and society. Representatives, for a variety of reasons, do not represent properly. They do not capture and deliver popular demands properly. We call this discourse the “failed messenger problem”, since discourses focus on the (critique of the) attributes and qualities of politicians as elected representatives. On the other hand, in other focus groups, participants focus mainly on the design of institutions and political processes. We call it the “failed machinery problem”. The machinery problem embraces the discourses about the design of political processes, implying the advocacy for other types of political processes.

Participants in our focus groups show mixed arguments; however, some groups privilege the first discourse, and others tend to the second. We can say that those groups formed by participants with higher level of activism tend to discuss *the machinery problem*, while groups with less political background tend to focus on *the messenger problem*.

Graph 1. *Representation of critical discourses toward the political system*



Source: own elaboration.

Non-activists were selected taking into account the low political profile of participants (non-militants of parties, social movements or organizations

with a strong political profile). For example, university students who were studying psychology were asked not to have any membership in political organizations. When they met and were asked about the political system, they remarked on the flaws of politicians as the main problem. They were worried about the performance of these political actors. They do not act properly; they do not make good decisions. They do not deliver their promises. So they do not represent properly popular demands. The messenger, somehow, does not work.

P1: But then the problem is not the system but people...

P2: I think people are the problem. In my view, you vote and then you can complain (...)

P3: You can vote for someone who stands for some things and then he or she does not deliver what they have promised... You say you will do some things and then you don't. Or you don't have a fixed policy direction, so it can vary depending on the events ... These changes [in the political direction] also influence people in a way that makes them reject this political system...

P4: Politics have never been well in Spain, they have never been well...

P2: But there have been politicians who had a more marked direction...

P5: Politicians themselves have to adapt... they should be flexible... and I think that ultimately politicians do not adapt to the context, they do not know make good...

(FG3, Madrid).

In contrast, political activists and party supporters privilege the discussion about institutions and their design. They talk about the system machinery. For example, we can identify this pattern in a group of members of neighbourhood and school parents' associations. These activists criticized the political system in a long conversation on the democratic attributes of current political processes. As can be seen in the following paragraph, some participants criticize the qualities of politicians (the hypothesis of the messenger); but they also deal with the qualities of political processes (the hypothesis of the machinery):

P1: I do not like how it works [the political system]. I had great expectations for many years. But I think there is a lack of real democracy in many of the institutions. There is no reception from below [no bottom-up processes], from the level of participation of people in the streets. Politicians do not listen to the people in the street. There should be a culture in the political system that, somehow, leads to channel all those demands... and it does not work. More or less

we are on the level of participation in elections every four years or... vote and, later, maybe the right to complain (...)

P2: Things are really serious now. Politicians with their official cars... they do not pay attention to the people. In my view, this will end very badly... I think you have to live with the people, fighting for the people. People have chosen them, and they should be ready and willing to work for the people, not people working for politicians (...). I also think that people should participate more. And to participate more means that politicians need to let it happen...

P3: I think that there is something that has failed in the democratic process: the foundations are good; but I think that it lacks the communication channels between the public and the political class. That is, there is a huge distance, caused by whom? I do not know. But, certainly, I do not know how to channel all the demands and... as a citizen or as a member of an association, how to channel the real interests of real people. Channel those demands so that they have an effect.... So, I don't think it's so much a question of the political system itself, which is actually democratic...

(FG7, Córdoba).

There is something wrong in the machine. For these participants, it is not only a matter of the attributes of politicians. They suggest that there is a problem of “communication channels” and there can be alternatives in terms of political processes. They talk about participatory processes. The high political background of these participants, their engagement with local politics through civic organizations, and even their knowledge of local participatory institutions make them prolific at criticizing the design of political processes. They know the machinery of local politics and they are familiar with political institutions. They discuss mainly alternative processes to fix “the machine”. When they do it, they never think about an alternative to the representative system, but in reforming it from a participatory framework.

## V. BEYOND REPRESENTATION? THE ROLE OF EXPERTS

The idea that dissatisfaction with democracy can go beyond representation is usually portrayed as lack of knowledge and “frustration with the obscure complexities of the political processes” (Webb, 2013: 768). The emergence of populism is usually rooted in this schema. We can't reject that the populism logic is present in people's arguments, if we understand it as an opposition between elites and people (Laclau, 2007). In our focus groups participants articulate a collective identity around “they” *vs.* “us”, where the elites

are made up of politicians and the “we” is the people, citizens. To what extent can we say that it brings with it simplicity to politics? Focus groups allow us to trace people’s arguments back to the origin of the problem.

People are really upset with politicians and political parties, but they never imagine a political design without them, as this left-wing participant says: “The political party system is irreplaceable”. The problem is what political theory calls “cartel party” (Katz and Mair, 1995), that is, the reproduction of political elites as a social group, where politicians boost and reproduce their self-interested action. This “cartel” grammar would make them unable to perform their main task, that is, in words of one of the upper middle class participants, the “solution of the country’s problems”. This argument encourages participants to discredit the political class in general; it feeds the anger against politics, because if they are busy with their affairs, they disconnect politics from the “world of everyday life”.

Most people’s criticism against politicians and political parties stem from this “cartel” grammar. Hibbing and Theiss-Morse (2002) suggested that one of the main arguments to support stealth attitudes was the idea people have about political competition. Rather than recognize the complexities of achieving agreements, people preferred to think that parties artificially promote differences, as if we could reach agreement easily among different persons and values. In our focus groups people’s background is different; they perceive the usual competition grammar among political parties as a competition of the ruling class, fighting for the public resources and customers (instead of citizens), rather than a competition of different beliefs and values about common resources. If, as young persons says (VT students group), “politicians in the Parliament never agree”, people don’t think that politics is an easy affair. They are “tired of the continuous squabbles among politicians. . . to destroy the opponent instead of trying to reach agreement”, as one participant in the right wing group concluded. The problem lies in the party structures that encourage patronage within the party, as one of the left-wing participants pointed out: “The problem starts with the electoral lists, which are drawn up by the boss. Business as a politician depends on your obedience to the party’s leader. This is political despotism, but not because of parties, but people who are in the parties”. The criticism, again, does not imply a desire to suppress political parties, rather the way they work. In fact, there are always references to good politicians and a direct recognition of political parties as a key institution. A leftist activist brought forward to the discussion that, “at political level, at local level, in unions etc., I think that there are people working, and doing it very well, who see politics as a service to the public. There are many! But, unfortunately, the *Gürtel case* [a corruption case], or those cases of corruption in Andalusia outweigh this in the public opinion.”



However the debate here (the complexity of politics) revolves around the expert issue as if they could offer a solution. Stealth hypothesis supporters were right to stress the importance of the issue, because experts, as an ideal meritocracy body in citizens' political imaginary, hold for all the "good" attributes necessary to effectively rule for the community: "They can make decisions efficiently, objectively and without disagreement" (Hibbing and Theiss-Morse, 2002: 143). But meritocracy, for the participants in our focus groups, is good because politics is a complex matter for citizens, not as a way to underline politics as suggested in *Stealth Democracy*. Just as many wrong attributes of politicians are connected to meritocracy (lack of professionalism, knowledge, skills), all focus groups discussed the problem of experts and their role in politics at length. That is why young people (VT students), for example, wonder about "the extent to which it is not a requirement to have specific knowledge in order to perform political responsibilities".

Hence, participants frequently conceive the ideal politician through expert qualities. As one member of the right-wing activists explained: "The important thing would be that the politician is the expert, it's what we've talked about, excellence and qualification. If one is an expert in economics, I do not want him to be minister of education. I want him to be the finance minister." If technical knowledge is something seen as necessary to perform political functions, participants think that meritocracy, and the principle of distinction linked to it, should therefore be part of the political profile. As a member of the left activist group argued, "I think that politics is one of the professions which require the most expertise in all aspects, that's to say that in politics only the wisest people should govern". Expertise seems to be a political guarantee for citizens in a complex world, but if politicians fail or they are not good enough, should experts rule? Should they replace the parties and politicians as the stealth hypothesis suggest? In the groups, this issue always gave rise to a sharp debate around the role that technical experts should play in government.

The discussion was always guided by a confrontation between a "necessary technical knowledge to rule" and "people's right to be elected for ruling". The tension was strong, but discussions gave priority to the latter, even if most agreed that merit is central in a political career, as this exchange in the right-wing group shows:

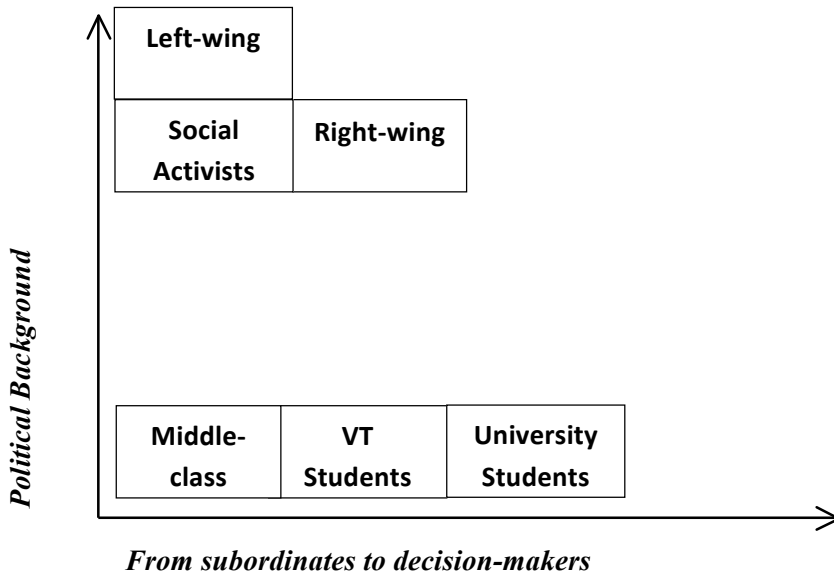
P1: There must be representatives, but well-qualified representatives. As for myself, I am ashamed to see the president of my country get nervous when someone speaks English to him.

P2: But Ivan, why do we demand qualification from our politicians and not from the citizens?

P1: What I want is that those who govern us have a minimum guarantee, because if the minister of economy knows nothing about economics, chaos sets in. Okay, representatives yes, but qualified.  
(FG1, Alicante).

We can observe this pattern in all groups. At first politics is associated with the knowledge of experts, because of world complexities. But as the debate advances, participants start to think around the meaning of democracy, that is, the right of each to rule regardless of their origin. At the end, from the left-wing participants (“experts can help, advise decision making process”) to upper middle class (“Politics takes more than professionalism. You need to have a political concept and experts don’t have it”); or university students (“You cannot make decisions about people if you haven’t been chosen to do so. You can give information as an expert”), the problem is that politics often requires political and not technical decisions, so political decisions should be made by someone elected. Far from rejecting politics, in the conversation the technical issue reminds participants of the importance of the political grammar. A good politician would be someone who knows how to do their job well. Experts aren’t ultimately seen as an alternative, but “expertise” is a fundamental part of a good government. Dealing with this issue is a cornerstone in citizens’ political imagination.

We don’t find big differences across groups around this issue. However in highly politicized groups, participants made a clear distinction: experts are subordinated to politicians. Experts are considered “advisers” (“asesores”), “technical staff” or public servants. Their role is to advise politicians and support them so that public policies are of a high quality. This vision is shared by social activists, left and right wingers. Participants in groups of non-activists show a wider variety of positions. There are those participants who do not develop the question further (working-class pensioners), those that show internal debate and contradiction (training and university students), and those who share the activists’ understanding (upper middle-class professionals). Some participants in non-activist groups rely on the discourse that experts should have a stronger voice in political processes and decision-making. Other participants defend the subordination relationship mentioned above. They show a plurality of discourses which is not present in highly politicized groups, although ultimately they are not confident that a more prominent role of experts in government would make a positive difference.

Graph 2. *Representation of positions regarding experts\**

Source: own elaboration.

## VI. THINKING ABOUT "THE EQUALS": PARTICIPATION AS AN ALTERNATIVE

We can say that we live in a participatory age. "Political participation today occupies an exceptional position as a privileged prescription for solving difficult problems and remedying the inherent flaws of democracy" (Baiocchi and Ganuza, 2016: 3). Within this context scholars have wondered if participation is a real alternative in the citizens imaginary as supporters of critical citizens hypothesis have suggested. When participants are asked to think about the feasibility of a participatory model of government they doubt strongly. No one questions the normative background linked to democracy, which is based on the idea of people ruling, but the feasibility of applying the ideal. Here the problems with politicians are taken to society as a whole. Society will then become the cornerstone of the current political crisis.

People have an underlying view that society is partly responsible for the degradation of the political system. The argument is quite consequential, because if *politicians* are corrupt and they rule guided by particular interests, it is because no one pays attention, it is because of society. In public discourse, the ultimate blaming of the entire society prevails: “it is the people who are ill and corrupt”, a participant in the retired people’s group said, getting the approval of the rest. This socialization of the political responsibility balances the criticism towards the political class. One participant in the upper middle class group made the point that, “In any political system, even in those that are not very extreme, in theoretical terms, all regimes have very good things. What happens is that it’s *people* who put them into practice, right? That’s the problem in the end.” In the group of neighbourhood activists, ideologically contrary to the former group, someone arrived at the same conclusion, “I still think we’re not disenchanted by politics, we are disenchanted by some politicians, those who have damaged the overall image of something as magnificent as politics.” The negative image of the society itself makes it really difficult to imagine any participatory alternatives to the current political crisis; these will always face individual narrow-mindedness, passions and interests.

The arguments among participants are embedded in the same questions which guide the criticism of politicians. Ordinary people, in the face of political participation, would be unable to work together for the common good and to reach political agreements at the expense of particularistic interests. Many of the problems which targeted the political elite are dumped on society as a whole. If world complexities render expertise an important issue in politics, the same underlines participation. The point is the lack of education, information and civic competence which Spanish people supposedly display in the political arena. For the group of retired working-class men, it seems clear that “People are not ready to make decisions, because there is no education and culture. And that’s what happens to people.” It is not just a matter of old generations. For younger students (VT students), the perception is similar, “as people lack knowledge, they [politicians] conceal relevant issues to us”. Even in the group of neighbourhood activists, who are the most politically confident and demand active participatory policies at municipal level, participants share the same argument: “Yes, the level of citizen competence, that is still very low. We are talking of civic competence...”

It is not only an abstract idea about people; all participants discussed widely the reasons behind this framing with pragmatic examples. All focus groups put in motion a metaphor of direct democracy in assemblies making reference to what we have called *the property owners’ council syndrome* (“el síndrome de la comunidad de vecinos”). Property owners’ councils are

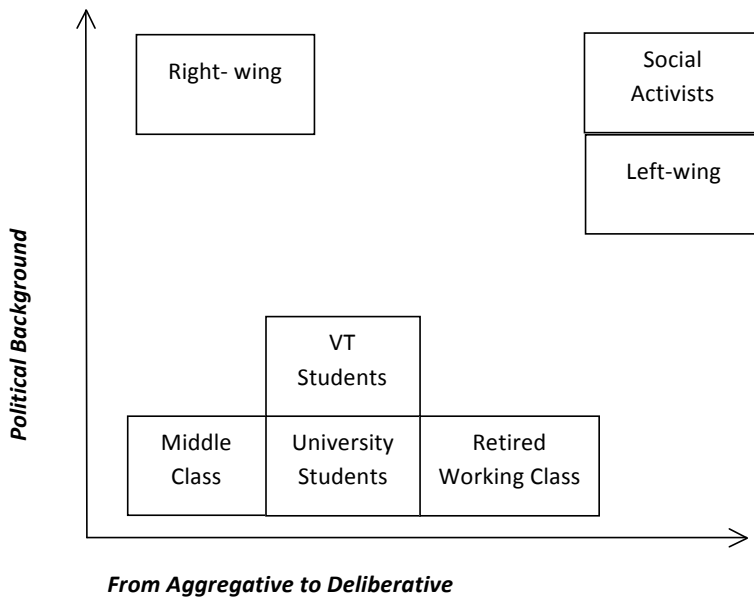
a typical Spanish form of managing horizontal property. The building normally has a meeting a couple of times per year to decide the needs and problems of the community and, specifically, the shared facilities. These councils are mandatory by law. For a member of the upper middle class group, "If you have the opportunity to go to a meeting of a neighbours' community ... People go there with two lawyers! And they just insult each other: it's a frenzied show. That's what would happen in this country if we could all have a say in politics." Likewise, in the left activist group, a participant references the *property owners' council syndrome*, "Look, here there's just a few of us and there are two who talk a lot. I'd love you to see a meeting of my neighbours' community, it's unbelievable! Imagine a hundred people deciding. I think we need representatives, there must be some sort of delegation." The argument is that people's quarrelsome, egoistic and low civic competence somehow renders society ill-equipped to have a central role in politics.

If participation is not a real alternative to the current political system, participatory processes are not rejected at all; at least, the idea of having a voice in a representative framework. Even if politicians were good enough, even if politics should be ruled by politicians and experts should advise them, people in democracy should also have a voice in ruling. Here the literature confuses taking part in the daily task of ruling (Webb, 2013), something people reject, with having a voice in public policies. In our focus groups, when people talk about participation they have in mind that people should at least have a voice in key legislation. All focus groups made proposals linked to participatory and deliberative politics to bridge this gap between "politics" and "society". For example, in the group of neighbourhood activists, there was an abstract idea somehow shared by most of them, "I think there's been, for such a long time, a lack of real democracy in most institutions. There is no notion of reception from below, from the grassroots". This frame is a reference in the left-wing and activist groups, but it also appears among young students. The rest of the groups stressed continually the need to reform the communicative channels between the state and society, as one right-wing participant pointed out: "the important things, those which affect everyone, have to be decided by all, not only by political parties".

The differences among groups have to do with the procedures and tools discussed. It may be the difference already pointed out by Webb (2013) between dissatisfied vs. stealth democrats, and which we can find in Font's research (*et al.*, 2012). The former are inclined towards more deliberative reforms, while the latter have preferences for more aggregative ways of participation (referenda). In Spain, the former would be represented by left-wing citizens and activists, while the latter would be conservative citizens and

non-activists. Here we find the key to why some groups prefer a referendum whilst others are inclined to public debate mechanisms (García-Espín *et al.*, 2017). Nevertheless, within this reformist approach, we found a public desire for setting up new ways of political grammar within a representative system, based on public dialogue, in order to foster civic skills, but mainly to expand democratic attitudes. Transversal to all groups is the demand to foster the “voice of people” and “the readiness to listen” by institutions.

Graph 3. *Representation of discourses on participatory democracy*



Source: own elaboration.

There is a general view that important decisions need some involvement from society, from right to left-wing militants and across socioeconomic positions. In the group of right-wing voters a vibrant debate took place, “Are we in a *real democracy* or a democracy where we vote ... simply choosing some representatives who govern us for four years following their ideals? Ideally, I would make it a condition that plebiscites establish the laws. For me, this would be the ideal government”. A peer in the group replied that “in big issues, when reforming important laws... they should consult the people”. For one of the participants in the group of professional training students it

was clear, “Relevant decisions? By urban referendum”, and a participant in the retirees’ group proposed exactly the same, “Why don’t you ask the people? By referendums or in meetings...” Thus, the criticism against politicians begins to make sense through an open reform of political parties as collective institutions which should be linked to society. The idea of communication and participation, without taking the power, leads citizens to envisage political reforms within the parties: open lists, changes in the electoral system, the bonding of representatives to the territory and their population, the limitation of terms, referenda on key issues, internal democracy in political parties, etc. People demonstrate a desire for greater popular control over political processes and for embedded types of political representation, but no one wants to overwhelm them.

If, at the onset, the participation in our focus groups thought about expertise as something compatible with representative institutions, now we can see that for them participation only makes sense as part of a representative framework. No one searches alternatives beyond representation. This unveils the conundrum that people are faced with when dealing with their preferences about political processes.

## VII. CONCLUSIONS: DEMOCRACY “TOUT COURT”

According to our focus groups, we can understand the frustration with politics. Politicians are bad, experts cannot replace them because politics should be performed by elected representatives, and citizens are incompetent to rule and to elect good politicians. This political *vicious circle* feeds the citizen’s political imagination. The problem of the political system is, finally, a cultural issue embodied in a crisis of values and civic competence. This reference appears clearly in leftist groups, which include people engaged in associative movements, who support the participatory experiences from an educative perspective. This is because they are more inclined to deliberative devices rather than aggregative ones, such as referenda (García-Espín *et al.*, 2017).

The debate about political processes in our focus groups unveils that citizens’ direct participation is not perceived as a clear alternative. People do not want to get involved in the detail of political decision making, as suggested by Webb (2013). But it does not mean that people do not want to participate at all; citizens want to be heard by politicians, and they want to have a voice in public policies. The apparent contradiction between stealth and participatory attitudes unveils a complex scheme for politics. If Spaniards score the highest in the stealth democracy index, whilst at the same time most are inclined

towards a government where citizens should have a voice in politics (Font *et al.*, 2015), rather than being a contradiction, this state of play reveals the importance of experts in a complex reality and the importance of being heard by politicians in a world where individuals have gained the right to have a say. The inclination towards meritocracy, shown by our groups, highlights the importance given to politics, rather than being a de-politicizing process, as suggested by Hibbing and Theiss-Morse, or an idea to go along with populism ideals. Politics has to do with the common rules, which are not easy to deal with. It requires knowledge and expertise; but not only that, it also requires a complex system of communication channels with representatives and between people themselves.

The idea of experts ruling, or anything which aims to overwhelm representative democracy, is finally rejected. Because politics matters and is complex, citizens think that experts cannot be left out, but neither can citizens. The debate has to take place in political institutions (from political parties to parliaments), but it shouldn't forget the state/society links. Presented with more than one model of involvement in everyday politics, participants support the idea of citizen debate on key political issues. As much of the research on political process preferences shows, the idea of referenda about important issues is widely shared, while specific participatory procedures such as participatory budgeting, participatory councils, etc., are common mainly to left-wing groups (García-Espín *et al.*, 2017).

We think the focus groups illustrate an important point in the debate about political process preferences. Politicians, experts and people do not live in separate dimensions. As Font *et al.* (2015) suggested before, the three ideal political dimensions are not antagonistic and are intertwined in the minds of citizens. The compatibility between critical and stealth attitudes in people's minds highlights 1) the importance of expertise in politics and 2) the will to have more open political systems. Future research has important questions to ask in order to better understand how the three dimensions (expertise, participation and representation) are articulated and to make sense of the divergences between countries. We cannot forget the Spanish political disaffection context. Perhaps in other contexts we may expect different results.



## References

- Baiocchi, G. and Ganuza, E. (2016). *Popular democracy: The paradox of participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Bengtsson, A. and M. Mattila (2009). Direct democracy and its critics: Support for direct democracy and stealth democracy in Finland". *West European Politics*, 32 (5), 1031-1048. Available in: <https://doi.org/10.1080/01402380903065256>.
- Bengtsson, A. and Christensen, H. S. (2014). Ideals and Actions: Do citizens' patterns of political participation correspond to their conception of democracy? *Government and Opposition*, 51 (2), 234-260. Available in: <https://doi.org/10.1017/gov.2014.29>.
- Bonet, E., Martin, I. and Montero, J. R. (2006). Las actitudes políticas de los españoles. In J. Font, J. R. Montero and M. Torcal (eds.). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 105-132). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE.
- Bryman, A. (2001). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Committee of Ministers of the Council of Europe. (2001). Participation of citizens in local public life. *Recommendation 2001-19*.
- Crozier, M., Huntington, S. P. and Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy*. New York: New York University Press.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press. Available in: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199268436.001.0001>.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Font, J., Navarro, C., Wojcieszak, M. and Alarcón, P. (2012). ¿"Democracia sigilosa" en España?: preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Font, J. and Navarro, C. (2013). Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities. *Public Administration*, 91 (3), 616-631. Available in: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02106.x>.
- Font, J., Della Porta, D. and Sintomer, Y. (eds.) (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: Causes, characteristics and consequences*. New York: Rowman and Littlefield.
- Font, J., Wojcieszak, M. and Navarro, C. (2015). "Participation, representation and expertise: Citizen preferences for political decision-making processes". *Political Studies*, 63, 153-172.
- Gamson, W. and Sifry, M. (2013). "The Occupy Movement". *The Sociological Quarterly*, 54 (1), 159-230. Available in: <https://doi.org/10.1111/tsq.12026>.
- García-Espín, P., Ganuza, E. and de Marco, S. (2017). ¿Asambleas, referéndum o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (forthcoming in 2017). Available in: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.157.45>.
- Hibbing, J. R. and Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how Government should work*. Cambridge: Cambridge University Press. Available in: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511613722>.

- Hydén, L. C. and Bülow, P. H. (2003). Who's talking: drawing conclusions from focus groups—some methodological considerations. *International Journal Social Research Methodology*, 6 (4), 305-321. Available in: <https://doi.org/10.1080/13645570210124865>.
- Katz, R. S. and Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics* 1 (1), 5-28. Available in: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>.
- Kitzinger, J. (1995). Qualitative research. Introducing focus groups. *BMJ: British medical journal*, 311 (7000), 299-302.
- Laclau, E. (2007). *On Populist Reason*. London: Verso.
- Lasch, C. (1995). *The revolt of the elites*. New York: Norton Company.
- McHugh, D. (2006). Wanting to be heard but not wanting to act? Addressing political disengagement". *Parliamentary Affairs*, 59 (3), 546-552. Available in: <https://doi.org/10.1093/pa/gsl027>.
- Morgan, D. L. (1996). Focus Group. *Annual Review of Sociology*, 22, 129-152. Available in: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.129>.
- Mota, F. (2006). ¿Hacia la democracia participativa en España? Coincidencias y discrepancias entre ciudadanos y representantes políticos. En A. Martínez (ed.). *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- Munday, J. (2006). Identity in focus: The use of focus groups to study the construction of collective identity". *Sociology*, 40(1):89-105. Available in: <https://doi.org/10.1177/0038038506058436>.
- Neblo, M. A., Esterling, K., Kennedy, R., Lazer, D. and Sokhey, A. (2010). Who wants to deliberate and why? *American Political Science Review*, 104 (3), 566-583. Available in: <https://doi.org/10.1017/S0003055410000298>.
- Norris, P. (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press. Available in: <https://doi.org/10.1093/0198295685.001.0001>.
- (2009). Public disaffection and electoral reform: Pressure from below? Paper prepared for *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Lisbon, 14-19 April 2009.
- Norris, P., Walgrave, S. and Van Aelst, P. (2006). Does protest signify disaffection? Demonstrators in a postindustrial democracy. In M. Torcal and J. R. Montero (eds.). *Political disaffection in contemporary democracies* (pp. 279-307). London and New York: Routledge.
- Pharr, S. and Putnam, R. (2000). *Disaffected democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Sirianni, C. and Friedland, L. (2001). *Civic innovation in America: Community empowerment, public policy, and the movement for civic renewal*. Oakland: University of California Press.
- Smithson, J. (2000). Using and analyzing focus groups: limitations and possibilities. *International Journal of Social Research Methodology*, 3 (2), 103-111. Available in: <https://doi.org/10.1080/136455700405172>.
- Stoker, G. (2006). *Why politics matters: Making democracy work*. London: Palgrave Macmillan.
- Tejerina, B., Perugorria, I., Benski, T. and Langman, L. (2013). From indignation to occupation: A new wave of global mobilization. *Current Sociology*, 61, 377-392. Available in: <https://doi.org/10.1177/0011392113479738>.
- Torcal, M. (2014). The decline of political trust in Spain and Portugal: Economic performance or political responsiveness? *American Behavioral Scientist*, 58: 1542-1567. Available in: <https://doi.org/10.1177/0002764214534662>.

- Torcal, M. and Montero, J. R. (eds.) (2006). *Political disaffection in contemporary democracies: Social capital, institutions, and politics*. London: Routledge.
- Webb, P. (2013). Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom. *European Journal of Political Research*, 52, 747–772. Available in: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12021>.

JACQUES MARITAIN Y RAYMOND ARON  
SOBRE EL MAQUIAVELISMO (1934-1982):  
UN MOMENTO MAQUIAVÉLICO FRANCÉS

Jacques Maritain and Raymond Aron  
on machiavellianism (1934-1982):  
A French machiavellian moment

JERÓNIMO MOLINA CANO

Universidad de Murcia

jeromo@um.es

JESÚS A. GUILLAMÓN AYALA

Universidad de Murcia

jesusadolfo.guillamon@um.es

*Cómo citar/Citation*

Molina Cano, J. y Guillamón Ayala, J. A. (2017).

Jacques Maritain y Raymond Aron sobre el maquiavelismo (1934-1982):  
un momento maquiavélico francés.

*Revista de Estudios Políticos*, 176, 281-307.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.09>

**Resumen**

Jacques Maritain, filósofo católico y teólogo de la política, y Raymond Aron, filósofo laico y sociólogo político, inician en 1939 una querrela sobre el maquiavelismo —episodio altamente significativo del llamado «momento maquiavélico francés»—, la cual, con periodos de silencio, alcanza los años ochenta. Este artículo propone una lectura original de esa polémica con el trasfondo de la Segunda Guerra Mundial. La conclusión es que Maritain, en contra de las apariencias y una opinión muy extendida, no es un antimachiavelista hipermoralista, sino más bien un maquiavelista disimulado, según el arquetipo de los escritores políticos católicos de la Contrarreforma. Tampoco Aron es un liberal neorrepublicano, mucho menos un neoliberal, sino un realista político partidario de un maquiavelismo moderado.

**Palabras clave**

Jacques Maritain; Raymond Aron; maquiavelismo; momento maquiavélico francés.

**Abstract**

In 1939, Jacques Maritain, catholic philosopher and theologian of politics, and Raymond Aron, secular philosopher and political sociologist, initiated a dispute regarding Machiavellianism that continued until the 1980s. The dispute constituted a highly significant episode in the so-called «French Machiavellian Moment». This article proposes an original reading of this controversy in the context of World War II. Our conclusion is that, despite appearances and widespread opinion, Maritain was not a mere anti-Machiavellist or hyper-moralist political thinker, but rather a covert Machiavellist political writer in keeping with the archetype of Catholic political writers of the Counter-Reformation. Similarly, Aron is not a neo-republican liberal, much less a neoliberal, but a political realist thinker who advocates a moderate Machiavellism.

**Keywords**

Jacques Maritain; Raymond Aron; machiavellianism; French machiavellian moment.

## SUMARIO

---

I. EL «MOMENTO MAQUIAVÉLICO FRANCÉS». II. RAYMOND ARON Y JACQUES MARITAIN: EN DIVERGENTE ACUERDO. III. UN DEBATE SOBRE LO ESENCIAL DE LO POLÍTICO. 1. Maritain 1934-1938: No ceder a la infiltración del espíritu maquiavélico. 2. Aron 1939: Demócratas, sed capaces de las virtudes totalitarias. 3. Maritain 1940-1941: El maquiavelismo absoluto aplasta el maquiavelismo moderado. 4. Aron 1943: No siempre se pueden elegir los medios de la acción política. 5. Maritain 1943-1945: Es moralmente lícito represaliar al enemigo por sus abominaciones. 6. Maritain 1951: La fuerza suprema está en la justicia. 7. Aron 1982: No se puede prescindir del maquiavelismo moderado. IV. DE MASTINES Y ZORROS. 1. La guerra de España y la batalla de Francia en el compromiso político mariteniano. 2. La imaginación del desastre aroniano. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

*Un agneau entreprend d'imposer aux loups sa manière de voir.*

Jacques Maritain, *Religion et culture* (1930).

El objeto de este estudio, continuación de otros anteriores sobre el realismo político (Molina Cano, 2015a; 2014)<sup>1</sup>, es la presentación de las posiciones de Jacques Maritain (1882-1973), filósofo católico *in primis*, teólogo de la política y escritor «hamletiano» (Molnar, 1999), y Raymond Aron (1905-1983), filósofo político, sociólogo y «espectador comprometido» (Aron, 1992a), con respecto a los medios lícitos de la acción política. Para ello se analiza su diálogo, debate de una extraordinaria densidad, aunque entrecortado y con síncopas, que como tal se extiende desde 1939, si no antes (1934)<sup>2</sup>, hasta 1982, desaparecido ya entonces el filósofo católico.

<sup>1</sup> Sobre la concepción *européa* del realismo político hay dos textos recientes de gran interés: el de Luis R. Oro Tapia y el coordinado por Alessandro Campi y Stefano de Luca, este último una verdadera enciclopedia sobre el asunto (Oro Tapia, 2013; Campi y De Luca, 2014).

<sup>2</sup> Maritain presenta de un modo casi sistemático su doctrina sobre el maquiavelismo en sus célebres lecciones de la Universidad Internacional de Santander en 1934, recogidas y ampliadas dos años después en *Humanisme intégral* (Maritain, 1947).

## I. EL «MOMENTO MAQUIAVÉLICO FRANCÉS»

La querrela sobre el maquiavelismo ventilada por Jacques Maritain y Raymond Aron durante más de cuarenta años es una disputa sobre los medios políticos morales y justos. Su contexto inmediato en los años treinta es el de la discusión sobre la eficacia política del pacifismo y también, imposible ignorarlo a estas alturas, el de los primeros atisbos de la dimensión religiosa o pseudoreligiosa del totalitarismo<sup>3</sup>. Así pues, desde finales de los años veinte, aunque la terminología varía, se convierte en un lugar común la noción de «religión política» y no digamos ya durante la Segunda Guerra Mundial. Detalle que se suele pasar por alto, si bien aquí y allá se registran expresiones equivalentes que los autores más dispares apuntan en sus textos, ocasionales o no, con absoluta naturalidad. Además de las señaladas en otro lugar (Molina Cano, 2013a: 77) se podrían documentar muchas otras a voleo: Antoine de Saint-Exupéry, Gaston Bouthoul, el propio Maritain y, por supuesto, Aron (Saint-Éxupéry, 2000: 175; Bouthoul, 1948: 138, 158; Maritain, 1937: 119; 1945a: 169; Aron, 1990b; 1953: 136). Louis Rougier se refiere con toda tranquilidad a las «nuevas religiones laicas» (Rougier, 1929) y Denis de Rougemont, pocas fechas después, a la clave interpretativa religiosa de la política contemporánea (De Rougemont, 1968: 319-320). El papa Pío XI denuncia en su encíclica *Quas primas* «una cierta religión natural» cuyo designio es sustituir a la religión de Cristo. Todavía no se ha escrito la historia de todas estas religiones intramundanas, epifanías sin Dios o ateologías políticas que, como recuerda Dalmacio Negro, tienen su origen en el «silencio de Dios»<sup>4</sup>.

Ello no obstante, la cuestión del maquiavelismo en Francia durante el siglo XX, espoleada por la crisis de la Tercera República francesa y la experiencia terrible de las dos guerras mundiales, presenta cierta autonomía. Según el oportuno calco de Serge Audier, puede hablarse de un «momento maquiavélico francés» (Audier, 2005: 7; Pocock, 2008), caracterizado por la vuelta a Maquiavelo de la filosofía política y la renovación del análisis del conflicto. Es mérito indudable de Audier la develación de un «momento» casi desconocido de las letras políticas francesas. No obstante, prima en su investigación el aspecto filosófico o politológico del problema del maquiavelismo<sup>5</sup>, quedando

<sup>3</sup> Constituye una referencia imprescindible la obra de Emilio Gentile (Gentile, 2001).

<sup>4</sup> Cuando Dios calla o no es escuchada su voz, el poder busca entonces legitimarse en una religión inmanente (Negro Pavón, 2009: 545 y 547). En el mismo sentido se expresaba Maritain al recalcar que «declararle la guerra a Dios es en sí mismo un acto de religión» (1937: 107).

<sup>5</sup> «Una de [mis] hipótesis es que el regreso francés a Maquiavelo da una respuesta al estancamiento de la doctrina marxista [...], abriendo una vía [...] al redescubrimiento de lo político» (Audier, 2005: 31).

generalmente en un segundo plano su dimensión existencial y política de una nación en decadencia.

El debate francés sobre el maquiavelismo invita a pensar las condiciones de una articulación entre conflicto y consenso en la perspectiva de los ideales *in fieri* de la modernidad democrática (Audier, 2005: 34). Estudia Audier la vuelta a Maquiavelo y las cuestiones anejas del maquiavelismo y el realismo político en Raymond Aron, en Claude Lefort y en Maurice Merleau-Ponty. Serge Audier se ocupa incidentalmente de la controversia entre Maritain y Aron (Audier, 2005: 71-84; Molina, 2013a: 47-59)<sup>6</sup>. No obstante, Maritain merecería en ese libro capítulo aparte, pues su reflexión sobre el maquiavelismo es una de las constantes de su obra política anterior o posterior a 1927. Se echa también en falta a Charles Benoist y Julien Freund, para citar dos escritores políticos de los dos confines del siglo pasado que, por lo demás, ni mucho menos desentonan en la polémica de Maritain con Aron. Charles Benoist (1907-1936) constituye una fuente directa para ambos. Julien Freund, discípulo de Aron, es el más maquiaveliano de los escritores políticos franceses del siglo XX; antes de su encuentro con Carl Schmitt ha debido ser un lector atentísimo del Maritain filósofo político que habla, como él mismo, de la «esencia de lo político», del «bien común como finalidad de la política», de la «realización de las esencias y su combinatoria en la historia», de la «jerarquía de las esencias» y de una «política [auténticamente] política» (Maritain, 1941a: 53; 1945a: 165; 1947: 224; 1926: 31; 1941b: 136; Freund, 1986; 1987).

## II. RAYMOND ARON Y JACQUES MARITAIN: EN DIVERGENTE ACUERDO

Los textos de Raymond Aron sobre el maquiavelismo han suscitado desde su publicación en los años noventa el interés de los estudiosos aronianos, particularmente de quienes, partidarios y custodios de un Aron liberal sociólogo y teórico de las relaciones internacionales, políticamente neutralizado hasta cierto punto, forman su guardia de corps intelectual en Francia. Los problemas teóricos y prácticos planteados por las formas atenuadas del maquiavelismo, que Aron acepta ciertamente como realista político, han incoado una controversia sobre la ambigüedad de Aron en este punto, todavía no desarrollada a pesar de su interés.

<sup>6</sup> Algún otro escritor ha presentado también, con mayor o menos amplitud, la querrela Aron-Maritain (Molina Cano, 2015b; Tabet, 2013: 259-260). Con todo, se trata de un asunto que dista de estar agotado.



La crítica del maquiavelismo en Jacques Maritain ha sido también estudiada por diversos especialistas, entre los cuales se destacan Erich Kussbach, James V. Schall, Gonzalo F. Fernández, Jason Blahuta y Gladys L. Portuondo (Kussbach, 1991; Schall, 1998; 1999; Fernández, 2004; Blahuta, 2008; Portuondo, 2009). Todos ellos ponderan el antimachiavelismo de Maritain, tesis de la que aquí nos vamos a apartar, pues su antimachiavelismo, *servata distantia*, no difiere, en última instancia, del maquiavelismo disimulado de ciertos tratadistas católicos de la Contrarreforma. Por otro lado, ninguno de los estudiosos maritainianos ha considerado su divergencia con Aron. Curiosamente, no hay ni una sola referencia a R. Aron en los importantes trabajos que Piero Viotto ha dedicado a la obra y a las amistades de Maritain (Viotto, 2003; 2009).

No puede ignorarse la divergencia intelectual entre Maritain y Aron, pues ello, después de todo, aunque otra cosa parezca, subraya una cierta convergencia de fondo en su diálogo de años sobre el maquiavelismo. La misma que pone de manifiesto Aron en sus consideraciones de 1982 sobre ese mismo diálogo. Aron, un maquiavelista templado, y Maritain, un católico que tal vez afecta ignorar su propio maquiavelismo, ambos franceses de la Francia Libre y, con sus reservas relativas, partidarios de De Gaulle, no se encuentran finalmente tan lejos. De hecho, los dos provenían intelectualmente del republicanismo laico de la Tercera República, que les deja su marca indeleble. El primero se forma en el ambiente *normalien* del liceo Henri IV. Aron, estudiante del liceo Condorcet, solo por razones prácticas, encuentra en Alain, profesor del Henri IV, al *maître à penser* de su juventud. Maritain, apadrinado por Léon Bloy, se convierte al catolicismo en 1906 y navega muy cerca de *L'Action Française* hasta 1927. Aun así, Maritain nunca ha dejado de ser «por temperamento, lo que llamamos un hombre de izquierdas» (Maritain, 1966: 40)<sup>7</sup>. En cuanto a Aron, en 1940 ya no queda en él ni rastro del idealismo irenista inculcado por Alain, aceptando gustoso ser tratado de «anticomunista sistemático e implacable» (Aron, 1983: 737). Pero este detalle no cuenta entre quienes, a pesar de no haberse encontrado personalmente sino una vez en toda su vida<sup>8</sup> y haber mantenido, según parece, una breve relación epistolar (Aron, 1993c: 426), se reconocen mutuamente su valía.

<sup>7</sup> El término «izquierda» resulta problemático en Maritain. En un hombre cuya sensibilidad política se forma bajo la Tercera República, «ser de izquierdas» significa, más bien, participar de los principios políticos de la tradición republicana francesa.

<sup>8</sup> Raymond Aron no recordaba en 1982 haber llegado a tratarle en persona («he leído una parte de su obra, pero nunca coincidimos»). En realidad, por lo que señala en sus memorias, tuvo que conocerle sin duda en una sesión de la Sociedad Francesa de Filosofía celebrada pocas semanas antes de que empezara la guerra (Aron, 1983: 157; 1993a: 189-191).

### III. UN DEBATE SOBRE LO ESENCIAL DE LO POLÍTICO

Maritain y Aron inician su diálogo el 17 de junio de 1939. Aron disertó en la Sociedad Francesa de Filosofía sobre la contraposición de los Estados democráticos y los totalitarios en punto a sus élites, a la naturaleza ideológica y económica de sus conflictos diplomáticos, al carácter conservador o revolucionario de unos u otros, a los éxitos en todos los órdenes de los segundos y a la presunta fatalidad de la disyuntiva comunismo o fascismo para las democracias (Aron, 1993a). Tras el diálogo subsiguiente acerca de las virtudes heroicas y los medios violentos que los regímenes democráticos pueden utilizar para defenderse de sus enemigos sin convertirse en especies políticas totalitarias apuntan diferencias importantes, si bien la impresión de Aron es que Maritain, «que no pertenecía a [su] generación[, le] daba su asentimiento» (Aron, 1983: 157). Como se señala a continuación, la posición de Maritain en ese momento, que anticipa el contenido fundamental de su juicio de 1941 sobre Maquiavelo y el maquiavelismo, es la misma ya expuesta sumariamente por él en una conferencia dictada en el teatro Marigny de París el 8 de febrero de 1939 (Maritain, 1941a). Ni la intervención en la Société Française de Philosophie ni la conferencia mencionadas alteran sustancialmente su doctrina sobre el maquiavelismo expuestas en 1934 en sus famosas lecciones españolas sobre los «Problemas espirituales y temporales de un nuevo cristianismo» (Maritain, 2000a; 1947).

Pero los argumentos centrales del diálogo se intercambian entre noviembre de 1940, fecha en la que Maritain firma en Nueva York el prefacio del combativo *À travers le désastre* (1942b) y julio de 1943, ocasión del artículo que Aron publica en *La France Libre* a propósito del texto que Maritain dedica expresamente a la querrela de los contemporáneos sobre el maquiavelismo (1942a; 1942b; 1945a: 151-206).

El 26 de septiembre de 1941, con ocasión del cincuenta aniversario de la Universidad de Chicago, Maritain es invitado a participar en unas jornadas sobre «El lugar de la ética en las ciencias sociales» presididas por el historiador John Ulric Nef. El contenido de la comunicación, revisada y escrita en inglés, se convierte al año siguiente en «The End of Machiavellianism», artículo recogido por *The Review of Politics*, la revista de Waldemar Gurian (Maritain, 1942a). La traducción francesa del mismo texto (Maritain, 1942b), publicada por *Nova et Vetera*, la revista del teólogo y futuro cardenal Charles Journet, sirve más tarde de base para el capítulo quinto de *Principes d'une politique humaniste* (Maritain, 1945a).

La reacción de Aron a la versión inglesa, firmada bajo seudónimo (René Avord), se publica en un artículo aparecido en *La France Libre*, la revista de los franceses exiliados en Londres, el 15 de julio de 1943: «Pensée française en exil

(II): Jacques Maritain et la querelle du machiavélisme» (Aron, 1993b). Maritain dirige entonces la colección «Civilisation», publicada en Nueva York por Éditions de la Maison Française y que planea ofrecer *L'homme contre les tyrans*, de Raymond Aron (1990a); le agradece a Aron la agudeza de su crítica y le responde expresamente en una nota que incluye en el capítulo «El fin del maquiavelismo» del ya citado *Principes d'une politique humaniste* (Maritain, 1945a: 197-198). En ella muestra su acuerdo con Aron en lo sustancial, pero no deja de subrayar su discrepancia.

En diciembre de 1949, bajo los auspicios de la Charles R. Walgreen Foundation for the Study of American Institutions, dicta Maritain seis conferencias en la Universidad de Chicago que se convertirán en la gran síntesis tardía del pensamiento político maritainiano: *The Man and the State* (Maritain, 1953). En el capítulo tercero, dedicado al problema de los medios, vuelve al problema del maquiavelismo para subrayar que el respeto a la justicia no está reñido con la fortaleza.

Más de treinta años después, invitado por la Société des Amis de Jacques Maritain a la conferencia celebrada en la Unesco para conmemorar el centenario del nacimiento del filósofo, fallecido en Toulouse en 1973, Aron continúa el diálogo *in absentia*. «Se me pide continuar hoy el diálogo con Maritain, a pesar de que mi interlocutor ya no está con nosotros. A él mismo le habría parecido perfectamente legítimo prolongar una discusión que, sin duda, toca lo esencial: lo esencial de la política, lo esencial de la acción política, lo esencial en suma de su propio pensamiento» (Aron, 1993c: 427).

## 1. MARITAIN 1934-1938: NO CEDER A LA INFILTRACIÓN DEL ESPÍRITU MAQUIAVÉLICO

La meditación maritainiana sobre el maquiavelismo está en todos sus escritos políticos (Aron, 1993b: 386) y forma parte de su crítica de la modernidad, particularmente del acontecimiento en ella central: el humanismo antropocéntrico. De algún modo, Maquiavelo es el capítulo que le falta a su libro sobre los tres novatores del espíritu moderno: Lutero, Descartes y Rousseau (Maritain, 1948).

Maquiavelo es, pues, otro «reformador». Si el cartesianismo es el pecado francés en la historia de la inteligencia, y el luteranismo, el alemán (Maritain, 1925: 123), bien puede decirse que el maquiavelismo es el pecado italiano. No obstante, el «físicismo político» (Maritain, 1930: 43-45), sinónimo de maquiavelismo, es también consecuencia del espíritu cartesiano («un ángel que conduce una máquina»), según el cual es políticamente bueno lo que propicia el éxito material y la potencia del Estado. Frente al maquiavelismo que explota los hechos, los retuerce y extirpa de ellos toda trascendencia, lo

que importa es soportar la prueba (Maritain, 1927: 79). Dios golpea para vivificar y en la tribulación envía su gracia. El ojo providencialista del filósofo «descubre debajo de la ruina y la corrupción [...] germinaciones preciosas» (Maritain, 1925: 217). *Deus screeve direito por linhas tortas*, según el proverbio portugués que Maritain recoge en uno de sus libros (1930: 33). Perder con armas puras es ganar, pues también así se manifiesta la Providencia divina (*ibid.*: 71).

En el curso de la Universidad de Santander impartido por Maritain en el verano de 1934 se examina el maquiavelismo como factor que impide la realización del ideal histórico concreto de la nueva cristiandad. Además del economicismo, Maritain discurre sobre el politicismo y el modo de superarlo y trascenderlo. Este *politicisme transcendé* presupone una idea puramente técnica de la política: la actividad política como actividad amoral, los hechos sociales como simples hechos físicos, el saber político como una técnica. Si hubiera que nombrar esta «concepción politicista», concluye Maritain, bien podría vincularse «con el gran escritor y heresiarca político de los tiempos modernos: Maquiavelo» (1947: 218). Aun así, como todo error contiene su parte de verdad, la «verdad del maquiavelismo» está en su saludable reacción contra el supermoralismo, una falsa concepción de la ética, «una moral farisaica, puramente formal y geométrica que reniega de la naturaleza y la vida» (*ibid.*: 218-219). Se refiere, evidentemente, a la moral kantiana, incapaz de reconocer la especificidad de la ética política. De hecho, el supermoralismo constituye la gran coartada del maquiavelismo, pues atribuyendo a la política un purismo impracticable justifica «el rechazo de la moral como condición existencial de toda política» (*ibid.*: 222). «Se impone de este modo a una política *amoral* unas reglas morales *apolíticas*» (*ibid.*: 225). No se puede explicar mejor la explotación maquiavelista de la ética<sup>9</sup>.

Maritain aspira a formular un realismo *auténtico e integral*, polo opuesto del «cinismo sin inteligencia de la *Realpolitik*» (2013: 9). Este último constituye en realidad un «pseudorrealismo» nocivo. Hay un pseudorrealismo banal de los hombres prácticos que confían en la fuerza y actúan por impulsos. Su éxito es efímero, pues no arraiga en la historia. Más consistente y profundo y, por tanto, más peligroso, es el «pseudorrealismo maquiavélico». Este

<sup>9</sup> Como puede apreciarse en las últimas páginas de *Principes d'une politique humaniste*, el repudio del maquiavelismo en Maritain no puede separarse de su no menos crítica disección del moralismo político. Maritain no evita «la mortal antinomia entre la ética y la política generada por los maquiavelistas y los hipermoralistas», sino que pretende sortearla afirmando al mismo tiempo que «la política es esencialmente moral y la ética esencialmente realista» (Maritain, 1945a: 201).

«convierte ciertas verdades empíricas en mentiras ontológicas», pues arranca a la persona de la trascendencia y la pone bajo la custodia del Estado, que hace las veces de Dios para poner coto a la peligrosidad del hombre (Maritain, 1947: 229-230).

En su conferencia sobre «El crepúsculo de la civilización», del 9 de febrero de 1939, Maritain denuncia la dimensión religiosa del comunismo soviético y del nacionalsocialismo, doctrinas maquiavélicas que son consecuencia de la crisis del humanismo moderno y de la separación, en él operada, entre Dios y el mundo y que abandona la política a su «ley carnal» (Maritain, 1941a: 45-46). La raíz del maquiavelismo está en un concepto de la política como «regla y medida supremas» (*ibid.*: 51). Lo hace posible un «contrahumanismo racionalista y noble» que finalmente es arrastrado por la tremenda conmoción del «contrahumanismo irracionalista y servil» (*ibid.*: 19-23). El peligro para las democracias es palmario, pues el democratismo, una forma de pseudorealismo, idealista y cínico al mismo tiempo, que tiene su origen en Rousseau (Maritain, 1947: 231), ha alterado las virtudes democráticas de inspiración cristiana. Acosadas por la propaganda, por los éxitos y por la unanimidad de las dictaduras totalitarias, seguidoras de Maquiavelo y adictas a «su principio político: la fuerza y la astucia», las democracias deben dejarse reorientar por el humanismo cristiano, no amputado de la ética. Un «humanismo de la Encarnación», base de un «renacimiento espiritual» (*redressement spirituel*) inasequible a la «infiltración del espíritu totalitario» (Maritain, 1941a: 27, 88 y 92).

## 2. ARON 1939: DEMÓCRATAS, SED CAPACES DE LAS VIRTUDES TOTALITARIAS

Aleccionado por el derrumbamiento de la República de Weimar y convertido al realismo político (Aron, 1993e), como él mismo reconoce, Raymond Aron, «espoleado por los acontecimientos», se ocupa de Maquiavelo y del maquiavelismo a partir de la primavera de 1937 (1983: 152). Comienza a elaborar un libro del que solo se publicarán, póstumamente, cuatro fragmentos dedicados al maquiavelismo de Maquiavelo y Pareto (Aron, 1993f; 1993d), a la comparación de Maquiavelo y Pareto (1993g) y a la relación entre el maquiavelismo y las tiranías totalitarias (1993h). Se registran en ellos algunas nociones que después alcanzan una posición vertebradora de su filosofía de la política, particularmente la noción del primado de lo político (1993d: 114) y la caracterización del realismo político como una doctrina política en la que prima la observación sobre la ética (1993f: 63).

Reconciliado más tarde con estos escritores clásicos, susceptibles de las más diversas lecturas —fascista, elitista, liberal y escéptica o cínica (Aron, 1993i)—, esas críticas páginas redactadas a finales de los años treinta no

pierden en absoluto su interés, sino que más bien lo acrecientan por quedar en ellas incoada la aplicación de la noción «maquiavelismo» al estudio del totalitarismo nacionalsocialista. Una vez depurada su caracterización del maquiavelismo, precisamente en el desarrollo de la querrela con Maritain, Aron fija una segunda categoría, la religión secular o *religion séculière*, aplicada especialmente al análisis del marxismo-leninismo (1990b: 925-948). Comoquiera que «la religión secular [...] es una forma de maquiavelismo despiadado» (*ibid.*: 926), la comunidad de sentido entre uno y otra es plena (Molina Cano, 2013a). Se trata de dos maneras de abordar las formas inauditas del despotismo contemporáneo. Mas pesa todavía sobre el ánimo de Aron la leyenda negra del Florentino, responsable para muchos de una «teoría de la barbarie» (Aron, 1993j: 201). Esta es también la impronta algo elemental que Maquiavelo ha dejado en su minerva: el maquiavelismo es el arte de gobernar mediante el terror.

Ahora bien, la repentina actualidad de Maquiavelo no es casual, sino que está llena de sentido para unas democracias que viven un «tiempo maquiavélico». Para vencer al enemigo es necesario comprenderlo, pues «no hay en la historia un ejemplo de una empresa imperialista que, después de haber sido anunciada y anticipada con tanto estrépito, haya sorprendido más a sus víctimas» (Aron, 1993j: 202)<sup>10</sup>. En un artículo firmado bajo seudónimo (René Avord) y publicado en 1940 en *La France Libre* se aventura a deducir de *El príncipe* y los *Discursos* de Maquiavelo «ciertas reglas desconocidas por nuestros gobiernos y aplicadas por nuestros enemigos» (*ibid.*: 192). De modo que «para tomarle la medida a la conducta y a los proyectos del enemigo conviene adoptar su manera de pensar y de referirse a la técnica aplicable a los casos concretos» (*ibid.*: 202). En este pasaje escrito en el exilio se registra una dimensión utilitaria mucho más acentuada que en los fragmentos elaborados hasta la fulminante derrota de Francia. El maquiavelismo de sus reflexiones es un maquiavelismo por necesidad.

Pero la batalla de Francia no es el catalizador de la segunda y definitiva etapa de su conversión al realismo político, al menos no el único. Debió tener también su importancia en este proceso el desconcierto político de la Tercera República a partir de los acuerdos de Múnich del 30 de septiembre de 1938. En esa atmósfera tan cargada, a menos de tres meses del estallido de la Segunda Guerra Mundial, el 17 de junio de 1939, lee Raymond Aron una comunicación ante la Société Française de Philosophie titulada «États démocratiques et

---

<sup>10</sup> Son muchos los que por entonces caen en la cuenta de que la doctrina nacionalsocialista no era clandestina ni se disimulaba, sino que se recogía a las claras en *Mein Kampf* de Hitler (Maritain, 1941b: 37; Churchill, 2016: 101).

états totalitaires» (1993a). Aunque se trata de un texto pegado a la realidad, es de una enorme densidad de página. Se entrecruzan en él dicotomías políticas trascendentales: democracia-totalitarismo, revolucionarismo-conservadurismo, intervencionismo económico-liberalismo o racionalismo-irracionalismo, cuyo tratamiento deja estupefacto a una parte del auditorio, en el que se encuentra Jacques Maritain.

Aron debía ser consciente de que ponía a prueba las convicciones pacifistas de los filósofos de la generación anterior con afirmaciones como esta, a la sazón el detonante del diálogo con Maritain: «Las democracias no pueden justificarse limitándose a invocar unos valores que sus enemigos desprecian, sino que deben mostrarse capaces de las virtudes cuyo monopolio reclaman los regímenes totalitarios» (Aron, 1993a: 174). El filósofo Victor Basch, por ejemplo, muestra en su intervención un desacuerdo absoluto «revestido de patetismo». A su juicio, las democracias han triunfado siempre, de modo que el pesimismo aroniano, lejos de alimentar la fe democrática, la destruye.

Dice Aron que frente a los regímenes que alardean de la fuerza resulta de lo más ridículo parlotear perpetuamente sobre el pacifismo. «Es grotesco creer que se resiste a los cañones con la mantequilla, a la acometividad con el reposo» (Aron, 1993a: 184-185). Juzga indispensable que las democracias occidentales afirmen su capacidad de heroísmo y reconstituyan la élite dirigente. Aconseja adoptar también ciertas medidas técnicas de los denostados regímenes totalitarios, en particular algunas de sus disposiciones de política demográfica, económica y social (*ibid.*: 186).

Maritain le planteará una objeción de fondo: si se adoptan las virtudes y técnicas totalitarias para resistir a los totalitarios «nos convertiremos en eso» (*ibid.*: 189). Pues una cosa es aceptar una guerra si esta es necesaria y otra cosa muy distinta aceptar los medios totalitarios allanándose ante su eficacia. Como dirá ya en plena guerra, un Estado acosado por enemigos maquiavélicos debe acrecer sus fuerzas físicas y morales, pero no debe caer en las fáciles soluciones del maquiavelismo, pues entonces estaría añadiendo a sus debilidades «un principio letal» (Maritain, 1945a: 188). Aron, en su respuesta, no es tan pesimista sobre el riesgo, sin duda cierto, de infestación totalitaria. «Para sobrevivir en el orden de la historia hay que consentir el empleo de medios eficaces, pues solo con armas se resiste a las armas» (Aron, 1993a: 189).

### 3. MARITAIN 1940-1941: EL MAQUIAVELISMO ABSOLUTO APLASTA EL MAQUIAVELISMO MODERADO

La derrota sorprende a Jacques Maritain en los Estados Unidos, en donde se encuentra desde enero de 1940 para dictar varios cursos. Allí permanecerá casi toda la guerra contribuyendo al esfuerzo bélico con sus alocuciones

radiofónicas (Maritain, 1945b), sus conferencias y sus libros para la propaganda de guerra y posguerra (Maritain, 1940; 1941b; 1945c). Crítico moderado del régimen de Vichy y contrario al liderazgo de De Gaulle en los primeros momentos, su voz se convierte súbitamente en una referencia de la Francia Libre y en una de las dos conciencias de la Francia transterrada (Aron, 2000: 12). La otra era Saint-Exupéry, el Herman Melville del aire<sup>11</sup>.

La Segunda Guerra Mundial no es una simple guerra nacional ni una guerra de policía ni una guerra santa, sino una «guerra por la civilización» (Maritain, 1941b: 50). Según Maritain, Occidente «está saldando [con ella] una cuenta acumulada por las faltas de toda la historia moderna» (1945a: 180). En *À travers le désastre* desaconseja una política eudeominista: «La auto-crítica y el examen de conciencia no son las condiciones psicológicas más favorables para hacer la guerra» (1941b: 42). Francia necesita heroísmo, pues cuando todavía era posible no escogió una política intensiva de rearme y alianzas, combinada con una diplomacia que le permitiera ganar tiempo. Le parece indudable, como escribe más tarde, que el bien común exige en ocasiones el principio del mal menor y la tolerancia de males, cuya prohibición sería mucho más pernicioso que el mal consentido (1947: 233).

El diálogo con Aron en el París prebélico no tranquiliza a Maritain, si bien este se muestra de acuerdo con la severa advertencia del comunicante: «Es muy sencillo: los estados totalitarios están listos para combatir y, se reconozca o no, hasta que las democracias no lo estén también se encontrarán en inferioridad de condiciones, incluso morales» (Aron, 1993a: 191). Ahora bien, la elección de los medios que oponer al enemigo, puesto que en ellos se prefiguran los fines, es materia sumamente grave; tanto como para volver la mirada hacia Maquiavelo y desentrañar las razones de su actualidad.

En su estudio sobre «La fin du machiavélisme», a pesar de todo, escribe de Maquiavelo con cierta piedad. Dice de él cosas terribles. Le achaca, entre otras faltas y responsabilidades, tomar conciencia de la fecundidad del mal, que en lo sucesivo podrá ser explotado sin remordimientos por los príncipes (Maritain, 1945a: 153). Sobre un trasfondo de pesimismo, Maquiavelo, un rígido moralista, oculta la imagen de Dios en el hombre. Libera la acción de los príncipes de toda atadura moral y religiosa, infligiendo una violenta mutilación a la inteligencia política (*ibid.*: 154). Ahora bien, Maquiavelo no es un espíritu estúpido, sino todo lo contrario, «demasiado inteligente para no verse

---

<sup>11</sup> Maltratado por muchos gaullistas, la traducción inglesa de su *Pilote de guerre* (1942): *Flight to Arras*, seguramente, hizo más en Estados Unidos por la causa francesa que *À travers le désastre* de Maritain (Lanux, 2000: 196-197; Saint-Exupéry, 1997: 186-192, 208).



a sí mismo sino como un cínico que explota el fondo moral de la tradición [cristiana]» (Maritain, 1941b: 123). El maquiavelismo de Maquiavelo, «su cruel operación», presupone la perduración y consistencia de la tradición por él ofendida. La tragedia del humanismo antropocéntrico es que su pretensión de enriquecer a la humanidad se paga malbaratando su herencia (Maritain, 1937: 106). Volatilizado ese fantástico patrimonio espiritual, dirá Maritain, solo queda un aparato monstruoso que persevera en el mal: «[...] esto es lo que se conoce por realismo político» (1941b: 124).

Pero una cosa es el maquiavelismo de Maquiavelo y otra el «maquiavelismo común» de muchos de sus adictos de todas las épocas. No obstante, los grandes estadistas nunca han perdido de vista el bien común como fin de la política. En este sentido, dice Maritain que se han comportado como maquiavelistas moderados, respetables y conservadores (1945a: 167). Aunque el maquiavelismo moderado (*machiavélisme modéré*) usa el mal con mesura y la injusticia dentro de límites razonables, su activismo franquea inexorablemente el camino al empleo utilitarista de medios odiosos explotados por una inteligencia vulgar. Es el maquiavelismo absoluto (*machiavélisme absolu*), menos sagaz y más inhumano que el de Maquiavelo. Este maquiavelismo ya no es una política, sino «una metafísica, una religión, un entusiasmo profético y místico» (*ibid.*: 169)<sup>12</sup>. Es la tragedia del maquiavelismo que termina en la muerte, «término de una evolución que ha vulgarizado, universalizado y hasta democratizado el maquiavelismo [de Maquiavelo]» (Maritain, 1940: 90). Antes de destruirse a sí mismo, el maquiavelismo absoluto arrambla con el maquiavelismo moderado (Maritain, 1945a: 170; 1941b: 134).

Por la inestabilidad interna y externa que lastra toda forma de maquiavelismo, el absoluto se convierte en el puerto de arribada del moderado. Maritain llama a esto «la paradoja del maquiavelismo». La extirpación del cerebro del príncipe de los valores morales es causa de la inestabilidad interna. Este amoralismo político fructifica en la medida en que opera sobre un *ethos* en el que los valores de los que reniega el príncipe mantienen su vigencia. Ahora bien, «un arte semejante consume y destruye su propia materia y, al mismo tiempo, degenera y se corrompe» (Maritain, 1945a: 164). Mas el desequilibrio congénito del maquiavelismo tiene también una causa externa, determinada por la dinámica de la política de potencia: los gobiernos más maquiavélicos destruyen a los que no lo son tanto. No se puede, pues, explotar impunemente el maquiavelismo. Se explica así Maritain la derrota de Francia. El maquiavelismo

<sup>12</sup> Según Maritain, el maquiavelismo moderado es un arte, pero el absoluto es una ciencia natural que aplica presuntas «leyes científicas a la lucha por la vida de las sociedades humanas» (1945a: 168).

trasmisión el orden de la Tercera República, desbordada por las maniobras del «maquiavelismo ruso» (a través del Frente Popular) y por las del «pseudorrealismo de un pequeño maquiavelismo impotente», el de los sedicentes partidos del orden (Maritain, 1941b: 22-25). La burguesía tiene por ello una responsabilidad máxima en la derrota y precisamente Charles Benoist constituye un buen ejemplo del «honesto maquiavelista de la burguesía francesa» (*ibid.*: 137). Con un tono áspero denuncia Maritain que estos «desgraciados», promovieran el maquiavelismo, creyendo encontrar en él una guía segura<sup>13</sup>. Ninguno vio aparecer «el rostro feroz del maquiavelismo absoluto (*machiavélisme absolu*), del maquiavelismo insensato, triunfante sin esfuerzo sobre el maquiavelismo razonable (*machiavélisme raisonnable*)» (*ibid.*: 126)<sup>14</sup>.

El maquiavelismo nunca triunfa, remacha Maritain, añadiendo a la paradoja una ilusión. Esta «ilusión del maquiavelismo», el espejismo de un éxito inmediato y arrollador como el de Alemania, la genera el desfase entre los actos políticos y su fructificación histórica (Maritain, 1940: 106-107). El mal no triunfa nunca porque se corrompe en la *durée*. Sus éxitos inmediatos y duraderos son solo aparentes<sup>15</sup>. Para nuestro desconcierto sucede que el mal madura antes que el bien. Según Maritain, se trata de una verdadera ley histórica: la «ley de las fructificaciones de las acciones humanas» (1945a: 186). Pero comoquiera que la *durée politique*, reflejo del gobierno divino y supremo de la historia (*ibid.*: 182), es superior al término de una vida humana, es posible que cuando el bien triunfe... la tierra se haya comido los ojos de los justos. Por eso, como adelanta ya en las páginas de *À travers le désastre*, el triunfo del maquiavelismo constituye y al mismo tiempo anticipa su final, siquiera ante la conciencia de los pueblos. «Si la justicia no lo destruye, lo hará la muerte, la misma muerte que él ha extendido por todo el mundo y que es más fuerte que él» (Maritain, 1941b: 134-135). Dios puede

<sup>13</sup> Del mismo modo, el «catolicismo no cristiano» (*non-Christian Catholicism*) de *L'Action Française*, al politizar maquiavélicamente la verdad eterna de la religión, forzosamente tenía que descarrilar (Maritain, 1942c: 271).

<sup>14</sup> Es la primera vez que Maritain distingue dos maquiavelismos (absoluto y moderado), nociones que amplía unos meses después. R. Freymond no tiene razón al atribuir a R. Aron «la noción desarrollada en 1943 de maquiavelismo moderado (*machiavélisme modéré*)» (1993: 14).

<sup>15</sup> Maritain escribe sobre el fin del maquiavelismo en 1941. Cuando prepara la edición de *Principes d'une politique humaniste* incorpora esta nota al texto original: «Cuando releo estas páginas (septiembre de 1943) para enviarlas al editor, el mundo acaba de enterarse de la caída sin gloria de Benito Mussolini. Los triunfos de este miserable discípulo del maquiavelismo absoluto, pues no en vano escribió un prefacio a una edición de *El príncipe*, han durado veinte años» (1945a: 177).

permitir la victoria del mal, pero la justicia triunfará siempre. En esto consiste, según Maritain, el *fair play* de Dios (Maritain, 1945a: 177).

#### 4. ARON 1943: NO SIEMPRE SE PUEDEN ELEGIR LOS MEDIOS DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Raymond Aron llega a Inglaterra vía San Juan de Luz, puerto en el que consigue embarcarse, junto a una división polaca, en el transatlántico *Etrick*. En Londres, redactor de *La France Libre*, traduce y escribe artículos y editoriales para la revista (Aron, 1983: 161-173). En el verano de 1943 llama la atención sobre dos franceses del exilio: Georges Bernanos y Jacques Maritain. Les dedica sendos artículos —«Pensée française en exil»— en los que destaca la contribución de estos escritores católicos a la literatura que no se resigna ante la debacle. En el primero de ellos, el de Bernanos, equipara la *Lettre aux anglais* de este, publicada en Brasil en 1942, con *À travers le desastre* de Maritain. Los dos libros le parecen custodios del honor de Francia, pero Aron hace también de ellos otra lectura. Esas páginas y muchas otras: *Scandale de la vérité* y *Nous autres, Français*, sin ir más lejos, textos de Bernanos, reflejan la intensidad con la que los franceses del exilio han discutido el problema del maquiavelismo. Les incita a ello el «realismo de Maurras», educador de una élite burguesa «con moral, pero sin mística», pretendidamente realista. Esa burguesía es el arquetipo histórico responsable de la destrucción de Francia y de la instauración en ella de una jerarquía basada en el dinero (Aron, 1994: 916)<sup>16</sup>. A juicio de Aron, no obstante, existe una diferencia sustancial entre Bernanos y Maritain, pues el primero escribe más como profeta que como filósofo, limitándose a mostrar la bajeza espiritual de sus enemigos, mientras que el segundo, movido igualmente por la pasión, multiplica argumentos y razones (Aron, 1993b: 385). El artículo sobre la querrela del maquiavelismo es su reacción al artículo de Maritain publicado en *The Review of Politics* (Maritain, 1942a), pero también una continuación del diálogo que la guerra suspendió y ahora se presenta bajo una nueva luz.

<sup>16</sup> No es casual que Maritain y Bernanos sean dos antiguos maurrasianos desafectos. Serge Audier no ha reparado en la centralidad que Charles Maurras tiene en ese drama en el que a Francia le va la vida. No se ocupa pues del maquiavelismo como problema político existencial y sangrante, sino más bien como asunto intelectual. A Maurras se le cita de pasada y una sola vez; a Bernanos, autor en 1939 de dos libros imprescindibles para este asunto, ninguna (Audier, 2005: 36; Bernanos, 1984). En cambio, el libro de Paul Sérant sobre los disidentes de *L'Action Française* sí que da algunas pistas (Sérant, 1978: 122-137).

Expone Aron la doctrina mariteniana sobre el maquiavelismo o, más bien, sobre el antimachiavelismo, que consiste en el rechazo de la política como un arte amoral que persigue el poder, única medida de su éxito, y de la explotación del mal. Aron reconoce que esta tesis puede ser admitida tanto por creyentes como por no creyentes, pero no oculta que su presupuesto es una «conversión que restituya a la política [...] su sentido espiritual» (1993b: 388). Así pues, la «superación del maquiavelismo» supone el reconocimiento de la política como un aspecto de la vida humana de la que aquella no puede ser arrancada, pero que, del mismo modo, no puede ignorar «los derechos imprescriptibles de la persona». Trascender el maquiavelismo significa también que el objetivo de una política humana no puede ser la potencia (*ibid.*: 391-392). ¿Acaso resuelve esta doctrina el problema práctico de un gobernante? De ninguna manera, pues queda en el aire el destino de la ciudad. Dice Maritain que el maquiavelismo nunca triunfa, pero esto tampoco es suficiente.

Los medios del político resueltamente hostil al maquiavelismo dependen de las circunstancias. Formula Aron algo parecido a una ley de hierro de la acción política: no siempre se pueden elegir los medios (1993b: 393). Maritain pretende que el fin de la política no es la potencia, aunque la negación del maquiavelismo no supone despreciar el justo empleo de la fuerza. Acota una política «moral y real» que resuelva la antinomia ética generada por circunstancias extraordinarias. En vano, dirá Aron, pues aunque las situaciones o la fortuna cambien de signo, la raíz del problema está en las imperfecciones consustanciales a la naturaleza humana (Aron, 1993b: 393-394). Lo que Maritain no tiene suficientemente en cuenta.

##### 5. MARITAIN 1943-1945: ES MORALMENTE LÍCITO REPRESALIAR AL ENEMIGO POR SUS ABOMINACIONES

«Lo que le da a la vida política su grandeza sombría es que los hombres de Estado se ven abocados a ejecutar acciones que detestan porque, según los dictados de su alma y su conciencia, se sienten responsables del destino común». Con estas reflexiones termina Aron su respuesta a las consideraciones maritenianas de 1942 sobre el maquiavelismo (1993b: 395).

Maritain, fiándose de la providencia divina, está convencido de que no siempre se pueden escoger los medios de la acción política y todo su esfuerzo se dirige a «fundar la crítica del maquiavelismo sobre una base realista, no utópica». Así se lo hace saber a Aron en una carta fechada en Nueva York el 30 de septiembre de 1943 (Maritain, 1993). En ella le anuncia su apostilla, que se recogerá en *Principes d'une politique humaniste* (Maritain, 1945a: 197-198). Maritain se muestra de acuerdo con las observaciones de Aron sobre la dificultad para determinar *a priori* la casuística de la moral política. Pero eso no

excluye lo esencial: una diferencia objetiva entre la astucia legítima y el engaño inmoral. Discernir entre una y otra es el objeto de la prudencia. Llegado el caso, decía Aron, hay que mancharse las manos para no sucumbir. Maritain, a su modo, lo va a corroborar. En su nota *ad hoc* y en sus discursos y mensajes de guerra. «Una política no-maquiavélica tiene la obligación de no hacer el mal, pero no la de hacer que reine la virtud» (Maritain, 1945a: 198). Por lo demás, no está en falta quien toma represalias, incluso terribles, contra un enemigo abominable, si las mismas se conducen con espíritu de justicia, no de crueldad. Maritain concluye que «la justicia política rechaza los medios condenados por la ética política auténtica, pero no acepta los dictados de una ética falsa y moralista que [...] ignora la naturaleza humana» (*ibid.*: 198).

En sus alocuciones radiofónicas para elevar la moral de sus compatriotas, afirma Maritain que la guerra es el fruto envenenado del olvido de Dios, pero advierte, no obstante, que «cuando la guerra se hace presente, los hombres de buena voluntad deben combatir hasta el fin por la justicia» (1945b: 105). La guerra contra Alemania, nación cazada en la «trampa del diablo» de un maquiavelismo que se vuelve contra ella (*ibid.*: 163), hay que ganarla. Invoca el realismo heroico de las democracias conscientes de la dimensión espiritual del combate. También su naturaleza «conservadora», paradoja impulsada por una lucha contra el nihilismo que amenaza la herencia espiritual de la civilización cristiana. Después de la victoria militar, sin embargo, caduca la virtud de semejante «posición conservadora». En 1939 Maritain había interrogado a Aron sobre el mismo problema: «¿Mantendrá la democracia su carácter conservador o adoptará un carácter revolucionario?». La respuesta de Aron, antes y después de la guerra, es inequívoca: toda democracia es conservadora.

## 6. MARITAIN 1951: LA FUERZA SUPREMA ESTÁ EN LA JUSTICIA

En su estudio sobre el fin del maquiavelismo se refería Maritain al gran problema de la liquidación de un Estado, pues a diferencia de la persona, una nación o una organización política no tiene un alma inmortal. Un mártir ganará el cielo, pero un Estado cuyos ciudadanos pongan la otra mejilla antes de ser pasados por las armas, no, simplemente «ha dejado de existir». Por eso «es un escarnio consolar a los franceses pidiéndoles que acepten la destrucción o el sometimiento de su patria hablándoles de la Francia eterna» (Maritain, 1945a: 173). Una nación pertenece al orden natural, temporal y terrestre. Aunque los medios justos tienden a la conservación de los Estados, el maquiavelismo puede eventualmente destruirlos. A fin de cuentas, «las naciones y las civilizaciones son mortales por naturaleza» (*ibid.*: 187). En tal caso, otra generación, otro pueblo u otra civilización pueden esperar el fruto engendrado por

las buenas acciones que fracasaron. Aunque esa recompensa no llegue nunca, una cosa es segura para Maritain: «El mal infligido [a un pueblo aniquilado] introduce un principio oculto de autodestrucción en la médula de los conquistadores» (*ibid.*: 203). La violencia, dirá unos años después en *The Man and the State*, da la medida de la debilidad de un Estado; la justicia, en cambio, la de su fortaleza suprema (1953: 55). Afina en esta obra las notas realistas de su antimachiavelismo: «[...] el miedo a ensuciarse penetrando en el contexto de la historia no es virtud, sino un medio de esquivar la virtud» (*ibid.*: 57). Maritain parece justificar su consentimiento al mal estalinista, aliado de las democracias occidentales, durante la Segunda Guerra Mundial.

#### 7. ARON 1982: NO SE PUEDE PRESCINDIR DEL MAQUIAVELISMO MODERADO

En 1982 Aron ya no intenta contradecir las tesis maritainianas de los años cuarenta, solamente añade algunas notas a los elementos del diálogo en los que la posición de Maritain parece más cercana a la suya. En su comunicación a la Unesco, Aron acota claramente sus respectivas posiciones: él, sociólogo, piensa como historiador; Maritain, filósofo, como metafísico. Indiferente a los designios inescrutables de la Providencia, Aron recalca que en la situación extrema no se puede rechazar el machiavelismo moderado. Es su última palabra: «Cuando una nación pasa por el trance de una guerra civil o del terrorismo que amenaza su existencia, lo que para muchos filósofos políticos constituye el mal absoluto, resulta de todo punto necesario reconstruir el Estado y eso no se consigue sin la policía, sin el ejército y sin cometer ciertas *fechorías*» (1993c: 431).

#### IV. DE MASTINES Y DE ZORROS

La sagacidad de Maquiavelo ha desvelado un terrible secreto: para salvar a la nación hay a veces que perder el alma. Lo cual, por otro lado, no parece incompatible con el punto de vista expuesto por Jesús según san Mateo, el más *político* de los evangelistas. «El que pierda su vida por mí, la hallará» (Mateo, 16, 25). Jesús, cuyos silencios suelen ser elocuentes, no ha dicho que quien pierda una ciudad por la causa del Evangelio, salvará su alma, lo que deja, finalmente, un espacio a la acción temporal del político y el intelectual cristianos (Maritain, 1930: 72-73).

Maritain y Aron son conscientes de este «margen de maniobra» del político, cristiano o no, sometido a todo tipo de antinomias prácticas, así como de la aceptación por este del imprescriptible papel de la fuerza en la historia, algo

imposible de ocultar. Después de todo, como escribe el católico de Estado Jérémie Ferrier, «el Rey no tiene la espada por nada. La tiene justamente para castigar a aquel que perjudica a un súbdito: así, él la ejerce con mayor justicia, cuando alguien pretende hacer daño a su Estado» (1626: 12; Molina Cano, 2013b: 28). Esa consciencia hace de Maritain un escritor político con ribetes si no maquiavelianos o metapolíticos<sup>17</sup>, sí maquiavelistas, incluso maquiavélicos; de Aron, un maquiavelista moderado.

## 1. LA GUERRA DE ESPAÑA Y LA BATALLA DE FRANCIA EN EL COMPROMISO POLÍTICO MARITENIANO

Maritain, sumamente crítico con el maquiavelismo, lo considera una escuela de tiranía y una doctrina autodestructiva a largo plazo e idéntico al realismo político, doctrina que en la Francia del siglo XX porta la marca de Charles Maurras<sup>18</sup>. Insistentemente dirá Maritain que «el maquiavelismo no triunfa jamás», presuponiendo que los arcanos insondables de la providencia divina están de parte de los sistemas políticos occidentales en su lucha contra las tiranías totalitarias. Esto, dicho en los momentos más bajos de Occidente, en plena Segunda Guerra Mundial, resulta de un patetismo extraordinario, aunque tiene mérito. Pero una cosa es la doctrina de Maquiavelo y otra muy distinta el maquiavelismo de los contemporáneos en sus dos versiones: el maquiavelismo absoluto y el maquiavelismo moderado. El maquiavelismo, ciertamente, ni siquiera atenuado o moderado, le parece a Maritain susceptible de ser utilizado por los regímenes demoliberales, pues toda forma de maquiavelismo, aun empleado como expediente provisional, le parece que conduce por una pendiente natural, inexorablemente, al maquiavelismo absoluto que no conoce límites.

La naturaleza de los compromisos políticos personales de Maritain parece mostrar, sin embargo, una contradicción entre el rechazo de principio de toda conducta taimada o ladina en política, maquiavélica o maquiavelista en sentido estricto o aun cínica, y su posicionamiento concreto ante los acontecimientos políticos, tal vez no del todo irreprochable. Es el caso de

<sup>17</sup> Que los tiene también, sin duda. «La filosofía política no es ni de derechas ni de izquierdas; simplemente debe ser *veraz*» (Maritain, 1941a: 81).

<sup>18</sup> Charles Maurras es para Jacques Maritain el modelo de un inane realismo político. Para Raymond Aron, en cambio, la expresión, junto a Alain, de un modo ideológico de pensar periclitado. Aun así, al margen de sus ideas, ligadas al periodo histórico que les toca vivir, Aron reconoce que se encuentran en Alain y Maurras «ciertas verdades permanentes» (1997: 31).

sus recriminaciones contra los católicos españoles hostiles a la Segunda República y partidarios del bando nacional y de la Cruzada, de la que Maritain abomina en su famoso prólogo al libro de Alfredo Mendizábal sobre *Los orígenes de una tragedia* (2013) o, en otro contexto, contra Antoine de Saint-Exupéry por su llamamiento radiofónico «D'abord la France» a favor de la unión de los franceses, publicado a continuación en *The New York Times Magazine* de 29 de noviembre de 1942 bajo el título: «An open letter to Frenchman everywhere»<sup>19</sup>. La guerra de España y la batalla de Francia le abocan a tomar partido y a no permanecer neutral confiando sin más cautelas en el trabajo de la Providencia. A veces, dice entonces Maritain, es necesario juzgar y decidirse, laborar y mancharse las manos en el tiempo político por excelencia: el de la necesidad y los términos perentorios. Pues «la guerra continúa y hay que ganarla» (Maritain, 2000b: 228). Parece un cordero que quisiera convencer a los lobos. Pero solo lo parece.

En Maritain hay un maquiavelista que se ignora, aunque llame a su humanismo «realismo [político] de la Encarnación», «el único realismo verdaderamente real» (1941b: 135). Su actitud ante la guerra de España y la batalla de Francia son el ejemplo de un compromiso político, tal vez no cristiano en sentido estricto, pero indudablemente orientado a la obtención de los frutos de la victoria<sup>20</sup>.

## 2. LA IMAGINACIÓN DEL DESASTRE ARONIANA

El político baqueteado sabe ponerse siempre en lo peor, pues únicamente así, como solía recordar Julien Freund, se da los medios para conjurar el mal de la república (Freund, 1983: 363). Afrontar las dificultades o las amenazas políticas (*envisager le pire*) no significa, según el polemólogo francés, practicar una política resignada o derrotista (*la politique du pire*), sino

<sup>19</sup> A. de Saint-Exupéry no se considera juez de sus compatriotas, cuyo sufrimiento carnal está por encima de todo. No desea seguir a De Gaulle contra otros franceses: su posición es la de un apolítico que llama al sacrificio personal y vislumbra para él un «túmulo apacible en algún pequeño cementerio del norte de África» (Saint-Exupéry, 2000: 213).

<sup>20</sup> Lo mismo podría decirse de su anatema contra el estalinismo tras descubrirse el Pacto Ribbentrop-Molotov, crítica feroz transformada después en su silencio calculado dada la contribución soviética a la derrota de Alemania (Maritain, 1945b). Durante algún tiempo, los aliados necesitaron de los pesados medios carnales del totalitarismo soviético, una fuerza homicida y necrófila (Maritain, 1940: 12, 63-69). El oportunismo de Maritain en esta tesitura —su indulgencia hacia la Unión Soviética— lo pone de manifiesto y lo explica Raymond Aron (1983: 153).



ver y meditar sin prejuicios para anticiparse a los acontecimientos, pues no hay peor política que la política de lo mejor (*la politique du mieux*). Michael Oakeshott lo llama «política escéptica» o «actitud conservadora» (1998: 58-64; 2009). Y Carlo Gambescia estar y aun vivir a *guardia dei fatti* (2009: 66; 2015: 44, 203). En situaciones extremas puede el político verse forzado a servirse incluso de medios inmorales o ilegítimos para defender la ciudad. De este modo, «todo aquello que se persigue a través de la acción política [...] pone en peligro la salvación del alma», según decía Max Weber en su famosa conferencia muniquesa de 1919 sobre la política como vocación o tarea (1986: 174). Aron, tocado por la *imaginación del desastre*, rasgo esencial del carácter del realista político (Molina Cano, 2015a: 21)<sup>21</sup>, sabe que no siempre se pueden elegir los medios de la acción política. No hay elección en las situaciones extremas. Si en 1939 advierte a las democracias para que no cedan en su entusiasmo frente al totalitarismo nacionalsocialista, en 1951 clama para que la voluntad de victoria de los occidentales no se achante y supere a los estalinistas (Aron, 1951: 9).

La actitud de Aron, netamente maquiavelista, es considerada por alguno de sus comentadores como una «debilidad [...] muy puntual» y pasajera, incluso como un mito (Freymond, 1993: 50-51). En realidad se trata de la fortaleza de un converso a la política realista que sabe contemporizar en política. Es el propio Aron quien se reconoce a sí mismo como un maquiavelista moderado (Molina Cano, 2013a: 57; Audier, 2005: 71 y 87).

En la obra de Azorín se encuentra muy bien apuntado el arquetipo de un escritor político católico, cuya caracterización, curiosa e inesperadamente, se adapta a los dos filósofos franceses objeto de este estudio como un guante y sin violentar su pensamiento<sup>22</sup>. En su extraordinario y pequeño libro *El político*,

---

<sup>21</sup> El realismo político es más un método o una forma de pensar que una doctrina (Benoist, 1907: 4; Aron, 1993d: 110). Charles Benoist tiene, pues, buenas razones para estudiarlo desde una perspectiva psicológica y escribir, según él mismo dice en el *Avertissement* del primer tomo de su obra sobre el maquiavelismo, un «ensayo de psicología histórica» (1907).

<sup>22</sup> La confesión católica, en realidad, viene a subrayar aquí el conflicto permanente entre las prescripciones morales y las conveniencias políticas, lo cual también afecta a los escritores políticos liberales. En última instancia, para evitar cualquier impregnación religiosa del pensamiento aroniano, se podría reconducir el pensamiento del escritor levantino al concepto de un «liberal triste», consciente de las servidumbres y grandezas del régimen político representativo o, si se prefiere, democrático. El liberalismo triste o árquico, por oposición al neoliberalismo o liberalismo *ridens*, es aquel que tiene conciencia del fondo inmutable de lo político, conoce su ley y no se engaña sobre lo que cabe esperar. El liberal triste es un liberal

escrito en 1908 como homenaje al político conservador y hombre de Estado Antonio Maura —estadista antes que político cristiano (Negro Pavón, 2000)—, sugiere Azorín que los grandes escritores políticos católicos nunca han sido unos cándidos ni unos pánfilos. Tampoco lo son los liberales árcuicos (Gambescia, 2015). En nada son estos inferiores a los teóricos de la fuerza y de la astucia en política —representadas estas por el león y el zorro—. ¿No ha escrito también Gracián, como Saavedra Fajardo, Erasmo, Maquiavelo y Dante o, siglos antes, Plutarco y Cicerón, que «cuando no pueda vestirse uno la piel del león vístase la de vulpeja» (Gracián, 2000: 123; Saavedra Fajardo, 1999: 524-532; Erasmo, 1996: 43; Maquiavelo, 1998: 38; Dante, 1965: 152; Plutarco, 1987: 205; Cicerón, 1989: 25)<sup>23</sup>? En efecto, tanto en el antimachiavelismo católico como en el liberalismo árcuico hay una suerte de disimulo, aunque no simulación, pues esta sería pecado o, según la perspectiva, un atentado contra el régimen de tipo constitucional-pluralista (Aron, 1992b: 109-219). Al rey Luis XI se Francia se atribuye el lema *Qui nescit disimulare, nescit regnare* [*No sabe reinar quien no sabe disimular*].

Las páginas de Azorín tienen toda la claridad que puede permitirse un político como él, frío pero tímido. En su opinión, que tan bien le cuadra a Maritain y a Aron, en último análisis no tan discrepantes el uno del otro, los fieles canes del realismo político (católicos romanos, liberales árcuicos), en realidad «solemnes vulpejas disfrazadas con pieles de mastines», siempre se han burlado de los zorros machiavélicos: «¿Por qué ladran y acosan estos viejos canes [católicos] a la vulpeja florentina? Diríase, al oír sus desahorados ladridos, que en el mundo no ha habido más que una vulpeja, y que ella [Machiavelo] es la que nos ha traído todo el daño. No, [nada más falso,] los que proclaman que Machiavelo ha enturbiado y perturbado el mundo están en un error. [...] Los canes que ladraban contra la vulpeja florentina eran [en realidad] bien leales y vigilantes, [pero estos canes no eran canes]. Si ladraban más clamorosamente que los demás lo hacían para que el señor y amo del cortijo no vislumbrase la artimaña» (Azorín, 1980: 59-60, 50).

---

escéptico del linaje que va de Edmund Burke a Carl Schmitt, Julien Freund, el propio Raymond Aron e Isaiah Berlin (Gambescia, 2015).

<sup>23</sup> La misma complementariedad de la astucia y la fuerza está presente también en la tradición judía (Refael-Vivante, 2009). No existe, en cambio, en la tradición política india. En esta se prefiere siempre la fuerza a la astucia, si bien la fuerza debe modularse según el espacio y el tiempo, pues el perro vence al cocodrilo en la tierra y este a aquel en el agua, y el cuervo vence al búho de día, pero de noche es este quien se impone a aquel (Kautilya, 2003: 407-408).

## Bibliografía

- Aron, R. (1951). *Les guerres en chaîne*. Paris: Gallimard.
- (1983). *Mémoires. 50 ans de réflexion politique*. Paris: Julliard.
- (1990a). L'homme contre les tyrans. En R. Aron. *Chroniques de guerre*. La France Libre, 1940-1945 (pp. 411-690). Paris: Gallimard.
- (1990b). L'âge des empires et l'avenir de la France. En R. Aron. *Chroniques de guerre*. La France Libre, 1940-1945 (pp. 691-1002). Paris: Gallimard.
- (1992a). *Le spectateur engagé. Entretiens avec Jean-Louis Missika et Dominique Wolton*. Paris: Julliard.
- (1992b). *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard.
- (1993a). États démocratiques et États totalitaires. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 173-191). Paris: Éditions du Fallois.
- (1993b). La querelle du machiavélisme. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 383-395). Paris: Éditions du Fallois.
- (1993c). Sur le machiavélisme, dialogue avec J. Maritain (colloque à l'UNESCO en 1982). En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 426-435). Paris: Éditions du Fallois.
- (1993d). Pareto et le machiavélisme du XX<sup>e</sup> siècle (pp. 110-122). En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 426-435). Paris: Éditions du Fallois.
- (1993e). Réflexions de politique réaliste. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 379-383). Paris: Éditions du Fallois.
- (1993f). Le machiavélisme de Machiavel. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 59-85). Paris: Éditions du Fallois.
- (1993g). La comparaison de Machiavel et Pareto. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 86-109). Paris: Éditions du Fallois.
- (1993h). Machiavélisme et tyrannies. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 123-160). Paris: Éditions du Fallois.
- (1993i). «Lectures» de Pareto. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 275-279). Paris: Éditions du Fallois.
- (1993j). Le machiavélisme, doctrine des tyrannies modernes. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (pp. 192-202). Paris: Éditions du Fallois.
- (1994). Le message de Bernanos. *Commentaire*, 68, 913-919.
- (1997). *Introduction à la philosophie politique. Démocratie et révolution*. Paris: Le Livre de Poche.
- (2000). Préface. En A. de Sain-Exupéry. *Écrits de guerre 1939-1944* (pp. 7-14). Paris: Gallimard.
- Audier, S. (2005). *Machiavel, conflit et liberté*. Paris: Vrin.
- Azorín (1980). *El político*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Benoist, C. (1907-1936). *Le machiavélisme*. Paris: Plon.
- Bernanos, G. (1984). *Scandale de la vérité suivi de Nous autres, Français*. Paris: Seuil.
- Blahuta, J. P. (2008). Maritain, Machiavelli, and the problem of machiavellianism: Maritain's challenge to political leaders. *Maritain Studies*, XXIV, 57-70.

- Bouthoul, G. (1948). *Huit mille traités de paix*. Paris: Julliard.
- Burnham, J. (1953). *Los maquiavelistas, defensores de la libertad*. Buenos Aires: Emecé.
- Campi, A. y De Luca S. (ed.) (2014). *Il realismo politico. Figure, concetti, prospettive di ricerca*. Soveria-Mannelli: Rubbettino.
- Churchill, W. S. (2016). *Europa unida. Dieciocho discursos y una carta*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Cicerón (1989). *Sobre los deberes*. Madrid: Tecnos.
- Dante (1965). *La Divina Comedia*. En Dante, *Obras completas* (pp. 21-534). Madrid: B.A.C.
- De Rougemont, D. (1968). *Journal d'une époque*. Paris: Gallimard.
- Erasmus de Róterdam (1996). *Educación del príncipe cristiano*. Madrid: Tecnos.
- Fernández, G. F. (2004). El maquiavelismo en el pensamiento de J. Maritain. En E. Bambozzi y P. Baquero Lazcano (eds.). *Jacques Maritain. Homenaje* (pp. 103-112). Córdoba, Argentina: Ediciones de la Universidad Católica de Córdoba.
- Ferrier, J. (1626). *Le catholique d'État, ou Discours politique des alliances du Roy très-Chrestien, contre les calomnies des ennemis de son État*. Paris: Joseph Bouillierot.
- Freund, J. (1983). *Sociologie du conflit*. Paris: PUF.
- (1986). *L'essence du politique*. Paris: Sirey.
- (1987). *Politique et impolitique*. Paris: Sirey.
- Freymond, R. (1993). Présentation. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (9-56). Paris: Éditions du Fallois.
- Gambescia, C. (2009). *Metapolitica. L'altro sguardo sul potere*. Piombino: Il Foglio.
- (2015). *Liberalismo triste. Un recorrido de Burke a Berlin*. Madrid: Encuentro.
- Gentile, E. (2001). *Le religioni della politica. Fra democrazie e totalitarismi*. Roma-Bari: Laterza.
- Gilson, É. (2013). *Pour un ordre catholique*. Paris: Parole et Silence.
- Gracián, B. (2000). *Oráculo manual y arte de prudencia*. Madrid: Debate.
- Kautilya (2003). *Arthaśāstra*. En R. P. Kangle (ed.). *The Kauṭīlyya Arthaśāstra. Part II. An English Translation with Critical and Explanatory Notes*. Delhi: Motilal Banarsidas Publishers.
- Kussbach, E. (1991). Jacques Maritain über Machiavelli und den modernen Machiavellismus. En H. W. Kaluza, H. F. Köck y H. Schambeck (ed.). *Glaube und Politik. Festschrift für Robert Prantner* (pp. 53-64). Berlin: Duncker u. Humblot.
- Lanux, P. de (2000). «Souvenirs de Pierre de Lanux». En A. de Saint-Exupéry. *Écrits de guerre 1939-1944* (pp. 195-198). Paris: Gallimard.
- Maquiavelo (1998). *Il principe*. En Maquiavelo. *Tutte le opere storiche, politiche e letterarie* (pp. 6-55). Roma: Newton.
- Maritain, J. (1925). *Antimoderne*. Paris: Éditions de la Revue des Jeunes.
- (1926). *Charles Maurras et le devoir des catholiques*. Paris: Plon.
- (1927). *Primauté du spirituel*. Paris: Plon.
- (1930). *Religion et culture*. Paris: Desclée de Brouwer.
- (1937). *Du régime temporel et de la liberté*. Paris: Desclée de Brouwer.
- (1940). *De la justice politique. Notes sur la presente guerre*. Paris: Plon.
- (1941a). *Le crépuscule de la civilisation*. Montréal: Éditions de l'arbre.
- (1941b). *À travers le désastre*. New York: Éditions de la Maison Française.
- (1942a). The end of machiavellianism. *The Review of Politics*, 4 (1), 1-33.

- (1942b). La fin du machiavélisme. *Nova et Vetera. Revue Catholique pour la Suisse Romande*, 17 (2), 113-145.
- (1942c). Religion and Politics in France. *Foreign Affairs*, 20 (2), 266-281.
- (1945a). *Principes d'une politique humaniste*. Paris: Paul Hartmann Éditeur.
- (1945b). *Messages 1941-1944*. Paris: Hartmann.
- (1945c). *À travers la victoire*. Paris: Hartmann.
- (1947). *Humanisme intégral*. Paris: Aubier.
- (1948). *Tres reformadores: Lutero, Descartes, Rousseau*. Madrid: EPESA.
- (1953). *L'homme et l'État*. Paris: PUF.
- (1966). *Le paysan de la Garonne. Un vieux laïc s'interroge à propos du temps présent*. Paris: Desclée de Brouwer.
- (1992). Aproxches sans entraves. En J. Maritain y R. Maritain. *Oeuvres complètes. Vol. XIII: 1968-1973* (pp. 415-1222). Fribourg-Paris: Éditions Universitaires & Éditions Saint-Paul.
- (1993). Lettre de J. Maritain à Raymond Aron. En R. Aron. *Machiavel et les tyrannies modernes* (p. 425). Paris: Éditions du Fallois.
- (2000a). Problemas espirituales y temporales de un nuevo cristianismo». En B. Mada-riaga y C. Valbuena (eds.). *La Universidad Internacional de Verano en Santander. Resu-men de sus trabajos en el curso 1934* (pp. 227-236). Santander: UIMP.
- (2000b). Il faut parfois jouer. (À propos d'une lettre ouverte de Saint-Exupéry). En A. de Saint-Exupéry. *Écrits de guerre 1939-1944* (pp. 221-229). Paris: Gallimard.
- (2013). Prefacio. En A. Mendizábal Villalba. *Los orígenes de una tragedia. La política española desde 1923 hasta 1936* (pp. 3-35). Madrid: CEPC.
- Mendizábal Villalba, A. (2013). *Los orígenes de una tragedia. La política española desde 1923 hasta 1936*. Madrid: CEPC.
- Molina Cano, J. (2000). *Julien Freund, lo político y la política*. Madrid: Sequitur.
- (2004). Julien Freund, del realismo político al maquiavelismo. *Anales de la Facultad de Ciencias Sociales de La Plata*, 11-24.
- (2013a). *Raymond Aron, realista político*. Madrid: Sequitur.
- (2013b). Diego Saavedra Fajardo, realista político. Una invitación a los estudios saavedrianos en Chile. *Ius Publicum*, 30, 27-38.
- (2014). El realismo, una forma-límite del pensamiento político. En A. Campi y S. de Luca (eds.). *Il realismo politico. Figure, concetti, prospettive di ricerca* (pp. 81-99). Soveria-Mannelli: Rubbettino.
- (2015a). El realismo político. En E. Anrubia y Á. de Rueda (eds.). *Felicidad y conflicto. Filosofías para el mundo de mañana* (pp. 15-27). Granada: Comares.
- (2015b). La querelle du machiavélisme: Jacques Maritain et Raymond Aron (1939-1945). En J.-L. Clément. *La liberté à l'époque de Jacques Maritain 1931-1939* (pp. 93-105). Paris: Les Indes Savantes.
- Molnar, T. (1999). Jacques Maritain: personalidad proteica del siglo xx. *Verbo*, 373/374, 253-263.
- Negro Pavón, D. (2000). Don Antonio Maura, hombre de Estado. *Homenaje a don Antonio Maura* (67-77). Madrid: Instituto de España.

- (2009). Una respuesta ateopolítica al silencio de Dios. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 86, 543-584.
- Oakeshott, M. (1998). *La política de la fe y la política del escepticismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2009). *La actitud conservadora*. Madrid: Sequitur.
- Oro Tapia, L. R. (2013). *El concepto de realismo político*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Plutarco (1987). *Obras morales y de costumbres. Moralia III*. Madrid: Gredos.
- Pocok, J. G. A. (2008). *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos.
- Portinaro, P. P. (1999). *Il realismo politico*. Roma-Bari: Laterza.
- Portuondo Pajón, G. L. (2009). Historia, antropocentrismo, maquiavelismo. La perspectiva filosófica de Jacques Maritain. *Dikaiosyne*, 22 (12), 116-130.
- Refael-Vivante, R. (2009). Of Lions and Foxes: Power and Rule in Hebrew Medieval Fables. *Revista Paz y Conflictos*, 2, 24-43.
- Rougier, L. (1929). *La mystique démocratique. Ses origines, ses illusions*. Paris: Flammarion.
- Saavedra Fajardo, D. (1999). *Empresas políticas*. Madrid: Cátedra.
- Saint-Exupéry, A. (1997). *Pilote de guerre*. Paris: Gallimard.
- (2000). *Écrits de guerre 1939-1944*. Paris: Gallimard.
- Schall, J. V. (1998). *Jacques Maritain: the Philosopher in Society*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- (1999). Was Maritain a Crypto-Machiavelian? En Brendan Sweetman (ed.). *The Failure of Modernism. The Cartesian Legacy and Contemporary Pluralism*. Mishawaka: American Maritain Association.
- Sérant, P. (1978). *Les dissidents de L'Action Française*. Paris: Copernic.
- Spengler, O. (1998). *La decadencia de Occidente. Bosquejo de una morfología de la historia universal*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Tabet, X. (2013). La «querelle de Machiavel» en France au XIXe et XXe siècles. *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, 5, 243-263.
- Tellis, A. J. (2005). *Introduzione al realismo politico. La lunga marcia verso una teoria scientifica*. Roma: Marco Editore.
- Viotto, P. (2003). *Jacques Maritain. Dizionario delle opere*. Roma: Città Nuova.
- (2009). *Grandi amicizie. I Maritain e i loro contemporanei*. Roma: Città Nuova.
- Weber, M. (1986). La política como vocación. En M. Weber, *El político y el científico* (pp. 81-179). Madrid: Alianza Editorial.

**SOBRE TRILEMAS Y TRILEROS.  
POR QUÉ LA IDEOLOGÍA ES COSA DE TRES  
Y LAS EMOCIONES AYUDAN  
A GESTIONAR LAS DISTINTAS OPCIONES  
SOBRE LA IDEA DE IGUALDAD**

**On trilemmas and tricksters. Why ideology is  
a three-way thing and emotions help to manage  
different options regarding the idea of equality**

**CARMELO MORENO**  
Universidad del País Vasco (UPV-EHU)  
carmelo.moreno@ehu.eus

**Cómo citar/Citation**

Moreno, C. (2017).

Sobre trilemas y trileros. Por qué la ideología es cosa de tres  
y las emociones ayudan a gestionar las distintas opciones  
sobre la idea de igualdad.

*Revista de Estudios Políticos*, 176, 309-339.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.10>

**Resumen**

La ideología política suele analizarse en torno a la polaridad del eje izquierda-derecha. Esta forma racional y simplificada de ordenar las diferentes alternativas ideológicas sobre la acción política tiene una serie de presupuestos implícitos que, de forma cada vez más evidente, generan más problemas que soluciones a la hora de entender cómo funciona realmente la ideología en nuestras sociedades modernas. Frente a este modelo bipolar, excluyente y reduccionista, este texto plantea las ventajas de analizar la ideología de una forma más plural, trilemáticamente, en torno a tres ejes que se complementan y compiten entre sí de forma entrecruzada: conservadurismo *vs.* liberalismo *vs.* socialismo. Esta situación trilemática nos permite analizar la ideología no mediante argumentos de racionalidad política (centrados en la idea de congruencia de *uno frente a otro*) sino mediante argumentos basados en las emociones, donde la ambigüedad y los sentimientos cruzados juegan un papel mucho más relevante. Un ejemplo de esta situación trilemática se observa en las distintas opciones ideológicas que existen a la hora de abordar, en términos teóricos y prácticos, un concepto como la igualdad.

**Palabras clave**

Teoría política; izquierda; derecha; ideología; emociones; igualdad.

**Abstract**

Political ideology is often analyzed around the dichotomy of the left-right distinction. This rational and simplified way of ordering the different ideological alternatives to political action has a series of implicit presuppositions that, in an increasingly evident way, generates more problems than solutions when it comes to understanding how ideology really works in modern societies. In opposition to this dichotomous, exclusionary and reductionist model, this text raises the advantages of analyzing ideology in a more plural tripartite way, around three axes that both complement each other and involve overlapping dimensions of contestation: conservatism vs. liberalism vs. socialism. This reformulation of political ideology as a trilemma allows us to analyze it not through arguments of political rationality (centered on the idea of congruence of *one against another*) but through arguments based on emotions, where ambiguity and mixed feelings play a much more relevant role. An example of this trilemma can be seen in the different ideological options that exist when it comes to approaching, in theoretical and practical terms, a concept such as equality from conservative, liberal and socialist perspectives.

**Keywords**

Political theory; left; right; ideology; emotions; equality.



## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. JOHN M. KEYNES Y FRIEDRICH HAYEK: LA EXTRAÑA PAREJA. III. DEL TRIÁNGULO ISÓSCELES A LA RECTA SOLO HAY UN PASO. IV. LA IDEOLOGÍA ES COSA DE TRES. V. LAS TRES CARAS IDEOLÓGICAS DE LA IGUALDAD. VI. IGUALDAD, IDEOLOGÍAS Y EMOCIONES. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

El eje izquierda-derecha explica la articulación ideológica en las sociedades modernas al menos desde la Revolución francesa a finales del siglo XVIII. Como explica Jean A. Laponce en su obra magna *Right and Left* (1981), esta poderosa «metáfora» ha tenido un especial atractivo y gran persistencia, en distintos países y épocas, como método para obtener una eficaz topografía de las percepciones políticas de los ciudadanos, de sus partidos políticos y de la dinámica electoral. Sin embargo, la principal razón heurística que ha guiado esta forma de aproximarse al mundo de la ideología no es otra que la necesidad práctica, esto es, reducir la complejidad analítica mediante una categorización dual entre dos extremos polarizados que articulan de manera «básica y segura» (Laponce, 1981: 17) las preferencias ideológicas. Es verdad que este esquema binario de las ideologías ha sido matizado a través de un contínuum, esto es, a través de una escala que permite reconocer la existencia de un «tercer elemento» (*ibid.*: 27) intermedio, generalmente conocido como el *centro ideológico*. Sin embargo, este elemento suele ser visto como algo que está *dentro*, y no fuera, de la polaridad izquierda-derecha (Medina, 2015).

No hay que escarbar mucho para detectar que esta forma diádica de entender la ideología política, a pesar de su apariencia práctica y funcional, es bastante cuestionable. Las clasificaciones no duales de la ideología han sido usadas por autores clásicos como Hegel, Marx, Comte, Weber o Freud (Laponce, 1981: 14-15) o más recientes como Albert Hirschman (Laponce, 1974) o Michael Freedman (1996). Pero hay algo más. Autores como Herbert Kitschelt ya han advertido hace décadas que el viejo eje derecha-izquierda para organizar las preferencias de políticas distributivas ha dejado paso a nuevos ejes, como el eje liberal-autoritario (Kitschelt, 1994) que permite encontrar nuevos electores que combinan «preferencias de distribución

económica derechistas y orientaciones socioculturales liberales» (Kitschelt, 2004: 19) y, por otro lado, permite entender la radicalización de muchos votantes, especialmente de la «nueva derecha», contrarios a la inmigración y en defensa de valores tradicionales (Kitschelt, 1990, 1995). En este mismo sentido, Hooghe *et al.* (2002) han construido un interesante eje llamado GAL-TAN (partidos verdes, alternativos y libertarios *vs.* partidos tradicionales, autoritarios y nacionalistas) que, en un tema como el proceso de construcción europea, demuestra ser mejor que el eje izquierda-derecha en un sentido muy importante: permite observar que, por un lado, los partidos de extrema derecha y de extrema izquierda comparten una misma noción ideológica «antiliberal» sobre el proceso de integración en la UE mientras que, por el otro lado, los partidos moderados se muestran favorables al mismo. Términos como izquierda y derecha, vistos como «recíprocamente exclusivos y conjuntamente exhaustivos» (Bobbio, 1995), distorsionan la capacidad para entender en qué consiste realmente la ideología política moderna, si olvidamos que las preferencias ideológicas admiten hoy mixturas ideológicas y unas concomitancias entre los extremos de izquierda y derecha (Ignazi, 2003) contra las posiciones liberales moderadas que ocupaban el centro de la clásica escala ideológica.

En realidad, el eje ideológico izquierda-derecha es una simplificación que funciona analíticamente cuando en un determinado espacio político se asumen implícitamente como naturales dos supuestos que, en realidad, no lo son: i) las comunidades políticas son más o menos homogéneas en términos de nacionalidad comunitaria y ii) las cuestiones de política exterior no afectan a la dinámica política interior de esa comunidad. En la medida que la política se entiende como una *burbuja doméstica unitaria* que integra las dimensiones políticas en una matriz estatal-nacional, el eje izquierda-derecha sí permite que el sistema ideológico de un país se ordene con sencillez y las diferencias ideológicas se relacionen de manera más o menos centrípeta dentro de ese continuo. Sin embargo, lo que realmente sucede en la vida política de los Estados democráticos modernos es que esta *burbuja doméstica unitaria*, si es que ha existido alguna vez, cada vez funciona menos. Básicamente, por dos cuestiones: por un lado, porque la homogeneidad estatal-nacional es un bien cada vez más escaso, sobre todo en países multinacionales o con elevada diversidad étnica debido a la inmigración (Alonso y Claro de Fonseca, 2012); por otro lado, porque la transnacionalización de la agenda política es un asunto cada vez más extendido, como ocurre con la globalización económica, el ecologismo o las cuestiones de género.

En su libro *La paradoja de la globalización*, Dani Rodrik analiza la cuestión de la globalización como un fenómeno que, lejos de concebirse como algo inevitable, es visto como una dimensión «política» que entra en colisión

con otras dos variables igualmente «políticas», como son la soberanía nacional de los Estados y los principios democráticos que permiten expresar la voluntad ciudadana a través del voto popular. A su juicio, la relación entre estas tres dimensiones (globalización, soberanía estatal-nacional y democracia) es trilemática porque es materialmente imposible que todas ellas se vean satisfechas simultáneamente, de modo que «tenemos que elegir» dos variables en detrimento de una tercera. Aunque admite que la globalización siempre estará presente, de una manera u otra, en la vida política de los países, afirma que «voy a ser claro respecto a lo que elijo yo: la democracia y la autodeterminación nacional deben primar sobre la hiperglobalización» (Rodrik, 2012: 21). No podemos querer de forma maximalista las tres cosas a la vez porque van en direcciones opuestas y, por tanto, es necesario establecer un orden de preferencias entre ellas, excluyendo una de ellas como la opción menos deseable y aunando las dos restantes, a pesar de que no siempre las dos opciones elegidas armonicen entre sí de forma exitosa, porque, de hecho, la tercera opción nunca va a dejar de estar presente. En este sentido, el libro de Rodrik demuestra que cualquier orden de preferencias para resolver un trilema es un ejercicio complejo, paradójico y muy difícil de realizar en la práctica.

La tesis de la que parte este trabajo se basa en la pertinencia de recuperar este modelo triádico —y, por tanto, trilemático— para analizar la ideología moderna, a partir de los tres grandes pilares ideológicos —liberalismo, conservadurismo y socialismo— que se entrecruzan y se complementan entre sí. El esquema de este trabajo está organizado en cuatro partes. En la primera parte se analizan las reflexiones de dos autores de principios del siglo xx, John M. Keynes y Friedrich Hayek, que fueron pioneros en realizar una visión triangular de la ideología moderna, como la que aquí vamos a defender. Una triangulación, como veremos, que obliga a un ejercicio de gestión de situaciones incongruentes a través de las emociones. En la segunda parte observaremos que, tras la Segunda Guerra Mundial, este enfoque trilemático fue sustituido por el eje bipolar izquierda-derecha. Aunque se han dado algunas soluciones parciales para solventar los problemas inherentes a este esquema dual —por ejemplo, ampliar el análisis de la ideología a través de una lista muy amplia de *ismos*—, un esquema plural, aunque más operativo, basado en un modelo trilemático de ideología, podría ser una buena alternativa. Para observar las ventajas del modelo trilemático de ideología, en la tercera parte analizaremos cómo un concepto político concreto, la idea de igualdad, ha sido desarrollado en la teoría política sobre estos tres pilares ideológicos. Veremos que esta situación trilemática es, precisamente, la que hace muy difícil establecer distinciones ideológicas claras y explicaremos por qué las emociones asociadas a estos tres ejes ideológicos —mediante un mecanismo que llamaremos el *trilema del trilero*— ayudan a sortear las incongruencias lógicas que preside la relación

entre ellas. Finalmente, en la cuarta parte de este trabajo, esbozaremos un modelo que permita analizar cómo utilizan los ciudadanos las distintas opciones ideológicas a la hora de valorar un determinado tema político, y, a partir de ahí, observaremos qué nuevos retos se abren para el estudio práctico de la ideología política.

## II. JOHN M. KEYNES Y FRIEDRICH HAYEK: LA EXTRAÑA PAREJA

El enfrentamiento entre Keynes y Hayek en la primera mitad del siglo xx ha sido una dialéctica intelectual ampliamente comentada (Wapshott, 2011). Muchos afirman que esta disputa representa un duelo entre dos visiones radicalmente distintas sobre la vida económica moderna: mientras Keynes aparece como el máximo artífice de la visión socialdemócrata de la economía, Hayek suele verse como el defensor neoliberal de la economía de mercado. Sin embargo, otros autores plantean que, en realidad, esta distinción es una construcción ideológica (Hoover, 1999) que amplifica unas diferencias sobre algo que, en realidad, nunca fue una disputa irreconciliable (Goodspeed, 2012). Especialmente, si se tiene en cuenta que, aunque coetáneos, escribieron en momentos distintos y eso permitió —especialmente a Hayek— modificar algunos de sus presupuestos económicos iniciales (Magliulo, 2013). Más allá de la discusión técnica entre economistas, y pese a su importancia, lo revelante que podemos resaltar aquí es que, en gran medida, ambos autores compartían una preocupación ideológica similar: saber cuál iba a ser el futuro del liberalismo moderno, un «liberalismo dividido» (Freedman, 1986), en plena transición histórica, dentro de un mundo caracterizado por la confrontación de sistemas de organización política (democracia, fascismo, comunismo) incompatibles entre sí, y todo ello en medio de un escenario internacional de alta volatilidad económica y social.

En 1925 John M. Keynes pronunció una conferencia que tituló de forma provocadora: «¿Soy un liberal?». La idea central de esta conferencia era manifestar sus dudas sobre las posibilidades futuras del liberalismo como ideología política ante las resistencias «intransigentes» del pensamiento conservador y el «catastrofismo» inherente, a su juicio, al pensamiento socialista radical (Keynes, 1925 [1988]: 302-303). En su opinión, la ideología liberal había cumplido una misión histórica durante los siglos de expansión capitalista, la llamada era de la abundancia —siglos xvii, xviii y xix— con la defensa del libre mercado, la libertad individual, la expansión económica y el mínimo control coercitivo del gobierno a las actividades individuales. Sin embargo, este ciclo histórico estaba a punto de terminar para dejar paso a otro dominado por las llamadas *políticas regulatorias*. (Rodrik señala que Keynes fue, posiblemente, el primer autor

consciente de las tensiones que la globalización económica liberal produce sobre la ideología nacional-conservadora y sobre los valores progresistas.) Aunque estaba a favor de dichas políticas y se afanaba en mostrar sus bondades, Keynes era consciente de que la regulación era un *argumento extraño* al liberalismo y, de alguna manera, mucho más congruente con sus dos ideologías antagónicas: el conservadurismo y el socialismo. En el caso del conservadurismo, por su apelación nacionalista a proteger los intereses de los terratenientes locales, sus derechos de propiedad y el orgullo de la casta patriótica. En el caso del socialismo, porque la regulación permite luchar por unas condiciones materiales y un mundo nuevo frente a «la malignidad, la envidia y el odio» de aquellos que habían tenido históricamente la riqueza y el poder.

¿Qué podía hacer la ideología liberal moderna ante esta situación? Según Keynes, el liberalismo debía apostar por «controlar y dirigir las fuerzas económicas en interés de la justicia social y de la estabilidad social» (*ibid.*: 308) frente a los *abusos* que, en las esferas del gobierno económico, proponían tanto el fascismo como el bolchevismo. Es decir, el liberalismo debía ser capaz de volver a crear un espacio ideológico propio diferente del conservadurismo y el socialismo. Y esto mismo que era válido para el ámbito económico debía extenderlo a los otros cuatro grandes ámbitos —hoy diríamos, temas de campaña— en los que, a su juicio, se estaba planteando la lucha política moderna: el ámbito internacional, el ámbito de la política institucional, el ámbito de las cuestiones sexuales y el ámbito de los valores. En el campo de las relaciones internacionales, Keynes define el liberalismo como una ideología que fomente la paz y el desarme entre Estados, «aún a riesgo de parecer débiles» (*ibid.*: 304), frente al belicismo nacionalista y el internacionalismo beligerante del socialismo. En el ámbito de la política institucional, Keynes afirma que el liberalismo debía apostar por impulsar «corporaciones semiindependientes» (*ibid.*: 304) para gestionar la compleja actividad política, frente a las tareas de los ministerios y del Parlamento que, pese a su legitimidad democrática, en muchas ocasiones «serán inútiles» (*ibid.*: 304) para llevar a cabo la acción del gobierno. En el ámbito de lo que Keynes denomina cuestiones sexuales, el liberalismo debía apostar por «el control de la natalidad, el uso de anticonceptivos, la legislación matrimonial, el tratamiento de los delitos y anomalías sexuales, la situación económica de las mujeres, la reforma del divorcio y la organización económica de la familia» (*ibid.*: 305), esto es, legitimar la autonomía de cada persona con independencia de su condición sexual. Finalmente, en el campo de los valores (que Keynes proyecta en temas específicos como las drogas, el alcohol y el juego, elevados a la categoría de «asuntos de Estado»), el liberalismo debía apostar por la tolerancia hacia «la evasión, las emociones, los estímulos» de «unas licencias razonables, unas saturnales autorizadas y un carnaval santificado» (*ibid.*: 305), frente al puritanismo

conservador que aboga por la prohibición o el puritanismo progresista que aboga por la demonización del *opio popular*. En suma, para Keynes el liberalismo era una opción ideológica específica que, en relación con todos estos temas de la agenda política, tiene una posición diferente tanto de la ideología conservadora como del socialismo.

Es curioso que en 1959 Friedrich Hayek, tal vez imitando el estilo de Keynes, dictó una conferencia que tituló de forma igualmente provocadora: *Por qué no soy conservador*. Sorprende comparar ambas conferencias para observar las múltiples semejanzas en el tono y en la estructura, como si fueran las dos caras de una misma moneda. La idea más importante de este texto es su insistencia en analizar la ideología moderna como una «relación triangular» de tres vectores. Lo explica con meridiana claridad: «[...] se suele suponer que, sobre una hipotética línea, los socialistas ocupan la extrema izquierda y los conservadores la opuesta derecha, mientras los liberales quedan ubicados más o menos en el centro; pero tal representación encierra una grave equivocación. A este respecto, sería más exacto hablar de un triángulo, uno de cuyos vértices estaría ocupado por los conservadores, mientras socialistas y liberales, respectivamente, ocuparían los otros dos» (Hayek, 1959 [1982]: 516). Para Hayek, a quien en muchas ocasiones su liberalismo ha sido caricaturizado de manera simplista con calificativos como neoliberal o libertario, que él consideraba «demasiado artificioso y rebuscado» (*ibid.*: 527), este triángulo le permite señalar una importante diferencia entre su ideario liberal y la ideología conservadora a la que tanto se le suele asociar. Para Hayek, el conservadurismo es una ideología especialmente molesta por su oscurantismo, por su voluntad de aferrarse al pasado, por su aversión a lo nuevo, a lo foráneo, en definitiva, por su estrecha vinculación con uno de los grandes males que sacudió el mundo moderno en el tiempo en que Hayek escribió: el nacionalismo (*ibid.*: 524). En pocos textos se puede observar con mayor nitidez una diferencia ontológica entre el liberalismo filosófico de Hayek frente a la cercanía ideológica que, a su juicio, el conservadurismo guardaba con el nacionalismo.

Estos tres polos ideológicos —socialismo, liberalismo y conservadurismo— tienden a diferenciarse, pero en muchas ocasiones —y esto es lo relevante— buscan su atracción, cuando no su solapamiento. Según Hayek, una de las *similaridades morfológicas* más raras de su tiempo —por usar la terminología de Michael Freedman (2003 [2013]: 83)— fue la aproximación conceptual y emocional de los postulados conservadores y socialistas frente al polo liberal; sucedía, por ejemplo, en su predilección por cierto autoritarismo gubernamental o su preferencia por ciertas políticas colectivistas y de carácter comunitarista frente a las fuerzas que regulan el mercado. Hayek temía —como buen liberal— que esa «amistad incongruente», basada en una

especie de «odio compartido» entre socialistas y conservadores hacia *lo liberal*, fuera más habitual de lo esperado. Consideraba, con razón, que esta situación debilitaría enormemente la posición de la ideología liberal. Este argumento volvió décadas después en el debate entre liberalismo y comunitarismo, cuando se señalaron las sintonías entre los planteamientos ideológicos comunitaristas conservadores y los argumentos ideológicos comunitarios de izquierda por su común «aversión emocional» al individualismo liberal (Avineri y De-Shalit, 1992: 5; Mulhall y Swift, 1996: 70). Los análisis empíricos de Kitschelt y Hooghe que mencionábamos antes van ahora en esta misma dirección.

Hayek pensaba que los postulados socialistas y los postulados liberales tenían también elementos de aproximación frente a las tesis conservadoras como, por ejemplo, sus preferencias por los ideales del cambio y su orientación política hacia el futuro. Sin embargo, es difícil encontrar en Hayek una elaboración más amplia de esta idea. A diferencia del liberalismo de Keynes, que podía estar cerca de las posiciones ideológicas del socialismo aunque emocionalmente estaba lejos de su retórica clasista y obrerista, el liberalismo de Hayek se orientó siempre hacia la posición contraria. De hecho, como afirma con sus propias palabras, «hoy por hoy, en efecto, los defensores de la libertad no tienen prácticamente más alternativa, en el terreno político, que apoyar a los *partidos conservadores*» (Hayek, 1959 [1982]: 514). A su juicio, este salto entre ideologías partidistas es posible gracias a la ambigüedad que es inherente a sus postulados: se puede abrazar una ideología tanto por lo que dice como por aquello contra lo que emocionalmente se rechaza con más fuerza.

Es aquí, en este punto concreto, donde descubrimos ese fenómeno paradójico que aquí hemos denominado el *trilema del trilero*: un juego que consiste en mover una bolita escondida en medio de tres cubiletes para, en un momento dado, durante un ejercicio de persuasión, fusionar dos de estos cubiletes (el que tiene supuestamente la bolita y aquel otro donde supuestamente el ciudadano cree que está la bolita) con el objetivo de aislar el tercer cubilete restante. El objetivo de un trilero ideológico, por analogía con estos embaucadores de feria, es gestionar el movimiento de los distintos temas que conforman la acción política en medio de tres distintas ideologías. El momento clave del *trilema del trilero* en la conferencia de Hayek llega cuando afirma aquello de que «no parece encerrar grave peligro el denominar *conservadores* a los partidarios de la libertad, aun cuando, en más de una ocasión, a estos últimos ha de resultar embarazosa tan plena identificación con quienes sienten tan intensa aversión al cambio» (*ibid.*: 529). Para Hayek, un liberal puede sentir «aversión» al conservadurismo, pero puede superarla si su «aversión» hacia la tercera ideología es aún mayor. Es decir, el truco del trilero ideológico

funciona cuando un nicho ideológico —en este caso concreto, el de los liberales— esconde la bolita en el nicho de uno de sus adversarios —en este caso, los conservadores— y consagra sus esfuerzos en mostrar que la bolita *nunca puede estar en el nicho restante* —en este caso, el de los socialistas—. De esta forma, según Hayek, se sortea la situación (emocionalmente) embarazosa de que un liberal, para ser liberal en la práctica, tenga que denominarse *conservador*. El mecanismo que permite sortear las incongruencias entre ideologías para que estos inconvenientes pasen a un segundo plano es la emoción compartida del «miedo a un tercero», sobre el cual es posible volcar toda la emocionalidad negativa. Difícilmente este salto se puede explicar con argumentos lógicos y racionales. Por el contrario, todo parece indicar que este ejercicio solo puede realizarse con argumentos emocionales. ¿Cómo resuelve Hayek el enigma? Según sus propias palabras, «dudo mucho que ningún auténtico investigador político pueda jamás ser de verdad conservador. La filosofía conservadora puede ser útil en la práctica, *pero* no nos brinda norma alguna que nos indique hacia dónde, a la larga, debemos orientar nuestras acciones» (*ibid.*: 301). Hayek afirma que el conservadurismo es sensiblemente tosco, pobre. En realidad, puede ser hasta chabacano. Además, es incongruente en términos formales y racionales con el liberalismo. Pero la empatía práctica entre ambos puede funcionar, especialmente cuando se activa la emocionalidad —llámese odio, temor o aversión, dependiendo de la intensidad y de las características específicas— hacia la «tercera ideología», en este caso, hacia la ideología socialista.

### III. DEL TRIÁNGULO ISÓSCELES A LA RECTA SOLO HAY UN PASO

El modelo triangular defendido por Hayek entre conservadurismo, liberalismo y socialismo fue, de forma paulatina, convirtiéndose en un triángulo isósceles, en el que uno de los extremos (¿el liberalismo?) se fue apagando. Es posible que el liberalismo haya ido acomodando su estrategia hasta acabar subsumido en medio de los otros dos polos, que tienen más posibilidades de atraer la atención y de suscitar el entusiasmo de la opinión pública. De alguna manera, Hirschman ya planteaba esta misma tesis cuando insinuaba que la ideología liberal nunca tuvo el atractivo suficiente para eliminar lo que él llama «la tesis de los grilletos feudales» (1977 [2014]: 176-184): esto es, la fuerza necesaria para domesticar el imponente atractivo que el conservadurismo ha tenido siempre para frenar toda posibilidad de avance liberal ilimitado, sea en lo económico o en lo social. Si a esto sumamos la explicación de Thomas Piketty, según la cual los rentistas improductivos son hoy los grandes adalides del conservadurismo político moderno



(Piketty, 2013 [2014]: 643) frente a las fuerzas representadas no solo por los emprendedores económicos liberales sino por el propio Estado social y las fuerzas laborales activas, es fácil entender las limitaciones que la ideología liberal ha ido encontrando a su paso para tener voz propia. En este sentido, la estrategia de Hayek de atraer el liberalismo hacia los valores de uno de esos polos —en su caso, el conservadurismo— es más fácilmente entendible. Aunque este movimiento ha implicado un riesgo analítico serio: confundir los valores y los principios liberales con los valores propios del conservadurismo político.

Tras la Segunda Guerra Mundial, como ya el propio Hayek sospechaba, la reflexión teórica sobre la cuestión de la ideología provocó un cambio de paradigma, con el objetivo de simplificar su estudio en torno a dos polos extremos y una posible variabilidad gradual entre ambos (Knight, 2006). Los dos principales paradigmas analíticos de la ciencia política, tanto la teoría de elección racional como el behaviorismo, se pusieron a trabajar para dar a la ideología un carácter más lógico, más binario y, sobre todo, más desapasionado. En el caso de la teoría racional, la aportación de Downs fue señalar que, contrariamente a lo que se suponía, las ideologías políticas no son emocionales sino *racionales* porque «la falta de información crea una demanda de ideologías en el electorado y cada partido inventa una ideología para atraer los votos de aquellos ciudadanos que desean reducir sus costes votando ideológicamente» (Downs, 1957 [1992]: 101). Downs criticaba el multipartidismo y la dispersión ideológica porque impedía formar gobiernos definidos, coherentes e integrados. Por esta razón, creía que los sistemas políticos tenderían al bipartidismo —cabría añadir, a la reducción ideológica a dos opciones lo más centrípetas posibles—. Como señala Peter Mair, el aumento del número de partidos, y especialmente de partidos centrífugos de ideología populista en los últimos treinta años, sobre todo en Europa Occidental, desmiente en gran medida esta tesis (Mair, 2013 [2015]: 120-121).

En el caso del behaviorismo, el trabajo de Lipset y Rokkan en 1967 sobre partidos políticos y dimensiones ideológicas es un ejemplo sobre cómo se empezó a trabajar el análisis de la ideología de forma empírica. En dicho estudio, planteaban que la ideología política moderna estaba atravesada por cuatro grandes *cleavages duales* que dividían a la sociedad moderna: urbano *vs.* rural; secular *vs.* religioso; capital *vs.* trabajo; centro *vs.* periferia. La tesis general de este trabajo, y de otros que han venido después, es que las tres primeras dimensiones eran perfectamente integrables en una escala ideológica izquierda-derecha (Lipset y Rokkan, 1967), mientras que la última dimensión, centrada en la cuestión centro *vs.* periferia, tenía una relación más especial (Rokkan, 1980). A día de hoy, la discusión sigue abierta entre

incluir esta última cuestión como una posición intermedia en el contínuum de la escala ideológica izquierda-derecha (Knutsen, 1997, 1998) o, por el contrario, considerar la dimensión centrada en la cuestión nacional como una ideología fuera de este espacio bipolar.

En España, la mayor parte de la literatura académica empírica que ha tratado la cuestión ideológica izquierda-derecha y la cuestión nacional centro-periferia opta en sus estudios por utilizar dos escalas diferentes (Pallarés, 1991; Padró-Solanet y Colomer, 1992; Lago, 2000; Fernández-Albertos, 2002; Torcal y Medina, 2002, 2007; De la Calle, 2005; Balcells, 2007; Llera, 2010; De la Calle, Martínez y Orriols, 2010; Medina, 2015), dando por supuesto que ambas escalas forman una especie de matriz de los cuatro posibles posiciones ideológicas diferentes. En general, esta manera de analizar/medir la ideología suele considerarse estable y fiable porque es fácil de preguntar y su utilización ofrece una alta variabilidad de respuestas, aunque, como advierten algunos trabajos, estas variables ideológicas también tienen un nivel razonable de *no respuesta*: en España, por ejemplo, el índice de personas «sin autoubicación ideológica» en la escala izquierda-derecha está en torno al 14% de los encuestados (De la Calle, Martínez y Orriols, 2010: 112). Sin embargo, más allá de esta cuestión, cabe preguntarse hasta qué punto la autoubicación de los ciudadanos en estas dos escalas es una forma solapada de reflejar las múltiples dimensiones con las que los ciudadanos construyen su ideología. Habitualmente, la escala izquierda-derecha suele usarse como una variable independiente de la escala nacionalista porque se da implícitamente por supuesto que todos los ciudadanos entienden lo mismo (autoubicarse en la «ideología de derecha» en Murcia sería igual que hacerlo en el País Vasco) y construyen su respuesta sobre un abanico similar de dimensiones que tienen un peso semejante. Sin embargo, no está tan claro que esto sea así. Más bien al contrario, ocurre que la dimensión nacional influye de forma diferente en los distintos territorios a la hora de su autoubicación ideológica en la escala izquierda-derecha y tal vez sería más sensato analizar previamente qué factores están incidiendo a la hora de analizar las respuestas de los ciudadanos dentro de esta misma escala (Leonisio y Strijbis, 2014). Finalmente, relacionando todo lo que aquí se plantea, cabe preguntarse si realmente cualquier ideología (sea izquierda-derecha o nacionalismo) funciona en la práctica a través de dos escalas o, por el contrario, todas estas opciones ideológicas escapan a una relación lineal.

Desde 2006 el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ha introducido en sus barómetros una solución parcial a los problemas de las escalas ideológicas: preguntar una variable nominal que analice la ideología a través de múltiples categorías de respuesta. La tabla 1 presenta los resultados hasta 2015.

Tabla 1. *Autodefinición ideológica de los encuestados en España y el País Vasco, 2006-2015*

	España (1. <sup>a</sup> opt)		España (2. <sup>a</sup> opt)		País Vasco	
	Md	Dt	Md	Dt	Md	Dt
	2006-15	2006-15	2010-15	2010-15	2009-12	2009-12
Conservador/a	11,9	1,0	2,3	0,4	4,0	1,8
Demócrata Cristiano/a	5,2	1,0	2,8	0,4	2,9	0,3
Liberal	12,8	1,2	4,9	0,6	7,4	1,7
Progresita	8,8	0,7	5,8	0,7	6,1	0,0
Socioaldemócrata	6,5	1,3	3,3	0,6	5,5	0,8
Socialista	15,7	2,8	3,4	0,5	12,2	1,3
Comunista	2,0	0,4	0,9	0,2	2,2	0,1
Nacionalista	3,6	0,5	1,7	0,3	25,1	1,4
Feminista	1,2	0,3	2,3	0,4	1,7	0,2
Ecologista	4,5	0,5	6,1	0,8	4,4	0,2
Otro	3,8	1,2	1,6	0,4	2,7	0,6
Apolítico	5,5	1,7	0,2	0,1	1,4	1,1
NS	15,1	1,1	27,5	10,4	20,3	3,7
NC	6,2	1,7	38,0	10,4	8,3	2,1

*Fuente:* CIS. La categoría *feminista* se introdujo en enero de 2010 (estudio 2828) y la categoría *progresista* en enero de 2011 (estudio 2859). La segunda opción se introdujo en abril de 2010 (estudio 2834).

Sin duda, esta pregunta tiene el mérito de intentar ir más allá de la polaridad ideológica de la escala izquierda-derecha. Sin embargo, sus resultados son escasos, tal vez debido al propio diseño de la variable. En primer lugar, esta pregunta pretende ser más amplia que la anterior para reducir el número de *no respuesta*, pero en realidad no lo consigue (en el caso de la primera opción, el NS/NC supera el 20% pero es que en el caso de la segunda opción la *no respuesta* supera el 60%). Da la sensación de que el listado de categorías es demasiado amplio y no está claro que las diferencias entre las categorías sean, en todos los casos, similares. (Freeden diría con razón que, en realidad, no hay tantas ideologías en el espectro político.) En segundo lugar, esta pregunta intenta superar el

carácter lineal de la escala, pero, en realidad, acaba siendo una variable lineal quebrada, es decir, sesgada: tal como está preguntada, intenta respetar una linealidad clásica desde la categoría *conservador/a* hasta la categoría *comunista*, en la que *progresista* (?) sería la categoría intermedia, a la que luego se añaden, a modo de categorías nuevas (*nacionalista, feminista y ecologista*), una serie de etiquetas que, en teoría, se consideran con entidad suficiente para salir del anonimato que impone la categoría de *otro*. Finalmente, esta pregunta sigue sin solucionar de forma adecuada el carácter multidimensional y la intensidad —moderada *vs.* extrema— de la ideología de los encuestados, un tema cada vez más importante según hemos visto antes (Kitschelt, 1994; Hooghe *et al.*, 2002; Ignazi, 2003). Si, como sugieren estos autores, la identificación y la intensidad ideológica cambia en función de cada tema, esta variable nominal no resuelve el problema sino que, más bien, lo amplifica.

#### IV. LA IDEOLOGÍA ES COSA DE TRES

Freeden critica que el eje dicotómico izquierda-derecha «sirve al propósito de conferir un aura de moderación a las ideologías», pero este planteamiento «es esencialmente ideológico» (Freeden, 2003 [2013]: 106). Es posible realizar otro tipo de aproximación analítica de la ideología basándose en la existencia de una pluralidad de *ismos*, pero sin caer tampoco en la enumeración de etiquetas elegidas por simple acumulación nominal, como hemos visto líneas más arriba. La cuestión es saber cómo es la relación entre ideologías cuando el número es superior a dos.

Tomemos un ejemplo: la dinámica ideológica de Reino Unido en las últimas décadas. Durante años este país ha sido considerado un ejemplo de bipartidismo ideológicamente centrípetro, reforzado por un sistema electoral muy desproporcional que desincentiva las tendencias ideológicas centrífugas y el multipartidismo. Un país, por tanto, idóneo para que la dinámica izquierda-derecha funcione con cierta facilidad. Sin embargo, lo que se observa en este país en los últimos cuatro años es, por un lado, un aumento del multipartidismo —con grandes partidos a nivel estatal y un gran partido nacionalista regional en Escocia— y, por otro lado, un reforzamiento de tres claras líneas ideológicas: una izquierda más o menos socialista, una corriente liberal y una corriente nacionalista (no solo escocesa... sino también nacionalista inglesa). Esta última, aunque no mencionada en muchos trabajos que estudian las dinámicas ideológicas de este país, lleva desarrollándose con fuerza al menos desde la época de Margaret Thatcher (Alonso y Claro de Fonseca, 2012: 881). Es significativo que el Partido Conservador, ante la debilidad política del Partido Liberal, ha sido visto en muchas ocasiones como un partido fundamentalmente liberal, pero

pocas veces se ha analizado su carácter conservador y/o nacionalista, dando a entender que liberalismo y conservadurismo eran ideologías intercambiables, cuando de hecho no lo son (Riker, 1982; Fairclough, 1989). Esta ocultación analítica —podríamos decir, un juego de trilero— ha sido significativa si tenemos en cuenta que esto ha impedido conocer la importancia que el nacionalismo espoleado por la guerra de las Malvinas jugó en la reelección de Thatcher en 1983 o el peso que la oposición nacionalista al proceso de construcción europea tuvo en su reelección de 1987 (Tilley y Heath, 2007; Dyson, 2009; Evans, 2013). Si pensamos en el papel que el nacionalismo inglés ha jugado en las últimas elecciones del 7 de mayo de 2015 a nivel interior —ante el llamado *peligro escocés*— y a nivel exterior —con la dinámica antieuropea presente en el marco político británico, agravada tras la irrupción de fuerzas políticas como UKIP y el reciente referéndum del 23 de junio de 2016 para la salida del Reino Unido de la Unión Europea—, es fácil imaginar las limitaciones de la variable izquierda-derecha para interpretar la escena ideológica británica (Cutts y Goodwin, 2014). Especialmente si la etiqueta «derecha» solapa dos ideologías (liberalismo *vs.* conservadurismo/nacionalismo) que son contrarias entre sí y dicha etiqueta impide saber el peso real de cada ideología.

Para superar estos problemas, una posible alternativa para analizar la ideología debería tener en cuenta los siguientes seis elementos: a) el número de opciones ideológicas analizables debería ser lo suficientemente complejo para evitar una bipolaridad dudosa que oculta la relación triangular que existe entre las opciones ideológicas; por ello creemos que el número óptimo de la pluralidad serían tres opciones ideológicas: liberal, socialista y conservador/nacionalista; b) dichas opciones deberían ser preguntadas con la suficiente claridad, no mediante etiquetas directas sino a través de preguntas indirectas que reflejen las tres posiciones ideológicas, para reducir así el nivel de *no respuesta* de los ciudadanos; c) debería tenerse en cuenta que los distintos temas de la agenda política de un país —economía, política interior, política internacional, cuestiones de género y cuestiones éticas— no se construyen ideológicamente de la misma manera, puesto que los ciudadanos pueden atribuir a cada tema una posición ideológica distinta; d) las tres opciones ideológicas deberían permitir que fueran ordenadas en función de su mayor o menor preferencia: si una persona tiene que opinar sobre un tema sabiendo que tiene tres opciones ideológicas distintas, podría elegir una opción *pero también* podría elegir una segunda opción frente a una tercera; e) las tres opciones podrían ser ponderadas en función de su mayor grado de simpatía o antipatía: es posible que la distancia afectiva hacia las tres opciones sean distinta, no siempre equidistante, en función de la moderación o la radicalidad ideológica; finalmente, f) se debería tener en cuenta que los distintos temas de la agenda no tienen el mismo peso en la política de un país ni en las preferencias de los electores.

La hipótesis que aquí sostenemos es que ese juego trilemático entre ideologías implica que la relación de los ciudadanos con cada ideología es ambivalente (Laponce, 1978) y que, por tanto, las emociones políticas (simpatía, aversión, miedo) son las que ayudan a gestionar esta indeterminación. Generalmente, los argumentos lógicos que una persona utilizaría para elegir una ideología como su primera opción frente a las otras dos *no* son los mismos argumentos lógicos que utilizaría luego para rechazar la última opción frente a la segunda, o simplemente para ordenar todas ellas. Si una persona defiende una ideología A y utiliza un argumento lógico-racional para criticar la posición de la ideología B pero no le sirve para criticar la posición de la ideología C, el argumento será nulo... salvo que dicho argumento se convierta en un recurso emocional. Por ejemplo, tal como Hooghe *et al.* han comprobado en su estudio sobre el proceso de integración europea, los argumentos lógico-racionales de un votante conservador de extrema derecha contrarios al modelo europeo actualmente vigente le permiten estar en contra de los argumentos de un votante moderado pero, sin embargo, este mismo argumento no le sirve para criticar la ideología de un votante de extrema izquierda... salvo que, en términos emocionales, estos votantes conservadores extremistas desvíen sus argumentos racionales hacia recursos emocionales (la «simpatía del extremismo») que les permitan fortalecer su aversión emocional compartida hacia el liberalismo moderado (Hooghe *et al.*, 2002). A medida que las posiciones ideológicas se vuelven emocionales, estas son capaces de fortalecer su núcleo central y volverse inmunes a las argumentaciones cruzadas que pueden ser incompatibles entre sí. Como hemos visto en el juego trilemático a que se vio abocado Hayek (optar por el conservadurismo en lugar del liberalismo con el objetivo de hacer frente emocionalmente al socialismo), la ordenación de las preferencias ideológicas en situaciones trilemáticas obliga al uso de una racionalidad política que no siempre es lógica ni argumentativamente racional sino más bien se apoya en cuestiones emocionales (De Sousa, 1990).

En las próximas líneas vamos a intentar analizar cómo este mismo juego trilemático que invita al uso de una argumentación emocional más que a una racionalidad lógica se está produciendo también con bastante asiduidad en la teoría política a propósito del análisis de los conceptos. Un concepto donde se observa esto con bastante claridad es en la idea de igualdad.

## V. LAS TRES CARAS IDEOLÓGICAS DE LA IGUALDAD

El concepto de igualdad es uno de los temas más relevantes de la vida pública en las últimas décadas, sobre todo ante la preocupación por las crecientes situaciones de desigualdad material que están produciéndose en las

sociedades modernas (Gilens, 2012; Duflo, 2012; Therborn, 2013; Gornick y Jäntti, 2013; Sernau, 2014; Atkinson, 2015). Las respuestas de la teoría política ante esta cuestión son, desde hace tiempo, abundantes (Máiz, 2015). Es cierto que muchas de estas discusiones teóricas son controversias técnico-conceptuales, con un grado elevado de sofisticación, sobre distintas cuestiones, como el problema normativo de la métrica y la medición de la igualdad (Nagel, 1991; Sen, 1992, 2006; Parfit, 1997; Kaufman, 2015; Hirose, 2015) o el llamado problema del *igualitarismo de la suerte*, que incide sobre una cuestión más general, como es la justicia distributiva (Dworkin, 2000; Knight, 2009; Lazenby, 2010; Anderson, 2015; Miller, 2015). Sin embargo, hay que recordar que, en todos estos debates teóricos y prácticos sobre la igualdad, la ideología política juega un papel muy relevante (Cohen, 1989: 933). No se plantea del mismo modo el análisis teórico de la igualdad si los autores consideran previamente que la igualdad consiste en: a) conocer las condiciones formales para lograr una mayor equidad, o b) conocer a qué sujetos hay que reconocer la igualdad, o, por el contrario, se trata de c) observar la desigualdad como una dimensión sistémica del orden social. Como afirma Freedén, lo importante en una ideología no son los conceptos empleados sino la «organización estructural que atribuye significados *despolémizados* a una serie de conceptos políticos que se definen entre sí mutuamente» (Freedén, 2003 [2013]: 79).

Siguiendo con el esquema triangular que hemos propuesto en este texto, vamos a agrupar las distintas reflexiones teóricas sobre la idea de igualdad en torno a tres polos ideológicos. Por un lado, el polo de la *igualdad liberal*, representado por el concepto de «justicia como equidad» en la obra de John Rawls. Por otro lado, el polo de la *igualdad comunitaria* —que podemos calificar de conservadora y/o nacionalista en el lenguaje de las ideologías políticas—, representado por el concepto de «igualdad patriótica» en la obra de Alasdair MacIntyre. Finalmente, el polo de la *igualdad socialista*, representada en la obra de Gerald A. Cohen, especialmente en el concepto de «igualdad sistémica» presente en sus últimos trabajos.

a. El concepto de *igualdad liberal* está vinculado, a partir de la obra de John Rawls, con la idea de que la equidad es la consecuencia de unas condiciones formales e institucionales justas que una sociedad tiene con el propósito de que sus ciudadanos tengan la misma consideración y el mismo respeto recíproco, con independencia de sus diferencias económicas, sociales, culturales, sexuales, religiosas, etcétera. Como señala Máiz (2015), el concepto de *igualdad liberal* inspirado en la idea rawlsiana de justicia como equidad es una idea teóricamente muy fértil, pero a lo largo del tiempo ha sufrido numerosas reformulaciones, especialmente en los debates sobre la concepción de la igualdad como algo limitado o no a lo público (Dworkin, 1985); la medición de la desigualdad (Hirose, 2015); el papel de las instituciones políticas a la hora de

ejercer políticas redistributivas (Van Parijs, 1991); las virtudes o no de las prácticas de discriminación positiva para lograr criterios igualitarios finalistas (Roemer, 1996); o la importancia de las ideas de mérito y responsabilidad individual en la consecución funcional de la idea de igualdad (Knight y Stemplowska, 2014).

Como es sabido, toda la teoría de Rawls, acusada de forma inapropiada de ser una simple continuación sofisticada del modelo contractualista de tradición lockeana o una subvariante extraña de las teorías de elección racional, se basa en un original mecanismo, el llamado *velo de la ignorancia*, que es el que permite a los individuos llegar a los principios de justicia, entre ellos a la idea de la equidad. Según Rawls, la originalidad de este planteamiento está en que la igualdad como principio de justicia no se obtiene como consecuencia de un procedimiento de deliberación racional que finaliza en un contrato formal entre los individuos porque, de alguna manera, su capacidad racional para firmar dicho contrato —se entiende: una racionalidad instrumental orientada a la defensa de los intereses individuales de los participantes— está, de alguna manera, velada, a mitad de camino entre la total transparencia y la total opacidad. Los individuos, dirá Rawls, no son racionales, son algo mejor: son *razonables* porque construyen sus condiciones equitativas de la vida pública «en términos de reciprocidad y mutualidad, a diferencia de lo racional, que expresa la concepción de simple ventaja personal de cada participante» (Rawls, 1980 [1986]: 152). Robert Nozick, en su famosa crítica, dirá que la posición de Rawls es incongruente y no puede sostenerse de forma lógica porque pretende defender los procedimientos liberales para llegar a situaciones de equidad a través de ciudadanos que no saben, por su propia ignorancia escondida detrás de un velo, cuáles son las condiciones justas de equidad que exactamente estarían negociando (Nozick, 1974 [1990]: 208). Como explica Máiz, la clave para entender la *igualdad liberal* de Rawls es comprender que tras el velo de la ignorancia y su idea de razonabilidad hay implícitamente ciudadanos que están predispuestos a la sociabilidad, esto es, sujetos con «sensibilidad moral» (Máiz, 2010: 40-41). Sin este componente emocional, la teoría rawlsiana estaría expuesta a la incompreensión, a la tergiversación o al descrédito.

b. El concepto de *igualdad comunitaria* ha tenido un recorrido teórico igualmente relevante, tal vez sin la centralidad que ha ocupado la propuesta liberal de John Rawls, pero con la suficiente fuerza para conectar la idea de igualdad con la existencia de comunidades políticas que desean conservar sus tradiciones y valores específicos. Este concepto de igualdad comunitaria, como decíamos, puede ser defendido por familias ideológicas que habitualmente se analizan por separado, como son el conservadurismo y el



nacionalismo, pero que, sin embargo, como explica Freedon (1998), tienen bastante en común en la medida que el conservadurismo «se siente cómodo ofreciendo un espacio de relación en su seno al nacionalismo que se nutre de una historia inventada y de un territorio exclusivo» (Freedon, 2003 [2013]: 126). Quizá el ejemplo más claro de esta idea teórica de igualdad conservadora, que une conservadurismo y nacionalismo en torno al concepto de patriotismo sustantivo, sea el concepto de «igualdad patriótica» que propone Alasdair MacIntyre.

Para MacIntyre, la igualdad es sustantivamente social y particularmente situada, por lo tanto, ni es abstracta ni universalizante, como plantea la igualdad simple de inspiración liberal. Es el resultado, no de un estado «emotivista» individualista (MacIntyre, 1981 [1988]: 22) incapaz de identificarse con ningún valor moral, sino el producto de nociones de bienes insertas en la tradición, en los valores patrióticos de una comunidad y en los bienes sociales que dicha comunidad desea preservar. Según este autor, el patriotismo ha de ser considerado una virtud aunque contradiga los principios universales de imparcialidad moral, porque el patriotismo es «la lealtad a una nación en particular que sólo aquéllos que poseen esa particular nacionalidad pueden exhibir» (MacIntyre, 1984: 4). La ubicación social de los individuos dentro de comunidades locales es posible porque en esos ámbitos existe una cultura tradicional y una lengua común que comparten *por igual* todos sus habitantes, la cual permite la comunicación entre ellos a todos los niveles, tanto a nivel formal como simbólico (MacIntyre, 1988 [1994]: 353). Cada uno de nosotros, recalca MacIntyre, «hasta cierto punto entiende su vida como una narración representada; y por nuestra relación con otros tenemos que entendernos como personajes de narrativas representadas de las vidas de otras personas» (MacIntyre, 1984: 16). Para comprender la igualdad de nuestras vidas y por tanto ser capaces de vivir una vida moral significativa, necesitamos la experiencia emocional de una comunidad nacional. Lo que el patriotismo como sentimiento moral ofrece frente a la crítica racional es que «la nación es concebida *como un proyecto*, un proyecto nacido de alguna forma en el pasado y continuado para que [aparezca] una comunidad distintivamente moral» (MacIntyre, 1984: 13-14).

Las críticas a este modelo han sido muchas, especialmente desde enfoques liberales y progresistas. Gutman, por ejemplo, señala que esta visión de la igualdad construida sin tener en cuenta la voluntad individual de los ciudadanos no permite distinguir a una democracia liberal de prácticas dictatoriales o de tipo sectario (Gutman, 1985 [1992]: 131). Asimismo, esta idea de la *igualdad comunitaria* corre el riesgo de dejar a los ciudadanos atrapados en una comunidad que podría justificar prácticas de carácter racista e incluso

militarista (Greiff, 1989: 99-116). La respuesta que ofrece MacIntyre es curiosa: a su juicio, en el tema del patriotismo hay que diferenciar las virtudes de la comunidad hacia dentro y las virtudes de la comunidad hacia fuera (MacIntyre, 1991 [1992]: 110): a su juicio el patriotismo está justificado con carácter defensivo, no ofensivo, en la medida que sirve para garantizar la supervivencia de una comunidad. Para que la *igualdad comunitaria* funcione, los ciudadanos deben respetar como límite la idea de la propia preservación de la comunidad. ¿Cómo se da contenido a este límite? Mediante la apelación a los sentimientos de la comunidad de referencia. A su juicio, la igualdad comunitaria puede ser compatible con ciudadanos críticos que pueden introducir cambios en dicha comunidad, pero para ello tendrán que demostrar a la comunidad que sus motivaciones, en realidad, no son egoístas sino altruistas, es decir, están basadas en sentimientos patrióticos y heroicos (MacIntyre, 1981 [1988]: 48) orientados emocionalmente a la actualización de la vida de esa comunidad. En definitiva, para ser un buen patriota dentro de una comunidad, todos los ciudadanos podemos ser iguales.

c. El concepto de *igualdad socialista* ha tenido, igualmente, cierto recorrido histórico, especialmente entre la tradición de izquierdas. Como afirma Máiz, este concepto ha sufrido en los últimos tiempos un problema de visibilización y de articulación conceptual en la medida que incorporó dimensiones que le eran ajenas, especialmente aquellas centradas en el análisis de las desigualdades individuales y cierta racionalidad instrumental del sistema en lugar de analizar la desigualdad de manera más estructural y sistemática, apelando por tanto a una emocionalidad mucho más comunitaria (Máiz, 2015). La obra de uno de los más prominentes defensores de esta idea de *igualdad socialista*, Gerald A. Cohen, es un ejemplo relevador: si en sus primeras obras su trabajo se centró en las condiciones más concretas sobre los problemas de la igualdad en el acceso a las condiciones de bienestar (1989, 1990, 2000) y posteriormente se enfrascó en la discusión más técnica y posibilista sobre el llamado «igualitarismo de la suerte» (2008), en la parte final de su obra se aprecia un énfasis hacia posiciones más claramente sistémicas en las que interpreta el análisis de la igualdad más allá del enfoque individualista para plantear como opción la idea de que la igualdad debe ser entendida como un fenómeno holístico (2009, 2011, 2012, 2013). Para ello, según Cohen, es necesario que los ciudadanos sientan que forman parte de una comunidad, en la que sus motivaciones estarían orientadas por un cierto *ethos igualitario* (Casal, 2013; Carens, 2015) de carácter fraternal.

La cuestión de la *igualdad socialista* nos remite, en última instancia, a la cuestión sobre las condiciones sustantivas, materiales y no procedimentales, a partir de las cuales es posible pensar la igualdad. Para ello, como señala este enfoque, sería conveniente eludir cualquier consideración centrada en el *ethos*

individualista, que considera las políticas de justicia distributiva como una «discutible limitación de la autonomía» o cree que la igualdad es un atributo que debiera medirse a través de la agregación más o menos equivalente de intereses y recursos repartidos entre las personas. Este enfoque de la igualdad, concebido como paliativo, no afrontaría el análisis sobre el origen de la desigualdad y, por tanto, difícilmente podrá contener su progresión histórica. Por el contrario, el enfoque sistémico de la *igualdad socialista* plantea la conveniencia de crear una estructura, no solamente formal sino material, con amplia presencia activa de los poderes públicos y las instituciones del Estado, que podría revertir la lógica individualista de relación propia de un igualitarismo redistributivo por una lógica más social y más comunitaria propia de un igualitarismo cooperativo. Al final, todo esto solamente sería posible si los ciudadanos *sienten* que esa emoción de fraternidad justificaría y daría soporte a semejante constructo. Sin el componente emocional de la fraternidad, este modelo sería imposible.

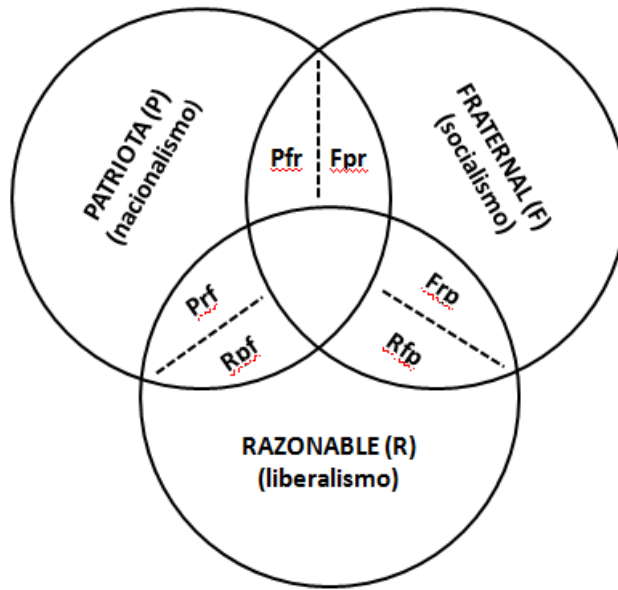
## VI. IGUALDAD, IDEOLOGÍAS Y EMOCIONES. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS

Las tres caras ideológicas de la igualdad —liberal, conservadora/nacionalista y socialista— forman un triángulo de relaciones semánticas inestables: algunas veces generan situaciones de colisión (todas contra todas) y otras veces generan situaciones de colusión (acercamiento de dos frente a una tercera). Esta perspectiva *relacional* de las ideologías es interesante porque obliga a observar conceptos políticos como la igualdad, no tanto en función de su presencia o ausencia dentro de una ideología concreta —en realidad, todas las ideologías hablan en algún momento de la igualdad—, sino más bien en función de la posición real que dicho concepto ocupa en la relación triádica entre las tres ideologías. Habitualmente, en los esquemas binarios, se suponía que, ante dos alternativas, se elige una y se rechaza la otra de forma automática porque las opciones son fácilmente incompatibles. Esta es la visión que se tiene de las ideologías cuando se las considera un atajo cognitivo que los ciudadanos utilizan para hacer frente a la incertidumbre política: algo así como «¿en qué piensa Ud. de forma instintiva cuando le viene a la cabeza la idea de igualdad en un determinado tema político X?». Sin embargo, en un esquema múltiple donde hay al menos tres opciones, cuando se elige una opción ideológica sobre un tema ello implica rechazar varias, y la cuestión es que ese rechazo no siempre tiene que estar motivado por la misma razón, sino por varias. Y estas razones, además, no siempre tienen que ser congruentes entre sí. Para entender cómo es posible que la posición numéricamente minoritaria de una

ideología se fortalezca frente a las otras dos ideologías rivales, una buena solución práctica suele ser la invocación a la existencia de un fuerte sentimiento moral.

Desde la teoría política y la historia de los conceptos, el análisis de las emociones está ofreciendo interesantes aportaciones al conocimiento de las ideologías (Plamper, 2014). Uno de los autores más relevantes, William Reddy, considera que una manera apropiada para entender los distintos polos ideológicos sería concebirlos como «regímenes emocionales» (2001: 114-118), esto es, conjuntos de emociones normativas, expresiones verbales (*emotives*) y rituales que permiten a los ciudadanos ordenar los sentimientos que proyectan sobre sus decisiones y, de esta manera, priorizar mejor las posibles alternativas. En la medida en que estos regímenes emocionales son «refugios» protectores pero no son compartimentos cerrados, Reddy habla del principio de «singladura emocional», esto es, apela a los regímenes emocionales como estructuras abiertas donde la libertad sentimental de los ciudadanos es la que crea la relación, la tensión y la posible combinación entre los distintos regímenes. Como afirma Sharon Krause en *Civic Passions*, en la deliberación democrática entre opciones ideológicas es tan importante las motivaciones positivas que ayudan a formar un juicio político como la aversión negativa hacia aquello que una ideología determinada puede considerar maligno o despreciable (Krause, 2008: 99-100).

En el caso que aquí hemos presentado, las tres ideologías hablan de la igualdad a través de distintos sentimientos, tal como están representados en el gráfico 1. Es decir, la concebida como un sentimiento razonable (R), como un sentimiento patriótico (P) o como un sentimiento fraternal (F). El sentimiento de la *igualdad razonable* (R) es aquella posición ideológica que ve la igualdad como una especie de «espacio de oportunidad» para todos los individuos sin que esto tenga que estar conectado con sentimientos ni patrióticos ni fraternales; el sentimiento de la *igualdad patriótica* (P) es aquella posición ideológica que ve la igualdad «principalmente entre los míos» sin que esto tenga que estar conectado con sentimientos ni razonables ni fraternales; finalmente, el sentimiento de la *igualdad fraternal* (F) es aquella posición ideológica que ve la igualdad como un «atributo de humanidad» que es inherente a nuestra condición de miembros de la misma especie sin que esto tenga que estar conectado con sentimientos ni razonables ni patrióticos.

Gráfico 1. *Las tres caras de la igualdad (y sus combinaciones complementarias)*

Fuente: elaboración propia.

Imaginemos que, en un cuestionario o en cualquier formato diseñado para obtener información analítica, los ciudadanos tuvieran que ordenar y ponderar tres afirmaciones relacionadas con el concepto de igualdad asociadas con un determinado asunto político (por ejemplo, tres determinadas soluciones propuestas sobre la situación económica de los inmigrantes en el país): una primera afirmación que hiciera referencia al carácter *razonable* de un sistema económico donde prime la eficiencia en la asignación escasa de recursos, la igualdad de oportunidades y la obtención de resultados en función del mérito y del esfuerzo individuales; una segunda afirmación que hiciera referencia al carácter *patriótico* de un sistema económico que primara la igualdad de los ciudadanos de la misma comunidad nacional a la hora de gestionar, proteger y disfrutar de los recursos económicos de un territorio; y una tercera afirmación que hiciera referencia al carácter *fraternal* de un sistema económico que primase el carácter sustantivo de igualdad redistributiva entre todos los ciudadanos, tanto de los esfuerzos como de los beneficios económicos, más allá de diferencias étnicas, territoriales, culturales o religiosas. Las respuestas de los encuestados a esta pregunta trilemática podrían variar desde posiciones ideológicas simples y radicales (una, radical en positivo, sería elegir una respuesta al 100 % y rechazar las otras dos; otra, radical

en negativo, sería rechazar una respuesta al 100 % y elegir las otras dos al 50 %) hasta posiciones ideológicas más complejas (ordenar las tres preferencias en una determinada secuencia, dando a cada preferencia un porcentaje de ponderación que podría ser distinto —no es lo mismo asignar porcentajes de 50-30-20 que 85-10-5 o 45-40-5, incluso en la misma secuencia: el énfasis emocional aquí sería importante—). En todas estas singladuras ideológicas del encuestado, tanto de las más simples y extremas hasta las más complejas, los elementos emocionales presentes jugarían un papel crucial para ver la relación en estas distintas opciones ideológicas. En este sentido, lo que hemos llamado el *trilema del trilero* no sería otra cosa que el mecanismo emocional que ayuda a elaborar las posibles combinaciones que son fruto del intercambio de los distintos regímenes emocionales inherentes a las tres ideologías.

La primera secuencia sería la posición de aquellos que defienden una especie de *igualdad Rpf*: una igualdad liberal rawlsianamente razonable aderezada con pequeñas dosis de patriotismo dejando en último término los argumentos fraternales. Este sería, por ejemplo, el modelo trilero que Hayek tenía en la cabeza —en el mejor de los casos— y que, de manera cabal, podemos imaginar como una solución posible de muchas opciones políticas en la mayor parte de los países desarrollados: la opción emocional por una igualdad liberal razonable como guía de conducta pero, si este sentimiento no tiene fuerza, se ofusca o es incomprendido, siempre queda la opción emocional del conservadurismo nacional-patriótico como argumento sentimental de segunda opción, dejando la fraternidad con la opción menos deseable.

La segunda secuencia sería la posición de aquellos que apuestan por una *igualdad Rfp*: una igualdad liberal básicamente razonable como la anterior, pero que antepondría los argumentos de la igualdad fraternal a la igualdad patriótica. Este sería, por ejemplo, el modelo trilero de Keynes —también, en el mejor de los casos— y que, también de forma cabal, podemos imaginar como una solución que ha servido de ejemplo a muchas opciones políticas de inspiración socialdemocrática, o liberal progresista, que vemos en la mayoría de las democracias liberales (pensemos, sin embargo, hasta qué punto esta secuencia coincide o no con el orden trilemático propuesto por Dani Rodrik en el libro antes citado, cuando señala que la hiperglobalización liberal debería ocupar el tercer lugar de las opciones ideológicas, por detrás de la soberanía nacional de los Estados y la igualdad democrática de los ciudadanos a la hora de tomar decisiones económicas: a pesar de las enormes simpatías de Rodrik hacia Keynes, pensamos que la resolución trilemática entre ambos es ligeramente distinta).

La tercera secuencia posible sería la posición de aquellos que defienden la *igualdad Prf*: una igualdad de patriotas que son, además, gente razonable, aunque dejarían la fraternidad universal en último lugar: cualquier ciudadano

nacionalista y/o conservador de cualquier país que, además de amar a sus ciudadanos, tuviera una pequeña dosis de sensatez y pragmatismo podría encajar en este grupo. (Observamos aquí que el trilema del trilero suele tener un arduo trabajo porque muchas veces no es fácil diferenciar esta tercera combinación [*la igualdad Prf*] de la primera [*la igualdad Rpf*]: es el problema habitual entre liberales en lo económico que no quieren parecer demasiado nacionalistas o nacionalistas económicos que no quieren parecer demasiado liberales).

Una cuarta secuencia posible sería la posición de aquellos que creen en la *igualdad Pfr*: una igualdad de patriotas que son fraternales —pueden compartir su igualdad con otras comunidades como forma de expresar su pertenencia a la humanidad, eso sí, tras una consciente observancia igualitaria interna— dejando como última opción la actitud igualitaria razonable. Cualquier nacionalista y/o conservador que, después de amar a sus ciudadanos, entienda que su comunidad puede comprometerse con la igualdad de otras comunidades del mundo a costa de argumentos liberales de razonable apertura económica daría el perfil de este grupo. Aquí suele ocurrir que, ante la ausencia de la actitud razonable, esta pretensión de igualitarismo fraternal internacional suele deslizarse por la pendiente del sesgo comunitario: la igualdad fraternidad suele ejercerse solamente con determinados grupos políticos considerados «aliados», que son como una forma de expandir la propia idea de comunidad nacional fuera de las fronteras de un país. Hayek creía que esta opción, la colusión de sentimientos nacionalistas y socialistas —por este orden— en detrimento del espíritu liberal, era más habitual de lo que se suele pensar y era precisamente la que tenía más posibilidades de poner en peligro el proyecto político liberal.

La quinta secuencia sería la posición de la *igualdad Frp*: una igualdad fraternal que buscaría apoyarse en actitudes razonables, dejando en último término la igualdad patriótica. Cualquier internacionalista pragmático que piensa en la igualdad económica de la humanidad desde presupuestos emocionales más o menos sensatos sin atender a criterios finalistas de diversidad patriótica podría entrar en este perfil. El principal problema que afronta esta posición es el riesgo de su aislamiento institucional dado que su acción política encuentra una limitación considerable en el marco de los Estados, que es donde se ejerce de forma habitual la dinámica política formal. En la medida que la política no traspasa el umbral de la estatalidad, el sentimiento patriótico que incorpora toda forma de estatalidad bloquea las potencialidades de esta posición.

Finalmente, la sexta secuencia sería la posición de la *igualdad Fpr*: la igualdad económica basada en criterios de fraternidad democrática universal, uniendo a todas las distintas comunidades patrióticas en busca de condiciones económicas igualitarias más allá de las diferencias individuales y de su

razonable diversidad. Hay que decir que resulta difícil imaginar en la actualidad un actor político con un grado semejante de incongruencia en su ordenación de preferencias ideológicas. Tal vez esta combinación es *la incongruencia por excelencia* que demuestra que no todas las combinaciones tienen las mismas posibilidades de realización. Desde el punto de vista lógico todas son iguales, pero si nos atenemos a las emociones políticas, la realidad es que esta última combinación se antoja a día de hoy menos realizable que ninguna.

Creemos, en suma, que este esquema ideológico triangular (liberal *vs.* socialista *vs.* conservadora/nacionalista) y sus correspondientes combinaciones ofrece un marco más adecuado y realista que el propuesto por el eje izquierda-derecha. Aunque esta última dualidad tiene muchos años de recorrido y numerosos estudios avalan su utilidad, existe un volumen importante de trabajos que empiezan a plantear hasta qué punto este esquema ideológico oculta importantes hallazgos sobre cómo funcionan las dinámicas políticas ideológicas (Budge, 2001; Klingemann, 2006). La diferencia entre posiciones emocionales moderadas —centro derecha liberal *vs.* centro izquierda socialdemócrata— y las posiciones radicales —especialmente, aunque no solo, de la derecha extrema en buena parte de Europa Occidental— ha estado solapada en un marco analítico deficiente que impedía ver las múltiples distorsiones que el nacionalismo/conservadurismo han introducido en el normal funcionamiento del binomio ideológico dual (Kitschelt, 1994; Hooghe *et al.*, 2002; Ignazi, 2003). En este trabajo hemos propuesto un tipo de análisis que podría superar estas deficiencias. Para ello, será preciso aceptar la existencia de una pluralidad ideológica trilemática. Asimismo, hay que aceptar la importancia de las emociones (moderadas o extremas) como un mecanismo que puede ayudar a entender la relación interna entre las ideologías. Finalmente, en tercer lugar, habrá que aceptar que la relación entre las ideologías es muy ambigua y, en ocasiones, es la causa de múltiples incongruencias. Las ideologías son instrumentos válidos para gestionar situaciones políticas complejas, pero también son en muchas ocasiones —de ahí el riesgo y la desconfianza que sufren— herramientas utilizadas políticamente de forma trileta para defender una cosa y hacer otra bien distinta.

### **Bibliografía**

- Alonso, S. y Claro de Fonseca, S. (2012). Immigration, left and right. *Party Politics*, 18 (6), 865-884. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068810393265>.
- Anderson, E. (2015). The fundamental disagreement between luck egalitarians and relational egalitarians. En A. Kaufman (ed.). *Distributive justice and access to advantage. G.A. Cohen's egalitarianism* (pp. 21-39). Cambridge MA: Cambridge University Press.



- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality. What can be done?* Cambridge MA: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674287013>.
- Avineri, S. y De-Shalit, A. (1992). *Communitarianism and individualism*. Oxford: Oxford University Press.
- Balcells, L. (2007). ¿Es el voto nacionalista un voto de proximidad o un voto de compensación?: una nueva aproximación «espacial» al voto en dos dimensiones. *Revista Española de Ciencia Política*, 16, 61-88.
- Bobbio, N. (1995). *Izquierda y derecha. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Budge, I. (2001). Theory and measurement of party policy positions. En I. Budge, H. Klingemann, A. Volkens, J. Bara y E. Tanenbaum (eds.). *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998* (pp. 75-90). Oxford: Oxford University Press.
- Carens, J. (2015). The egalitarian ethos as a social mechanism. En A. Kaufman (ed.). *Distributive justice and access to advantage. G.A. Cohen's egalitarianism* (pp. 50-78). Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Casal, P. (2013). Occupational choice and the egalitarian ethos. *Economics and Philosophy*, 29 (1), 3-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0266267113000059>.
- Cohen, G. A. (1989). On the currency of egalitarian justice. *Ethics*, 99, 906-944. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/293126>.
- (1990). Equality of what? On welfare, goods and capabilities. *Recherches Economiques*, 56, 357-383.
- (2000). *If You're an egalitarian, how come You're so rich?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (2008). *Rescuing justice and equality*. Cambridge MA: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674029651>.
- (2009). *Why not socialism?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (2011). *On the currency of egalitarian justice and other essays in political philosophy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- (2012). *Finding oneself in the other*. Princeton NJ: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400845323>.
- (2013). *Lectures on the history of moral and political philosophy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Cutts, D. y Goodwin, M. J. (2014). Getting out the right-wing extremist vote: Extreme right party support and campaign effects at a recent british general election. *European Political Science Review*, 6 (1), 93-114. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1755773912000288>.
- De la Calle, L. (2005). Cuando la proximidad deja de ser importante: modelos espaciales y voto en la política vasca, 1994-2001. *Revista Española de Ciencia Política*, 12, 21-52.
- , L., Martínez, A. y Orriols, L. (2010). Voting without ideology. Evidence from Spain (1979-2008). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 129, 107-129.
- De Sousa, R. (1990). *The rationality of emotion*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Downs, A. (1957 [1992]). Teoría económica de la acción política en una democracia. *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 93-111). Barcelona: Ariel.

- Dufló, E. (2012). *Repensar la pobreza. un giro radical en la lucha contra la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Dworkin, R. (1985). *A matter of principle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (2000 [2003]). *Virtud soberana. Teoría y práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós.
- Dyson, S. B. (2009). Cognitive style and foreign policy: Margaret Thatcher's black-and-white thinking. *International Political Science Review*, 30 (1), 33-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0192512108097055>.
- Evans, E. J. (2013). *Thatcher and thatcherism. The making of the contemporary world*. London: Routledge.
- Fairclough, N. (1989). *Language and power*. New York: Longmans Green.
- Fernández Albertos, J. (2002). Votar en dos dimensiones: el peso del nacionalismo y la ideología en el comportamiento electoral vasco, 1993-2001. *Revista Española de Ciencia Política*, 6, 153-181.
- Freeden, M. (1986). *Liberalism divided. A study in british political thought 1914-1939*. Oxford: Clarendon Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198274327.001.0001>.
- (1996). *Ideologies and political theory: A conceptual approach*. Oxford: Clarendon Press.
- (1998). Is nationalism a distinct ideology? *Political Studies*, 46 (4), 748-765. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00165>.
- (2003 [2013]). *The political theory of political thinking. The anatomy of a practice*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199568031.001.0001>.
- Gilens, M. (2012). *Affluence and influence. Economic inequality and political power in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goodspeed, T. B. (2012). *Rethinking the keynesian revolution: Keynes, Hayek, and the Wicksell connection*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199846658.001.0001>.
- Gornick, J. C. y Jäntti, M. (2013). *Income inequality*. Stanford CA: Stanford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.11126/stanford/9780804778244.001.0001>.
- Greiff, P. D. (1989). MacIntyre: Narrativa y tradición. *Sistema*, 92, 99-116.
- Gutmann, A. (1985 [1992]). Communitarian critics of liberalism. En S. Avineri y A. De-Shalit (eds.). *Communitarianism and individualism* (pp. 120-137). Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, F. A. (1959 [1982]). Por qué no soy un conservador. En F. A. Hayek (ed.). *Los fundamentos de la libertad* (pp. 514-531). Madrid: Unión Editorial.
- Hirose, I. (2015). *Egalitarianism*. London: Routledge.
- Hirschman, A. O. (1977 [2014]). *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo*. Madrid: Capitán Swing.
- Hooghe, L., Marks, G. y Wilson, C. J. (2002). Does Left/Right structure party positions on european integration? *Comparative Political Studies*, 35 (8), 965-989. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041402236310>.
- Hoover, K. R. (1999). Ideologizing institutions: Laski, Hayek, Keynes and the creation of contemporary politics. *Journal of Political Ideologies*, 4 (1), 87-115. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13569319908420790>.

- Ignazi, P. (2003). *Extreme right parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198293259.001.0001>.
- Kaufman, A. (2015). Equality and freedom: Cohen's critique on Sen Alexander Kaufman. En A. Kaufman (ed.). *Distributive justice and access to advantage. G.A. Cohen's egalitarianism* (pp. 117-130). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Keynes, J. M. (1925 [1988]). ¿Soy un liberal? En J. M. Keynes (ed.). *Ensayos de persuasión* (pp. 298-308). Barcelona: Crítica.
- Kitschelt, H. (1990). The left-right semantics y the new politics cleavage. *Comparative Political Studies*, 23 (2), 210-238. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414090023002003>.
- (1994). *The transformation of european social democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511622014>.
- (1995). *The radical right in western europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- (2004). Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos de las democracias postindustriales. *Revista Española de Ciencia Política*, 10, 9-51.
- Klingemann, H. (2006). Beyond the left-right dimension: Policy profiles and programmatic coherence of party groupings in the european parliament. En H. Klingemann, A. Volkens, J. L. Bara, I. Budge y M. McDonald (eds.). *Mapping policy preferences II. Estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003* (pp. 28-50). Oxford: Oxford University Press.
- Knight, K. (2006). Transformations of the concept of ideology in the twentieth century. *American Political Science Review*, 100 (4), 619-626. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055406062502>.
- (2009). *Luck egalitarianism*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Knight, C. y Stemplowska, Z. (2014). *Responsability and distributive justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Knutsen, O. (1997). The partisan and the value-based component of left-right self-placement: A comparative study. *International Political Science Review*, 18, 191-225. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/019251297018002005>.
- (1998). Expert judgements of the left-right location of political parties: A comparative longitudinal study. *West European Politics*, 21, 63-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389808425245>.
- Krause, S. R. (2008). *Civil passions. Democratic deliberation and moral sentiment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lago, I. (2000). Identidades duales y abstención diferencial en las comunidades autónomas: los casos de Cataluña, Galicia y País Vasco. *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 9 (2), 83-103.
- Laponce, J. A. (1974). Hirschman's voice and exit model as spatial archetype. *Social Science Information*, 13 (3), 67-81. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/053901847401300304>.
- (1978). Measuring party preference: The problem of ambivalence. *Canadian Journal of Political Science*, 11 (1), 139-152. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0008423900038798>.
- (1981). *Right and left. The topography of political perceptions*. Toronto: University of Toronto Press.

- Lazenby, H. (2010). Giving luck egalitarianism and other-affecting choice. *Journal of Political Philosophy*, 18 (3), 271-286.
- Leonisio, R. y Strijbis, O. (2014). Más allá de la autoubicación: por qué el nacionalismo predice mejor el comportamiento electoral en el País Vasco. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146, 47-68.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1967 [1992]). Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 231-273). Barcelona: Ariel.
- Llera Ramo, F. J. (2010). ¿Hay competición política en el País Vasco? De la identidad plural al choque identitario. *Treinta años de elecciones en España* (pp. 105-144). Valencia: Tirant lo Blanch.
- MacIntyre, A. (1981 [1988]). *Tras la virtud*. Barcelona: Crítica.
- (1984). Is patriotism a virtue? En A. MacIntyre (ed.). *Lindley lecture* (pp. 1-20). Kansas: University of Kansas Press.
- (1988 [1994]). *Justicia y racionalidad. conceptos v contextos*. Barcelona: Ediciones Internacionales Universitarias.
- (1991 [1992]). *Tres versiones rivales de la ética. Enciclopedia, genealogía y tradición*. Barcelona: Rialp.
- Magliulo, A. (2013). Hayek and the great depression of 1929: Did he really change his mind? *European Journal of the History of Economic Thought*, 23 (1), 31-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09672567.2013.792373>.
- Mair, P. (2013 [2015]). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.
- Máiz, R. (2010). The political mind and its other: Rethinking the no place of emotions in modern political theory. En M. Engelken, P. Ibarra y C. Moreno (eds.). *Politics and emotions. The Obama phenomenon* (pp. 29-70). Heidelberg: Springer-Verlag.
- (2015). La teoría política de la igualdad ante la crisis de la época presente. Ponencia presentada en el *XII Congreso de la AECPA*, Donosti-San Sebastián.
- Medina, L. (2015). *Izquierda y derecha en España: un estudio longitudinal y comparado*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Miller, D. (2015). The incoherence of luck egalitarianism. En A. Kaufman (ed.). *Distributive justice and access to advantage. G. A. Cohen's egalitarianism* (pp. 131-150). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Mulhall, S. y Swift, A. (1992). *El individuo frente a la comunidad. El debate entre liberales y comunitaristas*. Madrid: Temas de Hoy.
- Nagel, T. (1991). *Equality and partiality*. New York: Oxford University Press.
- Nozick, R. (1974 [1990]). *Anarquía, estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Padró-Solanet, A. y Colomer, J. M. (1992). Espacio político-ideológico y temas de campaña. El ejemplo de las elecciones autonómicas de Cataluña de 1992. *Revista de Estudios Políticos*, 78, 131-159.
- Pallarés, F. (1991). Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral. *Revista de Estudios Políticos*, 71, 281-324.
- Parfit, D. (1997). Equality and priority. *Ratio*, 10 (3), 202. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9329.00041>.

- Piketty, T. (2013 [2014]). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Plamper, J. (2014). Historia de las emociones: caminos y retos. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 36, 17-29.
- Rawls, J. (1980 [1986]). El constructivismo kantiano en la teoría moral. En M. A. Rodilla (ed.). *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia* (pp. 137-184). Madrid: Tecnos.
- (1986). *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*. Madrid: Tecnos.
- Reddy, W. (2001). *The navigation of feeling. A framework for the history of emotions*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511512001>.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism against populism. A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco: Freeman.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Roemer, J. E. (1996). *Egalitarian perspectives: Essays in philosophical economics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Rokkan, S. (1980). Territories, centres y peripheries. Toward a geoethnic, geoeconomic, geopolitical model of differentiation within Western Europe. En J. Gottmann (ed.). *Centre and periphery. Spatial variation in politics* (pp. 163-204). London: Sage.
- Sen, A. K. (1992). *Inequality reconsidered*. Oxford: Oxford University Press.
- (2006). Equality of what? En R. E. Goodin y P. Pettit (eds.). *Contemporary political philosophy: An anthology, 2nd edition* (pp. 473-483). Oxford: Blackwell Publishers.
- Sernau, S. R. (2014). *Social inequality in a global age*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Therborn, G. (2013 [2015]). *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza.
- Tilley, J. y Heath, A. (2007). The decline of british national pride. *British Journal of Sociology*, 58 (4), 661-678. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2007.00170.x>.
- Torcal, M. y Medina, L. (2002). Ideología y voto en España, 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de la identificación ideológica. *Revista Española de Ciencia Política*, 6, 57-96.
- (2007). La competencia electoral entre PSOE y PP: el peso de los anclajes de ideología, religión y clase. En *Elecciones generales 2004* (pp. 275-302). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Van Parijs, P. (1991 [1993]). *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*. Barcelona: Ariel.
- Wapshott, N. (2011). *Keynes versus Hayek. El choque que definió la economía moderna*. Barcelona: Deusto.

# EL ESTUDIO DE LA DELIBERACIÓN EN LOS PARLAMENTOS: APORTACIONES DE UN ENFOQUE SISTÉMICO

The study of deliberation  
in Parliaments: Contributions  
from a systemic approach

CARLOS RICO MOTOS  
Universidad Pontificia Comillas  
cmrico@comillas.edu

## *Cómo citar/Citation*

Rico Motos, C. (2017).  
El estudio de la deliberación en los Parlamentos:  
aportaciones de un enfoque sistémico.  
*Revista de Estudios Políticos*, 176, 343-363.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.11>

## **Resumen**

Tras el «giro empírico» de la teoría deliberativa, el renovado interés por la deliberación en los Parlamentos ha venido de la mano de investigaciones de tipo cuantitativo centradas en el análisis de los discursos emitidos en las Cámaras. A estos estudios cabe contraponer una línea de análisis más cualitativo basada en la dimensión retórica del debate parlamentario. Sin embargo, ambas aproximaciones resultan insuficientes por sí solas para captar la interconexión del Parlamento con otros elementos del sistema político y explicar los condicionantes internos y externos que determinan los márgenes para la deliberación en este foro. En este sentido, un enfoque sistémico en línea con el modelo de Habermas (1998) ofrece una visión más amplia de la aportación de los Parlamentos a la deliberación en la esfera pública.

## **Palabras clave**

Democracia deliberativa; Parlamentos; representación política; retórica; «giro sistémico».

**Abstract**

After the “empirical turn” in deliberative theory, the renewed interest in parliamentary deliberation comes from quantitative research, which focuses on analysing the formal discourses delivered within the chambers. As an alternative to these studies, there is qualitative analysis based on the rhetorical dimension of parliamentary debate. However, both approaches are insufficient for grasping the interconnection of parliaments with other elements of the political system, and for explaining the internal and external determinants of deliberation in this forum. In this sense, a systemic approach in line with the model of Habermas (1998) offers a broader view on parliaments’ contribution to deliberation in the public sphere.

**Keywords**

Deliberative democracy; parliaments; political representation; rhetoric; “systemic turn”.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS SOBRE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA. III. PARLAMENTOS, AGONISMO Y RETÓRICA. IV. PARLAMENTOS Y DELIBERACIÓN: UN ENFOQUE SISTÉMICO. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la irrupción de los partidos políticos en las asambleas legislativas a comienzos del siglo xx modificó importantes elementos en la praxis del parlamentarismo clásico (Manin, 1998: 240). La tensión entre el ideal deliberativo y la realidad empírica del parlamentarismo moderno fue expuesta por Carl Schmitt en *La crisis de la democracia parlamentaria* [1923], obra en la que el pensador alemán denunciaba que las asambleas del periodo liberal se habían convertido en un ámbito para la escenificación del conflicto, la negociación y el conteo de votos (Schmitt, 1985: 48-50). Así, desde la Segunda Guerra Mundial, los Parlamentos han sido mayoritariamente estudiados por la ciencia política como un ámbito de lucha partidista en donde la fuerza de los votos se impone a la de los argumentos. Por ello, desde el trabajo seminal de Mezey (1979), una parte considerable de los estudios comparados sobre el Parlamento se han centrado en su rendimiento legislativo (Norton, 1998a, 1998b; Baldwin, 2005; Arter, 2006).

Sin embargo, el predominio de los partidos políticos en el funcionamiento de las asambleas contemporáneas no implica necesariamente que estas hayan perdido su función deliberativa, entendida como la capacidad para la reflexión y el intercambio racional de argumentos sobre el bien común en relación con los temas abordados. Por ello, resulta llamativo que el «giro empírico» de la teoría deliberativa a comienzos de siglo (Ryfe, 2002; Mendelberg, 2002; Delli Carpini *et al.*, 2004; Fishkin y Luskin, 2005; Gastil y Levine, 2005) no se haya traducido hasta hace relativamente poco en estudios sistemáticos sobre la deliberación en una institución central para la democracia representativa (Rosales, 2014).

Un primer antecedente de estos estudios lo constituye la publicación en 1994 de *The Mild Voice of Reason*, obra en la que Joseph M. Bessette critica la interpretación que considera la toma de decisiones en el Parlamento norteamericano como un procedimiento de agregación de preferencias.



Frente a esta visión, Bessette estudia debates legislativos específicos en la Cámara de Representantes para sostener que esta sigue siendo una instancia deliberativa. A la obra de Bessette le sigue posteriormente el trabajo de Lascher (1996), que plantea de forma tentativa una serie de condicionantes e indicadores de la deliberación en las Cámaras. Sin embargo, no será hasta casi una década después cuando el grupo formado por Steiner, Bächtiger, Spörndli y Steenbergen (Steiner *et al.*, 2004) desarrolle un instrumento de medición cuantitativa de la deliberación —*Discourse Quality Index*— aplicado a los discursos pronunciados durante los debates parlamentarios, el cual ha sido utilizado posteriormente por otros trabajos de tipo empírico (Roald y Sangolt, 2011; Lord y Tamvaki, 2013; Marcos-Marné, 2015). A su vez, otras investigaciones empíricas sobre el mismo tema han empleado otras metodologías cuantitativas (Mucciaroni y Quirk, 2006; Bara *et al.*, 2007; Landwehr y Holzinger, 2010; Esterling, 2011; Weale *et al.*, 2012).

En este trabajo se señalan las insuficiencias de las aproximaciones de tipo cuantitativo a la deliberación en los Parlamentos, en tanto que se centran en los discursos formales en pleno o comisión descartando la posibilidad de que los intercambios deliberativos se produzcan mediante otras interacciones discretas e informales. Frente a ello, los estudios centrados en la dimensión retórica del debate parlamentario ponen de manifiesto las dificultades para que la deliberación se abra paso en un foro caracterizado por una comunicación predominantemente pública y monológica. Con todo, ninguna de estas aproximaciones consigue captar plenamente la compleja interconexión de la institución parlamentaria con otras instancias del sistema político. Por ello, este tipo de estudios se beneficiarían de un enfoque sistémico capaz de integrar en un mismo esquema explicativo factores inherentes a la propia dinámica parlamentaria junto con aquellos que se derivan de la inserción de cada Cámara en un determinado sistema político. Este planteamiento converge con la visión sistémica de la deliberación propugnada por Habermas (1998) y desarrollada posteriormente por autores como Goodin (2005), Dryzek (2010), Curato (2012), Mansbridge *et al.* (2012), Parkinson y Mansbridge (2012), Owen y Smith (2015).

Así, en primer lugar, este trabajo plantea las dificultades de las aproximaciones cuantitativas para captar una deliberación parlamentaria realmente significativa. En segundo lugar se contraponen las aportaciones de los acercamientos retóricos a la cuestión. Por último, se expone la utilidad de un enfoque sistémico para ofrecer una visión más amplia de los factores que condicionan la deliberación parlamentaria y del papel de esta institución en el debate en la esfera pública.

## II. LAS INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS SOBRE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA

En los últimos años, la línea de investigación dominante sobre la deliberación en los Parlamentos ha sido la desarrollada por Steiner *et al.* (2004). Valiéndose de un instrumento propio de medición cuantitativa, el Discourse Quality Index (DQI), este grupo de autores ha analizado los discursos parlamentarios para determinar hasta qué punto los datos avalan la existencia de una auténtica deliberación en este foro.

El DQI intenta capturar la idea habermasiana de deliberación a través de siete indicadores: 1) posibilidad de participación del orador con plena libertad; 2) nivel de justificación de las demandas; 3) contenido de las justificaciones; 4) respeto a los grupos afectados por la medida discutida; 5) respeto a las demandas de los demás participantes; 6) respeto a los contraargumentos; 7) «política constructiva» o búsqueda de posiciones de consenso. En esta metodología la unidad de análisis es el discurso pronunciado en el transcurso de un debate parlamentario y recogido en los diarios oficiales (Steiner *et al.*, 2004: 52-73). El texto del discurso se desagrega en unidades más pequeñas, de forma que solo se codifican las partes que contienen una demanda o una propuesta de decisión, ya que es en ellas donde cabe esperar rasgos potencialmente deliberativos<sup>1</sup> (Bächtiger, 2007: 88).

Al llevar aparejados valores numéricos, los indicadores del DQI permitirían medir cuantitativamente la calidad deliberativa de los discursos, lo que constituiría la gran innovación de esta metodología (Steiner *et al.*, 2004: 46-47). A su vez, la aplicación del DQI permite diseñar análisis comparados en los que la calidad del discurso constituye la variable dependiente a partir de la cual es posible determinar la influencia positiva o negativa de factores de tipo institucional o de polarización. Así, como resultado de sus análisis, estos autores concluyen que la deliberación parlamentaria se maximiza en democracias consensuales, con sistemas presidencialistas, cuando la oposición tiene poder de veto, en debates en segundas Cámaras (Senados), en foros sin publicidad y respecto a temas poco polarizados (Steiner *et al.*, 2004: 135).

Sin embargo, la verosimilitud de estas conclusiones contrasta con las dudas que genera la metodología empleada: como los propios autores reconocen, de

---

<sup>1</sup> La codificación de un texto supone otorgar un determinado valor a frases o palabras de acuerdo con un esquema de categorización previamente establecido. En el caso del DQI, la especificación de los valores e instrucciones de codificación se exponen en Steiner *et al.* (2004: 170-179). Estos autores sostienen que los indicadores y sus respectivos valores de codificación son lo suficientemente claros como para ser aplicados coherentemente por distintos analistas a diferentes debates (*ibid.*: 67-73).

los siete indicadores del DQI, solo los tres dedicados a capturar la noción deliberativa de «respeto» —a los grupos afectados, a las demandas de los interlocutores y a los contraargumentos— se mueven coherentemente en la dirección pronosticada por las hipótesis planteadas. Por el contrario, los datos ofrecidos por los restantes indicadores están débilmente relacionados respecto a un mismo discurso o resultan contradictorios entre sí (Steiner *et al.*, 2004: 99-104, 165; Bächtiger y Hangartner, 2010: 619). Aquí resulta particularmente interesante el indicador de «política constructiva»: en un debate parlamentario en el que los participantes están dispuestos a someterse a la fuerza del mejor argumento cabría esperar una relación directa entre, por una parte, altos niveles de respeto a los contraargumentos y demandas del adversario y, por otra, algunos cambios en las posiciones de los grupos después del debate. Sin embargo, el DQI muestra que incluso cuando existen altos índices de respeto los participantes tienden a mantenerse fijos en sus posiciones iniciales (Steiner *et al.*, 2004: 136; Bächtiger *et al.*, 2005: 235; 2007: 94). ¿Por qué se produce esta contradicción?

Sostengo que las dificultades de medición con el DQI ponen de manifiesto problemas de «estiramiento conceptual» (Sartori, 1999) y de enfoque analítico. En primer lugar, estos autores parten de un concepto laxo de deliberación que les lleva a desestimar un elemento esencial en la teoría de Habermas como es la sinceridad, ya que, como reconocen, les resulta imposible medir la veracidad de las afirmaciones de los parlamentarios (Steenbergen *et al.*, 2003: 26; Steiner *et al.*, 2004: 70; Bächtiger *et al.*, 2005: 232). La incapacidad para diferenciar entre «actos de habla» comunicativos y «actos de habla» estratégicos conlleva que sus codificaciones no puedan captar el elemento retórico de los discursos. Así, los parlamentarios pueden disfrazar posiciones estratégicas con apelaciones formales al bien común, al consenso o al respeto a las demandas y contraargumentos del interlocutor sin estar en realidad dispuestos a cambiar de postura ante la fuerza del mejor argumento. Por ello, los propios creadores del DQI asumen en posteriores trabajos que una evaluación formal del discurso parlamentario centrada en las partículas causales del lenguaje y el volumen de las justificaciones puede dar lugar a altas codificaciones de discursos que no constituyen necesariamente una buena deliberación (Bächtiger *et al.*, 2010: 41-42).

Los problemas señalados se reproducen en otras investigaciones sobre deliberación parlamentaria como las de Bara *et al.* (2007) y Weale *et al.* (2012). Al abordar los debates sobre el aborto en la asamblea británica ambos trabajos utilizaron el análisis estadístico de textos asistido por ordenador para determinar la idea dominante en una discusión parlamentaria y hasta qué punto las diferentes posiciones se servían de un único marco conceptual que les otorgaba ventaja argumental (agonismo) o si, por el contrario, atendían a los marcos y argumentos planteados por sus adversarios (deliberación). Las críticas apuntadas respecto al DQI se magnifican en este tipo de metodologías, ya que un análisis automatizado limita aún

más la capacidad del investigador para abordar discursos políticos que contienen intenciones y significados que escapan al análisis lingüístico formal de los textos que los recogen (López Eire y De Santiago, 2000: 103-108; Toye, 2013: 79). Conscientes de estas insuficiencias, los impulsores de esta metodología acotan su papel en el estudio del fenómeno deliberativo. Así, el análisis estadístico de textos no vendría a sustituir a la capacidad interpretativa del investigador, sino a ayudarlo de forma exploratoria en la comprensión de los debates parlamentarios estudiados (Bara *et al.*, 2007: 600; Weale *et al.*, 2012: 648)<sup>2</sup>.

Por otra parte, otros estudios empíricos han empleado metodologías diferentes para capturar los posibles rasgos deliberativos del debate parlamentario. Así, por ejemplo, Mucciaroni y Quirk (2006) evalúan el rigor de las manifestaciones hechas en varios debates legislativos en el Congreso estadounidense y la capacidad de este foro para rebatir afirmaciones empíricas equivocadas para, posteriormente, asignar un valor numérico a la calidad de los debates en base a este criterio. Con ello, estos autores intentan determinar las circunstancias en las que los congresistas sacrifican el respeto a los hechos para ganar fuerza retórica en sus argumentaciones. Por su parte, Landwehr y Holzinger (2010) diferencian conceptualmente entre actos de habla dialógicos y monológicos para después comparar cuantitativamente en qué tipo de foro, debate parlamentario o conferencia ciudadana, se dan con más frecuencia unos y otros al abordar un mismo tema objeto de controversia.

Aunque estos estudios introducen elementos cualitativos, coinciden con el DQI y el análisis estadístico de textos en un enfoque analítico exclusivamente centrado en el intercambio formal de discursos en un contexto institucionalizado. No se trata de un problema menor, si tenemos en cuenta que la deliberación requiere una auténtica interlocución y un diálogo que difícilmente puede encontrarse en los discursos formales ante una amplia audiencia. En este sentido, limitar el análisis de este fenómeno a los discursos emitidos en los debates públicos en pleno o comisión supone reducir el sentido de la actividad parlamentaria y relegar a un segundo plano las interacciones que tienen lugar en otros contextos menos reglamentados. Así pues, para determinar la presencia o ausencia de deliberación se hace necesario un enfoque alternativo capaz de captar esas otras dinámicas presentes en las asambleas contemporáneas.

---

<sup>2</sup> En síntesis, los resultados de Bara *et al.* (2007) indicaron que mientras que los parlamentarios partidarios del aborto usaban con mayor frecuencia un vocabulario sustantivo y social, en los legisladores conservadores predominaba el lenguaje retórico y moral. Por su parte, la investigación de Weale *et al.* (2012) muestra intentos recíprocos de enlazar con la posición del oponente reconociendo sus argumentos y ofreciendo contraargumentos, lo cual indicaría una cierta reciprocidad deliberativa.

### III. PARLAMENTOS, AGONISMO Y RETÓRICA

Parlamentarismo y retórica política moderna están íntimamente conectados, en tanto que la segunda se desarrolla en el seno del parlamentarismo inglés para extenderse después a otras asambleas europeas<sup>3</sup>. Desde una perspectiva agonista, los diputados entran al Parlamento para convencer, no para ser convencidos (Hendriks *et al.*, 2007: 369), lo que convierte al debate parlamentario en un juego de persuasión a través de los discursos. Junto a ello, en tanto que representan a opciones enfrentadas, los oradores se conducen con un espíritu competitivo que estimula la defensa de la propia posición y el ataque a la contraria (Ilie, 2007: 134). En este sentido, el análisis de la retórica parlamentaria desarrollado por autores como Bayley (2004), Marafioti (2007), Palonen (2008), Ilie (2007, 2010) o Tsakona (2012) contextualiza estos discursos dentro de la dinámica agonista en la que se emiten, lo cual supone prestar atención a los usos estratégicos y emocionales, los mecanismos lingüísticos, el recurso a elementos no verbales y la interacción entre el orador y su audiencia.

En concreto, este tipo de análisis pone de manifiesto dos dicotomías que condicionan sustancialmente el potencial deliberativo de las asambleas contemporáneas: el carácter dialógico o monológico de la comunicación y la publicidad o discreción de los debates. En primer lugar, el discurso parlamentario se caracteriza por una interacción reglada y unas pautas institucionalizadas de comunicación (Ilie, 2010: 8). En el debate en las Cámaras las intervenciones del orador suelen estar estrictamente reguladas por las normas internas, que establecen las condiciones para el otorgamiento de la palabra, la forma en que los intervinientes han de hacer uso de ella y los tiempos que deben respetar (Marafioti, 2007; Ilie, 2007). Estas normas limitan la espontaneidad de los parlamentarios y la posibilidad de establecer un verdadero diálogo como el que se presupone en una auténtica deliberación (Landwehr y Holzinger, 2010: 389-390). La ausencia de un diálogo fluido suele dar como resultado una sucesión de monólogos en los que cada orador se preocupa de defender su posición sin entrar a razonar sobre los argumentos expuestos en las intervenciones de quienes le precedieron.

En segundo lugar, en la actualidad, los debates parlamentarios suelen contar con cobertura de los medios de comunicación en la mayor parte de los países democráticos, por lo que los representantes son conscientes de estar

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de esto sería la obra de William Gerard Hamilton (1996), *Lógica Parlamentaria* [1808], una recopilación de tácticas retóricas que tuvo gran difusión en Inglaterra en el siglo XIX. Por otra parte, una antología de la oratoria parlamentaria española puede encontrarse en Cuenca Toribio (2002).

siendo evaluados por una audiencia que trasciende a los miembros de la Cámara (Ilie, 2007: 132; Habermas, 2005: 390). En este punto, son varios los trabajos académicos que muestran que la voluntad de triunfar en la disputa pública retroalimenta una dinámica agonista incompatible con la deliberación. Así, por ejemplo, en su comparación de debates constituyentes de relevancia histórica, Elster señala que, mientras que en los Estados Unidos las deliberaciones de la Convención de Filadelfia de 1787 se mantuvieron en secreto para aislar a los ponentes de las presiones públicas y permitirles cambiar de posición cuando fuese preciso, en el caso de Francia los debates de la Asamblea Nacional en 1789 tuvieron lugar bajo las presiones provenientes de las tribunas de espectadores (Elster, 2001: 144-147). En el mismo sentido, Bessette expone las negativas consecuencias de las reformas que, entre 1960 y 1970, abrieron todas las instancias legislativas del Congreso estadounidense al escrutinio público: la presión del electorado dificultaba que los congresistas cambiasen de postura y, además, estos dirigían a la audiencia argumentos más simplistas y demagógicos que los que ofrecían a otros legisladores, así como más centrados en exhibir posiciones que en rebatir las razones del adversario (Bessette, 1994: 221-225). Estudios recientes en esta misma línea son los de Stasavage (2007), Binder y Lee (2013) o Warren y Mansbridge (2013).

Desde esta perspectiva, el aumento de la transparencia en las instituciones democráticas se enfrentaría al siguiente dilema: en el ámbito parlamentario el principio normativo de publicidad podría contradecir en la práctica la búsqueda de las decisiones más razonables, uno de los objetivos epistémicos de la deliberación. La deliberación necesitaría publicidad para salvaguardar el interés público restringiendo la aparición de intereses sectarios o egoístas, al tiempo que requeriría de ámbitos reservados para proteger la calidad de los razonamientos<sup>4</sup>. Este «elemento socrático de la deliberación» requiere un debate en diálogo con otros, lo cual puede conseguirse más fácilmente en foros reservados donde los parlamentarios se sienten libres para cambiar de posición sin miedo a ser penalizados (Chambers, 2005: 258; Elster, 1998: 109-111). Sin embargo, sería ingenuo obviar que, en la práctica, el secreto aumenta el riesgo de que los participantes decidan emplear la negociación, las presiones o el mero intercambio de favores

---

<sup>4</sup> La privacidad del debate no conlleva necesariamente el abandono de la razón pública, ya que nada impide que en una deliberación a puerta cerrada los participantes defiendan sus posiciones desde el punto de vista del interés general. Las democracias liberales contienen ámbitos reservados —tribunales, consejos de ministros, ponencias constitucionales— que resultan más adecuados para una discusión sosegada y razonada en aras al interés colectivo (Guttmann y Thompson, 1996: 104; Bessette, 1994: 205-209).

como forma de llegar a acuerdos (Chambers, 2004: 404; Elster, 1998: 110). Así pues, nos encontramos ante un dilema que exige ponderar valores enfrentados.

La gran diferencia que separa al debate parlamentario actual de épocas precedentes es que hoy día la oratoria no se orienta tanto a convencer a los miembros de la Cámara como a justificar ante la opinión pública decisiones previamente tomadas (López Eire y De Santiago, 2000: 20; Marafioti, 2007: 95, 105). Los discursos parlamentarios suelen dirigirse a audiencias externas a las Cámaras, incluyendo a actores políticos de niveles infra o supraestatales (García Guitián, 2014). Siguiendo a Palonen (2008), dada la naturaleza agonista del debate parlamentario, la retórica siempre habría sido el modelo comunicativo predominante en esta institución y constituiría la condición de posibilidad de la deliberación. Ello conectaría con el llamado «giro retórico» de la teoría política, que desmonta la tradicional contraposición entre retórica (emoción) y deliberación (razón) para dejar paso a visiones que integran ambas ideas (Garsten, 2006; Yack, 2006). Así, mientras que la *retórica plebiscitaria* sería dogmática y apelaría a los prejuicios y bajas pasiones de la audiencia ocultando los intereses particulares bajo engaños y manipulaciones, la *retórica deliberativa* estimularía la capacidad para el juicio práctico, creando una relación dinámica entre el orador y la audiencia en la que este hace un uso político de la emoción para fomentar el razonamiento activo en lugar de reacciones viscerales (Chambers, 2004, 2009; Dryzek, 2010).

¿Sería entonces la retórica plebiscitaria un estilo comunicativo inherente al debate parlamentario o cabe también una retórica deliberativa? Aunque en última instancia una u otra dependen de la voluntad del orador, un análisis retórico pone de manifiesto que combinar la publicidad del debate parlamentario con los intereses partidistas de los grupos políticos tiende a reforzar el agonismo competitivo, invitando a los oradores a recurrir a la retórica plebiscitaria. Este tipo de retórica responde también a la dificultad de una comunicación dialógica en un foro altamente reglamentado y compuesto por cientos de individuos. Por el contrario, el reducido tamaño y la mayor discreción de otras instancias parlamentarias como las ponencias y subcomisiones permiten establecer relaciones dialógicas. Así mismo, la comunicación informal fuera de los espacios institucionalizados favorece intercambios ajenos a la presión del público, pero también fuera del alcance de los indicadores cuantitativos con los que se viene abordando la deliberación en esta institución (Arter, 2006: 255). Precisamente este tipo de interacciones son descartadas por los análisis cuantitativos pese a que es en ellas donde cabe encontrar la sinceridad que a menudo falta en los discursos formales.

Según lo expuesto, en los Parlamentos conviviría una comunicación pública, con altas dosis de agonismo y retórica plebiscitaria, y una comunicación reservada, con mayores márgenes para la cooperación y la persuasión razonada, aunque también para la negociación. Por ello, estudiar la deliberación

parlamentaria exige analizar las interacciones que tienen lugar en instancias más discretas, dialógicas e informales, y de forma más difusa y secuencial. Junto a ello, centrarse solo en los asuntos internos del Parlamento supone ignorar que, tal y como afirma Norton (2003: 225), no estamos ante un autor autónomo en el ciclo político. Así, resulta necesario incorporar una visión más amplia de las dinámicas internas y los condicionantes externos que determinan el funcionamiento de dicha institución.

#### IV. PARLAMENTOS Y DELIBERACIÓN: UN ENFOQUE SISTÉMICO

La variedad de diseños de la institución parlamentaria y la heterogeneidad de los factores que determinan el contexto político de cada país dificultan los estudios comparados entre legislaturas (Arter, 2006: 247; McGann, 2006: 453). La complejidad radica en que los diseños constitucionales interaccionan con la estructura interna de los Parlamentos y sus usos tradicionales, así como con otros elementos clave del sistema político, de modo que raramente pueden encontrarse explicaciones unidimensionales. Así, por ejemplo, diferencias de diseño constitucional pueden explicar la notable independencia del legislativo norteamericano respecto al poder ejecutivo encarnado en la figura del presidente, en contraste con modelos parlamentarios como el británico o el español (Linz, 1997). Pero a su vez, los casos de disidencia entre los diputados británicos superan ampliamente a los de sus colegas españoles (Baldwin, 2005: 430-431; Kam, 2009: 1-3). Aquí, elementos como el sistema electoral o la específica tradición parlamentaria añaden nuevos factores explicativos<sup>5</sup>.

Por ello, frente al reduccionismo de los estudios cuantitativos y el alcance limitado de las aproximaciones retóricas, la visión sistémica de la comunicación en la esfera pública planteada por Habermas (1998, 2005, 2006) sienta las bases para un enfoque más amplio desde el que exponer los principales condicionantes de la deliberación parlamentaria y, al mismo tiempo, captar la aportación global de este órgano a la deliberación en la esfera pública. Desde esta perspectiva, el funcionamiento del Parlamento

---

<sup>5</sup> Tanto la cultura política de cada país como la tradición de sus Cámaras legislativas contribuyen a socializar a los parlamentarios en ciertos usos oratorios (Bayley, 2004: 14; Toye, 2013: 5). En este sentido, trabajos como el de Ilie (2004, 2010) ponen de manifiesto que las prácticas discursivas varían notablemente a lo largo de los Parlamentos europeos, siendo algunas de ellas más agresivas y centradas en lo emocional, el uso de estereotipos y el ataque personal que otras.



—ubicado en el centro de un complejo circuito de *inputs* y *outputs*— respondería a determinantes internos y externos.

En primer lugar, siguiendo la división analítica empleada en los estudios comparados sobre el rendimiento legislativo de los Parlamentos (Norton, 1998a, 1998b; McGann, 2006), un enfoque sistémico permite abarcar los factores estructurales y contextuales que influyen en el grado de partidismo en las Cámaras<sup>6</sup>. Mientras que los primeros se corresponden con elementos estables del sistema político, los segundos aluden a condicionantes internos de la actividad parlamentaria que pueden reforzar o disminuir la tendencia fijada por los elementos estructurales. En este sentido, factores estructurales de un determinado país, como son la cultura política competitiva, el modelo parlamentario de Westminster, el sistema electoral proporcional de listas cerradas y el control de las candidaturas electorales por las élites de los partidos, pueden hacer que la lógica dominante en su Parlamento sea partidista y, por tanto, poco tendente a la deliberación<sup>7</sup>. Sin embargo, en esa misma asamblea, factores contextuales favorables podrían relajar esa situación en determinados momentos, creando un ambiente más propicio para la racionalidad comunicativa.

Centrándonos en los factores contextuales, un primer foco de análisis debe incidir en la presencia o ausencia de instancias dialógicas en las Cámaras y, en concreto, en el diseño del sistema de comisiones y subcomisiones según los reglamentos internos, los cuales determinan la relación de estas instancias con el pleno, sus recursos materiales y su peso específico en las funciones parlamentarias (Laundy, 1989). Aunque en los Parlamentos que siguen el modelo de Westminster el voto ponderado suele hacer que las comisiones queden bajo el control de la mayoría política de la Cámara, otras asambleas intentan conferir a sus comisiones y subcomisiones un carácter suprapartidista en un intento de buscar actitudes más cooperativas (Norton, 1990: 145). Aquí el paradigma serían los comités y subcomités del Congreso estadounidense, los cuales han defendido tradicionalmente sus propuestas como el resultado de la deliberación suprapartidista de sus miembros (Bessette, 1994: 158-162). Sin embargo, trabajos

---

<sup>6</sup> El partidismo funcionaría aquí como un elemento de síntesis que permite una aproximación indirecta al fenómeno de la deliberación parlamentaria. Las estrategias partidistas restringen el potencial deliberativo de muchos debates porque limitan la autonomía de los representantes para cambiar de posición en atención a los argumentos escuchados y desincentivan una actitud cooperativa y una disposición sincera hacia la deliberación (Steiner *et al.*, 2004: 122; Bächtiger *et al.*, 2008: 287).

<sup>7</sup> El Parlamento español sería un claro ejemplo de este partidismo estructural, como explican los trabajos de Martínez (2000), Guerrero (2004), Sánchez de Dios (2005) o Sáenz (2008), entre otros.

recientes, como el de Binder y Lee (2013), indican que un creciente partidismo está alterando la dinámica consensual en los comités norteamericanos<sup>8</sup>.

Otros factores contextuales aluden a la ya mencionada publicidad de los debates parlamentarios, al grado de polarización del tema discutido y a la presencia o ausencia de mayorías absolutas. Como ya se ha señalado, la publicidad tiende a incentivar la competición partidista y el consiguiente empleo de una retórica plebiscitaria, lo que explica por qué algunos Parlamentos deciden que sus comisiones se desarrollen a puerta cerrada. Igualmente, las reuniones a puerta cerrada de los grupos parlamentarios confieren a sus miembros una mayor libertad para influir en las decisiones internas que luego serán defendidas en los órganos formales de la Cámara (Norton, 2003: 219). Por otra parte, Steiner *et al.* (2004) sostienen que los temas poco polarizados, frecuentemente más técnicos, tienden a favorecer una actitud constructiva entre los participantes. Igualmente, estos autores argumentan que, en tanto que la ausencia de mayoría absoluta obliga a la mayoría relativa a llegar a acuerdos con la oposición o con un socio de coalición para sacar adelante sus iniciativas, cabe esperar que el estilo empleado sea más cooperativo y favorezca dinámicas deliberativas.

Como último factor contextual cabe señalar que la distinta naturaleza de las intervenciones parlamentarias —interpelaciones, preguntas orales, debates de política general, discusiones en comisión o subcomisión— hace que estas respondan a lógicas y estilos comunicativos tan diferentes como el diálogo, la negociación, la escenificación del conflicto o la descalificación del adversario (Ilie, 2010: 9-12). Así, cabe esperar que frente a la escenificación del conflicto «Gobierno-oposición» en las funciones de control y orientación política, el partidismo se relaje en aquellos debates legislativos en los que los grupos parlamentarios pretendan influir en el texto final de la norma discutida. En este sentido, cabría esperar un mayor potencial para la deliberación en las interacciones correspondientes a la función legislativa que en las propias de la función de control o de orientación política.

Por otra parte, un enfoque sistémico ofrece una visión global desde la que captar la aportación del Parlamento a la deliberación en la esfera pública. Nos encontraríamos aquí ante dos dinámicas distintas: mientras que la función legislativa se corresponde con una deliberación interna orientada a conformar la voluntad normativa de este órgano, la función de control del Gobierno junto con los debates de política general conectan directamente con el debate en la

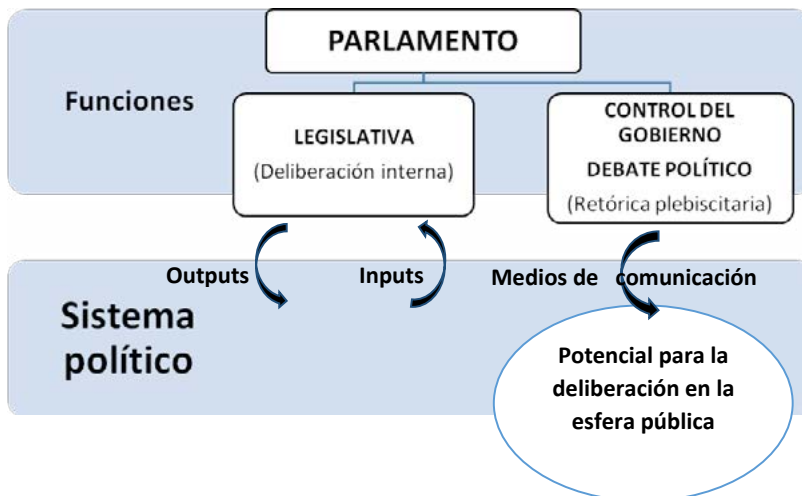
---

<sup>8</sup> Frente a ello, experiencias de innovación institucional como la desarrollada en el Parlamento escocés resultan de gran interés (Davidson y Stark, 2011). En el caso español, el papel de las ponencias y las subcomisiones en el Congreso de los Diputados ha sido tratado en profundidad por Alonso de Antonio (1994) y Mollinedo (1998). Para un estudio de las comisiones y grupos parlamentarios en España, véase Caballero (2007).

esfera pública. La función legislativa permitiría alternar etapas de debate formal en público con otras de diálogo informal en instancias reservadas buscando la cooperación de los actores involucrados (intra y extra parlamentarios). Por su parte, la función de control y los debates de política general, inherentemente públicos, tenderían al monólogo y la competición, estando frecuentemente acompañados de una retórica plebiscitaria. Sin embargo, al proyectarse hacia el exterior, estos debates proporcionan una pluralidad de información, argumentos y puntos de vista que ayudan a la ciudadanía a formar su juicio político (Dryzek, 2010: 332-333). Así, la visibilidad del debate político en el foro representativo por excelencia hace que este sea accesible y comprensible para una amplia audiencia de ciudadanos (Rummens, 2012). Desde esta perspectiva, debates eminentemente agonistas pueden terminar aportando indirectamente elementos válidos para la deliberación en el espacio público (Leydet, 2015).

Este doble rol del Parlamento convergería con el reciente «giro sistémico» del modelo de la democracia deliberativa (Goodin, 2005; Dryzek, 2010; Curato, 2012; Mansbridge *et al.*, 2012; Parkinson y Mansbridge, 2012; García Guitián, 2014; Owen y Smith, 2015). Según esta línea teórica, en tanto que ningún foro individual posee por sí solo la suficiente calidad deliberativa, el juicio normativo debe recaer sobre el sistema en su conjunto. Así, aunque una determinada institución no resulte perfectamente deliberativa, se trata de valorar si su interacción con otras instituciones y procesos termina contribuyendo a conseguir un sistema deliberativo (Mansbridge *et al.*, 2012).

Figura 1. *Deliberación en los parlamentos*



Desde un enfoque sistémico, la deliberación parlamentaria no sería tanto un momento de debate acotado, formal y cuantificable, sino un fenómeno difuso a lo largo de un proceso multidimensional tanto dentro como fuera de las Cámaras, con distintas fases que incluyen a diferentes actores y audiencias, y con diferentes grados de retórica deliberativa, retórica plebiscitaria y negociación. Esto recomienda acercamientos cualitativos dotados de la flexibilidad suficiente para captar el efecto conjunto de los factores estructurales y contextuales ya señalados en la calidad del debate en las asambleas democráticas. En tanto que la comunicación potencialmente deliberativa puede tener lugar en instancias dialógicas, discretas e informales, la entrevista en profundidad a los actores parlamentarios resulta especialmente útil<sup>9</sup>, al permitir un acercamiento indirecto a los intercambios que tienen lugar en instancias que de otro modo serían inaccesibles para el investigador (Lascher, 1996: 510). Por otra parte, dependiendo de la concreta actividad sobre la que se busca arrojar luz, este tipo de estudios pueden requerir el análisis de los reglamentos de funcionamiento interno, la producción legislativa y los debates de control en un determinado período, o incluso un seguimiento en profundidad del *iter* específico de una determinada ley.

## V. CONCLUSIONES

Aunque no es frecuente que el debate parlamentario reproduzca los elevados niveles de deliberación que pueden conseguirse en otros foros exclusivamente diseñados para ese propósito (Warren, 2007: 284), ello no descarta completamente la existencia de momentos deliberativos en las asambleas contemporáneas. Así, este trabajo ha revisado la literatura más relevante en dos líneas de investigación alternativas sobre esta cuestión, una de tipo cuantitativo y otra centrada en la dimensión retórica del debate parlamentario. El análisis crítico de metodologías como el DQI ha puesto de manifiesto los problemas de un análisis formal de los discursos emitidos públicamente en pleno o en comisión para captar sustantivamente elementos que, como la sinceridad del hablante, constituyen presupuestos básicos del concepto de deliberación. A su vez, un análisis desde la retórica ha evidenciado que la publicidad

---

<sup>9</sup> Para reducir en lo posible los sesgos partidistas conviene buscar tanto la pluralidad ideológica de los entrevistados como complementar la selección de informantes con profesionales ajenos a la lucha política, como pueden ser letrados de las Cámaras, periodistas parlamentarios y una amplia gama de funcionarios con amplia experiencia en la institución.

de los debates, unida a unas normas que regulan estrictamente el uso de la palabra, incentiva el uso de una retórica plebiscitaria dirigida a derrotar al oponente. Por el contrario, una auténtica deliberación tendría más posibilidades de arraigar en espacios discretos y dialógicos como las ponencias y subcomisiones a puerta cerrada, las reuniones internas de los grupos parlamentarios o los encuentros en otras instancias informales dentro de las Cámaras.

Ampliando el foco de análisis, se ha expuesto posteriormente la utilidad de un enfoque sistémico para captar las dinámicas deliberativas en la forma en la que estas pueden realmente producirse dentro de los Parlamentos. En tanto que la disposición cooperativa o competitiva con la que los representantes afrontan los debates depende de factores internos y externos a la propia Cámara, un enfoque sistémico permite integrar en un esquema explicativo los condicionantes que responden a la propia organización de la actividad parlamentaria junto con aquellos que vienen dados por la inserción de cada asamblea en un concreto sistema político. Ello proporciona una guía de actuación para eventuales reformas orientadas a mejorar la calidad del debate parlamentario.

Por último, un enfoque sistémico conecta con un modelo teórico-normativo en el que diferentes tipos de deliberación se distribuyen en diferentes foros —gobiernos, Parlamentos, partidos políticos, sociedad civil, medios de comunicación— para terminar componiendo un sistema deliberativo global. Desde este punto de vista, los Parlamentos tienen un doble potencial deliberativo: el proyectado internamente en la formación de su voluntad legislativa y el proyectado externamente como parte esencial del proceso democrático. Ambas dimensiones tienden a corresponderse con diferentes funciones parlamentarias y lógicas comunicativas, lo cual permite a las asambleas satisfacer diversas exigencias normativas —representación y negociación de intereses, argumentación racional sobre hechos y valores, toma eficaz de decisiones, identificación simbólica, generación de debate político— sin que la deliberación sea el único valor a considerar en cada momento de la vida parlamentaria.

### **Bibliografía**

- Alonso de Antonio, A. (1994). Las ponencias en el procedimiento legislativo. *Revista de Estudios Políticos*, 85, 85-120.
- Arter, D. (2006). Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 12 (3-4), 245-257. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13572330600875423>.
- Bächtiger, A. (2007). Deliberation in Legislatures: Antecedents and Outcomes. En S. Rosenberg (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 82-100). New York: Palgrave.

- y Hangartner, D. (2010). When deliberative theory meets empirical political science: Theoretical and methodological challenges in political deliberation. *Political Studies*, 58 (4), 609-629. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00835.x>.
- Hess, P. y Fraefel, C. (2008). Patterns of parliamentary discourse: How 'deliberative' are German legislative debates? *German Politics*, 17 (3), 270-292. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/09644000802300486>.
- Niemeyer, S., Neblo, M., Steenbergen, M. y Steiner, J. (2010). Disentangling diversity in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 18, 32-63. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00342.x>.
- Spörndli, M., Steenbergen, M. y Steiner, J. (2005). The deliberative dimensions of legislatures. *Acta Politica*, 40 (2), 225-238. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500103>.
- Baldwin, N. (2005). Parliament in the 21st century: Concluding observations. En N. Baldwin (ed.). *Parliament in the 21st Century* (pp. 425-455). London: Politico's.
- Bara, J., Weale, A. y Biquelet, A. (2007). Analysing parliamentary debate with computer assistance. *Swiss Political Science Review*, 13 (4), 577-605. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00090.x>.
- Bayley, P. (2004). Introduction. The whys and wherefores of analysing parliamentary discourse. En P. Bayley (ed.). *Cross-cultural perspectives on parliamentary discourse* (pp. 1-44). Amsterdam, Philadelphia: John Benjamins.
- Bessette, J. (1994). *The mild voice of reason. Deliberative democracy and American National Government*. Chicago: Chicago University Press.
- Binder, S. y Lee, F. (2013). Making deals in Congress. En J. Mansbridge y C. Jo Martin (eds.). *Negotiating agreement in politics* (pp. 54-72). Washington: American Political Science Association.
- Caballero, G. (2007). Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados. *Revista de Estudios Políticos*, 135, 67-107.
- Chambers, S. (2004). Behind closed doors: Publicity, secrecy, and the quality of deliberation. *The Journal of Political Philosophy*, 12 (4), 389-410. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2004.00206.x>.
- (2005). Measuring publicity's effect: Reconciling empirical research and normative theory. *Acta Politica*, 40 (2), 255-266. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500104>.
- (2009). Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, 37 (3), 323-350. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0090591709332336>.
- Cuenca Toribio, J. M. (2002). *La oratoria parlamentaria española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Curato, N. (2012). A sequential analysis of democratic deliberation. *Acta Politica*, 47, 423-442. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/ap.2012.15>.
- Davidson, S. y Stark, A. (2011). Institutionalising public deliberation: Insights from the Scottish Parliament. *British Politics*, 6 (2), 155-186. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/bp.2011.3>.

- Delli Carpini, M., Cook, F. y Jacobs, L. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annual Review of Political Science*, 7, 315-344. Disponible en: <http://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630>.
- Dryzek, J. (2010). Rhetoric in democracy: A systemic appreciation. *Political Theory*, 38 (3), 319-339. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0090591709359596>.
- Elster, J. (1998). Deliberation and constitution making. En J. Elster (ed.). *Deliberative democracy* (pp. 97-122). Cambridge: Cambridge University Press.
- (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Esterling, K. (2011). Deliberative disagreement in U.S. Health Policy Committee Hearings. *Legislative Studies Quarterly*, 36 (2), 169-198. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1939-9162.2011.00010.x>.
- Fishkin, J. y Luskin, R. (2005). Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. *Acta Politica*, 40, 284-298. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500121>.
- García Guitián, E. (2014). Deliberation and parliamentary performance: The Spanish Parliament under question. En K. Palonen, J. M. Rosales y T. Turkka (eds.). *The politics of dissensus: Parliament in debate* (pp. 203-225). Santander: Cantabria University Press and McGraw Hill.
- Garsten, B. (2006). *Saving Persuasion. A defense of rhetoric and judgement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gastil, J. y Levine, P. (2005). *The deliberative democracy handbook. Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Goodin, R. (2005). Sequencing deliberative moments. *Acta Politica*, 40, 182-196. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500098>.
- Guerrero, E. (2004). *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Síntesis.
- Gutmann, A. y Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- (2005). Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. *Acta Politica*, 40 (2), 384-392. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500119>.
- (2006). Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, 16, 411-426. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x>.
- Hamilton, W. G. (1996) [1808]. *Lógica parlamentaria*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Hendriks, C. M., Dryzek, J. y Hunold, C. (2007). Turning up the heat: Partisanship in deliberative innovation. *Political Studies*, 55 (2), 362-383. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00667.x>.
- Ilie, C. (2004). Insulting as (un)parliamentary practice in the British and Swedish parliaments. En P. Bayley (ed.). *Cross-Cultural Perspectives on Parliamentary Discourse* (pp. 45-86). Amsterdam/Filadelfia: John Benjamins.
- (2007). Rasgos histriónicos y agonísticos del discurso parlamentario. En R. Marafioti (ed.). *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario* (pp. 129-153). Buenos Aires: Biblos.

- (ed.) (2010). *European Parliaments under scrutiny*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins.
- Kam, C. (2009). *Party discipline and parliamentary politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Landwehr, C. y Holzinger, K. (2010). Institutional determinants of deliberative interaction. *European Political Science Review*, 2 (3), 373-400. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1755773910000226>.
- Lascher, E. (1996). Assessing legislative deliberation: A preface to empirical analysis. *Legislative Studies Quarterly*, 21 (4), 501-519.
- Laundy, P. (1989). *Parliaments in the modern world*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Leydet, D. (2015). Partisan legislatures and democratic deliberation. *The Journal of Political Philosophy*, 23 (3), 235-260. Disponible en: <http://doi.org/10.1111/jopp.12043>.
- Linz, J. J. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? En J. J. Linz y A. Valenzuela (comps.). *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas* (pp. 25-143). Madrid: Alianza.
- López Eire, A. y De Santiago, J. (2000). *Retórica y comunicación política*. Madrid: Cátedra.
- Lord, C. y Tamvaki, D. (2013). The politics of justification? Applying the 'Discourse Quality Index' to the study of the European Parliament. *European Political Science Review*, 5, 27-54. Disponible en: <http://doi.org/10.1017/S1755773911000300>.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D. y Warren, M. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. En J. Parkinson y J. Mansbridge (eds.). *Deliberative systems* (pp. 1-26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Marafioti, R. (2007). Discurso parlamentario: entre la política y la argumentación. En R. Marafioti (ed.). *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario* (pp. 93-127). Buenos Aires: Biblos.
- Marcos-Marné, H. (2015). El debate sobre la descentralización en el Parlamento español. ¿Qué influye en la calidad deliberativa de los discursos? *Revista Española de Ciencia Política*, 38, 41-61.
- Martínez, A. (2000). Funciones y rendimiento del Congreso de los Diputados. En A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento* (pp. 11-20). Madrid: Tecnos.
- McGann, A. (2006). Social choice and comparing legislatures: Constitutional versus institutional constraints. *The Journal of Legislative Studies*, 12 (3-4), 443-461. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13572330600877510>.
- Mendelberg, T. (2002). The deliberative citizen: Theory and evidence. En M. Delli Carpini, L. Huddy y R. Shapiro (eds.). *Political decision-making, deliberation and participation* (pp. 151-193). Oxford: Elsevier Science.
- Mezey, M. (1979). *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Mollinedo, J. (1998). Las Subcomisiones en el Congreso de los Diputados. *Cuadernos de Derecho Público*, 3, 113-135.
- Mucciaroni, G. y Quirk, P. (2006). *Deliberative choices*. Chicago: University of Chicago Press.



- Norton, P. (1990). Legislatures in perspective. En P. Norton (ed.). *Parliaments in Western Europe* (pp. 143-152). London: Frank Cass.
- (1998a). Introduction: The institution of Parliaments. En P. Norton (ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe* (pp. 1-15). London: Frank Cass.
- (1998b). Conclusion: Do Parliaments make a difference? En P. Norton (ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe* (pp. 190-208). London: Frank Cass.
- (2003). *Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental*. México: Porrúa.
- Owen, D. y Smith, G. (2015). Survey article: Deliberation, democracy and the systemic turn. *The Journal of Political Philosophy*, 23 (2), 213-234. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/jopp.12054>.
- Palonen, K. (2008). *The Politics of limited times: The rhetoric of temporal judgment in parliamentary democracies*. Nomos: Verlagsgesellschaft MbH & Co.
- Parkinson, J. y Mansbridge, J. (eds.) (2012). *Deliberative systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roald, V. y Sangolt L. (2011). *Deliberation, rhetoric and emotion in the discourse on climate change in the European Parliament*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Rosales, J. M. (2014). On the irrelevant place of parliamentarism in democratic theory: Antecedents. En K. Palonen, J. M. Rosales y T. Turkka (eds.). *The politics of dissensus: Parliament in debate* (pp. 23-50). Santander: Cantabria University Press and McGraw Hill.
- Rummens, S. (2012). Staging deliberation: The role of representative institutions in the deliberative democratic process. *The Journal of Political Philosophy*, 20 (1), 23-44. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00384.x>.
- Ryfe, D. (2002). The practice of deliberative democracy: A study of 16 deliberative organizations. *Political Communication*, 19, 359-377. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01957470290055547>.
- Sáenz, E. (2008). El papel del Parlamento español en la democracia de partidos. *Revista de Derecho Político*, 73, 149-176. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5944/rdp.73.2008.9063>.
- Sánchez de Dios, M. (2005). La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del 'gobierno de partido'. *Política y Sociedad*, 42 (1), 227-255.
- Sartori, G. (1999). Comparación y método comparativo. En G. Sartori y L. Morlino (comps.). *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-50). Madrid: Alianza.
- Schmitt, C. (1985) [1923]. *The crisis of parliamentary democracy*. Baskerville: MIT Press.
- Stasavage, D. (2007). Polarization and publicity: Rethinking the benefits of deliberative democracy. *The Journal of Politics*, 69 (1), 59-72. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00494.x>.
- Steenbergen, M., Bächtiger, A., Spörndli, M. y Steiner, J. (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1 (1), 21-48. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110002>.
- Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M. y Steenbergen, M. (2004). *Deliberative politics in action. Analysing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toye, R. (2013). *Rhetoric. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsakona, V. (2012). Linguistic creativity and institutional design: the case of Greek parliamentary discourse. *Byzantine and Modern Greek Studies*, 36 (1), 91-109. Disponible en: <https://doi.org/10.1179/030701312X13238617305734>.

- Warren, M. (2007). Institutionalizing deliberative democracy. En S. Rosenberg (ed.). *Deliberation, participation and democracy. Can the people govern?* (pp. 272-288). New York: Palgrave.
- y Mansbridge, J. (2013). Deliberative negotiation. En J. Mansbridge y C. Jo Martin (eds.). *Negotiating agreement in politics* (pp. 86-120). Washington: American Political Science Association.
- Weale, A., Biquelet, A. y Bara, J. (2012). Debating abortion, deliberative reciprocity and parliamentary advocacy. *Political Studies*, 60 (3), 643-667. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00928.x>.
- Yack, B. (2006). Rhetoric and public reasoning. An Aristotelian understanding of political deliberation. *Political Theory*, 34 (4), 417-438.

JÜRGEN W. FALTER (ed.): *Junge Kämpfer, alte Opportunisten. Die Mitglieder der NSDAP 1919-1945*, Frankfurt/New York, Campus, 2016, 499 págs.

Cuando la Segunda Guerra Mundial tocó a su fin, el Partido Nacional-socialista Obrero Alemán (NSDAP) contaba con una cifra estimada de 8,8 millones de afiliados, lo que equivalía a un 15 % de la población con derecho a voto que en esos momentos abarcaba el Reich alemán. De ellos, algo más de un millón procedían de los territorios anexionados, de Austria, los Sudetes, Danzig, el territorio de Memel y Prusia Oriental, sobre todo. Nunca un partido en la historia de Alemania ha llegado siquiera a aproximarse a esas dimensiones. Las cifras absolutas de afiliación al NSDAP son diez veces superiores a las que el SPD o la CDU han podido exhibir en sus respectivos momentos dorados. Sin embargo, y pese a la exhaustiva atención que el nacionalsocialismo ha atraído en la historiografía, a día de hoy se sabe relativamente poco sobre el perfil del afiliado al partido nazi, cuántos llegaron a ser, quiénes acabaron abandonando el partido (y por qué), a qué grupos estuvo abierta la afiliación en momentos en que el partido cerró sus puertas a la población en general o cuántas mujeres engrosaron sus filas.

No son estas todas las cuestiones que aborda el libro editado por Jürgen W. Falter bajo el título de *Jóvenes luchadores, viejos oportunistas. Los miembros del NSDAP, 1919-1945*, pero sí las principales. Falter es un politólogo emérito de la Universidad de Mainz de amplia y reconocida trayectoria en el estudio del comportamiento electoral de los alemanes que ha dedicado gran parte de su labor profesional a investigar el voto durante la República de Weimar en general (recogido en su ya clásico *Wahlen und Abstimmungen in der Weimarer Republik, 1919-1933*, publicado en 1986 en colaboración con Siegfried Schumann y Thomas Lindenberger), y el voto al NSDAP en particular (resultados recogidos en su libro no menos clásico *Hitlers Wähler*, de 1991). En el marco de un proyecto de investigación de largo aliento del que se anuncian publicaciones ulteriores, Falter y un equipo de diez colaboradores y colaboradoras nos presentan una exhaustiva y clarificadora investigación empírica que arroja luz sobre aspectos hasta ahora poco conocidos, cuando no desconocidos, sobre la afiliación al NSDAP.

Unas 12 millones de fichas de afiliación sobrevivieron a la guerra, conservadas hoy en el Archivo Federal de Alemania (*Bundesarchiv*). En dichas fichas los peticionarios de ingreso debían consignar más de 20 informaciones personales, tales como nombre y apellidos, lugar de nacimiento, domicilio, región, ocupación laboral o formación académica, aunque (lamentablemente) no otros datos que contribuirían sobremanera a delimitar el perfil del afiliado al NSDAP, como son la confesión religiosa, la afiliación sindical o posibles afiliaciones partidarias precedentes. El trabajo empírico descansa en una amplia muestra de 50 000 solicitudes.

Bajo el principio directriz de que debía tratarse de una organización de cuadros nazis convencidos, la afiliación al NSDAP no fue posible en todo momento al conjunto de la población. Precisamente a delimitar quién y cuándo ingresó en el partido está dedicada una buena parte del esfuerzo de clarificación del libro. Son dos los momentos a considerar a este respecto: primero, la fase de partido-movimiento del NSDAP antes de enero de 1933, y segundo, la fase de régimen a partir de ese momento. El perfil de los afiliados, las cifras absolutas, así como su motivación para vincularse a las filas del partido nazi, variaron considerablemente entre un periodo y otro.

Antes del 1 de mayo de 1933 las puertas de la afiliación al NSDAP permanecieron abiertas a todo ciudadano alemán, siempre y cuando (según la lógica excluyente nazi) quien efectuase la solicitud de admisión exhibiese unas credenciales arias impolutas. Quedaban excluidos, pues, los judíos, mestizos y gitanos, además de los masones, miembros de otras organizaciones secretas y los alemanes arios convertidos al islam. Por expresarlo en cifras: en 1925, el año de la refundación del NSDAP tras la excarcelación de Hitler después del intento de golpe de Estado de noviembre de 1923, el partido contaba con 25 372 afiliados; en 1932 ya eran 921 422, la mayor parte de ellos vinculados al partido en los dos años precedentes al compás de sus éxitos electorales. Los primeros meses de 1933, hasta el 1 de mayo cuando el partido decidió poner freno a la avalancha de solicitudes de ingresos, el número de altas, un total de 1 762 000, fue espectacular. Por recogerlo en términos distintos: casi dos tercios de todos los afiliados con que contaba el partido nazi en mayo de 1933 se habían afiliado en los cuatro meses precedentes y, en especial, en marzo y abril, justo después de que se celebraran las últimas elecciones que sepultaron definitivamente el régimen republicano. A este grupo de afiliados se los denominó peyorativamente «caídos de marzo» (*Märzgefällene*), y fueron contemplados con especial suspicacia por la dirección del partido bajo la fundada sospecha de que albergaban un gran número de carreristas y oportunistas, espoleados por la búsqueda de beneficios personales y no tanto por su fe en la religión política nazi. La

desconfianza ante la avalancha de nuevos ingresos quedó reflejada en el hecho de que la dirección nacional del partido estableció un periodo de prueba de dos años para todos los afiliados tras el 30 de enero de 1933, una medida antes no contemplada en el reglamento del NSDAP.

La dirección del partido tradujo el recelo en cierre. Entre mayo de 1933 y 1937 no fue posible la afiliación, bien que con algunas excepciones reseñables: los miembros de las Juventudes Hitlerianas con una hoja de servicios intachable al movimiento y con 18 años cumplidos, los integrantes de la Organización Nacionalsocialista de Células de Empresa (NSBO) y los miembros de las SA y las SS sí que pudieron presentar solicitudes de ingreso. La primera consecuencia del bloqueo fue una dramática disminución de los nuevos feligreses del partido totalitario: 28 000 en 1934, 163 000 en 1935 y 102 000 en 1936. Del total de estos ingresos, unos 50 000 (una sexta parte) eran menores de 21 años, lo cual contribuyó a la regeneración de la afiliación.

En mayo de 1937 el partido aflojó la mano de la afiliación, circunstancia de la que se aprovecharon unos 3 millones de personas, según las estimaciones del equipo de Falter: en un solo año el partido pasó de 2 670 000 a 5 630 000 afiliados. Los años siguientes el partido siguió incrementando sus filas a ritmo frenético, con 685 000 nuevos miembros en 1938 y 1 120 000 en 1940, hasta que en 1942 cerró otra vez las puertas, una vez más con la excepción hecha de miembros de las secciones juveniles nazis (masculina y, ahora, también femenina) y de soldados licenciados y condecorados de la Wehrmacht cuyos miembros, por principio, no podían afiliarse.

Una de las aportaciones del libro hace referencia a la motivación para la afiliación según el momento (en la fase de movimiento, o ya con el régimen establecido, con 1933 como punto de inflexión). No resulta novedosa en el cuerpo del saber sobre el nacionalsocialismo, pero sí el hecho de que venga acompañada de una sólida base empírica en su auxilio, y discurre en los términos siguientes. Hasta su acceso al poder, el partido se nutrió de una «minoría histórica» de «viejos combatientes» (entiéndase «viejos» como nazis de primera hora, no necesariamente de edad), curtidos en el «periodo de lucha» republicano, creyentes fieles en la cosmovisión racial nazi de matriz darwinista, en el antisemitismo eliminatorio, en el culto al Führer, en el antiparlamentarismo y en el ultranacionalismo. Los autores aventuran la cifra de entre 600 000 y 800 000 fervientes nazis entre la afiliación de esos años, con el siguiente perfil: varones en su inmensa mayoría (las afiliadas suponían en estos momentos entre el 5 y el 8 % del total), casi todos jóvenes (la muestra habla de un 98,4 % de menores de 29 años), solteros, con puestos de trabajo de baja cualificación y remuneración, cuando no parados, que residían en localidades de menos de 5000 habitantes de zonas protestantes dominadas por partidos conservadores y nacionalistas. A este último

respecto, referido en la literatura especializada como el «confesionalismo político», la muestra con la que trabajan Falter y sus colaboradores/as revela que un 49 % de los afiliados procedían de entornos protestantes con arraigo de partidos burgueses nacionalistas (entornos que representaban un 37 % del total del país); en cambio, solo un 22 % de los afiliados venían de zonas dominadas por partidos católicos (el *Zentrum* y un partido conservador de ámbito bávaro), frente a un 30 % del país. Los entornos dominados por partidos obreros (socialdemócratas y comunistas) también arrojaban cifras más bajas de afiliados al NSDAP de los que le correspondería por su peso poblacional. A partir de las elecciones de septiembre de 1930, cuando el partido se alzó con el 18 % de los votos, pero sobre todo después del ascenso de Hitler al poder a principios de 1933, se produjo una avalancha de nuevos ingresos quintaesenciados en los «caídos de marzo» ya mencionados. En términos de edad, estos advenedizos eran algo mayores que los nazis de primera hora: la mitad de los vinculados al NSDAP después de 1933 tenían más de 40 años, y solo un despreciable (en términos estadísticos) 0,1 % de ellos tenían entre 17 y 20 años; en consecuencia, entre ellos predominaban los varones con responsabilidades familiares y ocupación laboral, sobre todo en el sector público, en particular funcionarios y maestros. A partir de 1938, el porcentaje de mujeres entre los nuevos afiliados se disparó, oscilando entre el 16 % de los nuevos ingresos en 1938, y el 37 % en 1944, entre otras razones (además de porque a partir de 1937 el partido se esforzó por feminizar la base del partido) porque durante los años de prohibición generalizada de nuevos ingresos en el partido uno de los pocos grupos que disfrutaron de las puertas abiertas fueron las activistas de la Liga de Muchachas Alemanas (*Bund Deutscher Mädel*). En esta oleada de ingresos, la divisoria por zonas del país con arraigo protestante, católico y obrero, que antes había marcado diferencias en el potencial nazi de reclutamiento a sus filas, dejó de ser determinante. Durante la República de Weimar, católicos y obreros se enfrentaban a sanciones sociales si se vinculaban al partido nazi; a partir de 1933 este tipo de control pierde fuerza. Si antes de 1933 la etiqueta que mejor describe a la militancia del NSDAP es la de «jóvenes luchadores» (la edad media de los miembros del partido hasta 1933 era de 30 años), a partir de 1933 quienes dominarán el panorama serán los «viejos oportunistas» (que de promedio tenían 45 años).

En lo que constituye una novedad de la investigación, los autores identifican a una categoría de militantes sobre la que hasta ahora apenas había datos. Se trata de los solicitantes de baja en el NSDAP. Sus cifras trascienden lo anecdótico: entre 1925 y 1945 alrededor de 760 000 afiliados optaron por abandonar el partido, un 8 % de todos los que alguna vez llegaron a integrar sus filas. Un 40 % de los afiliados antes de 1933 acabaron dejando el partido, de

forma desproporcionada obreros, decepcionados en cualquier caso por el rumbo que estaba tomando el partido, de forma habitual entre uno y tres años después del momento de su afiliación. La motivación para la baja, el desencanto con la institucionalización del movimiento, es una deducción que resulta plausible, pero no una afirmación que los autores puedan aventurar a partir de datos fehacientes, por la sencilla razón de que no hay evidencia empírica que permita apuntalarla. Hasta el advenimiento del régimen nazi los costes de la desafección eran bajos; a partir del establecimiento del régimen nazi, la baja del partido (que se siguió produciendo, en general entre los camisas pardas del periodo republicano) constituía una muestra inequívoca de disidencia, con los riesgos y sanciones potenciales que ello pudiera acarrear, en el plano profesional, sin ir más lejos. Entre los oportunistas afiliados a partir de 1933 apenas si se habrían producido bajas, según los datos de Falter y colaboradores. De forma excepcional, en 1934 las bajas (un total de 127 000) superaron ampliamente a las altas (28 000), registrándose por primera y única vez en la historia del partido un saldo negativo. Con todo, unos 200 000 de quienes presentaron su baja se volvieron a afiliarse con posterioridad. A lo largo de la historia del partido se resolvieron asimismo unas 70 000 expulsiones, que no respondieron a limpiezas internas (como sí hubo en la URSS), sino a impagos de las cuotas o a la poca convicción en la defensa del ideario nazi, así como unas 460 000 bajas por defunción (muertes en el frente, víctimas de bombardeos y muerte natural).

El libro de Falter representa un avance sustancial en el conocimiento de la organización que articuló al movimiento nazi desde su inepción tras la Primera Guerra Mundial hasta su colapso definitivo en 1945. Nos permite conocer mucho mejor quiénes y cuántas personas se integraron al NSDAP y por qué, pero también cuántos se sintieron decepcionados por la institucionalización del movimiento hasta el punto de abandonar el partido. El libro ofrece además varios capítulos teóricos y metodológicos, que dan cuenta de aspectos como, por ejemplo, las razones de la vinculación y desafección partidaria o el estado de la cuestión de sobre la afiliación al NSDAP, así como varios estudios regionales que cubren aspectos más específicos. Algunas reiteraciones que acompañan el trabajo y que habrían sido mercedoras de un mayor esfuerzo de edición no llegan a ensombrecer unos resultados que suponen un avance sustancial en el conocimiento del movimiento y régimen nazis a través de su principal instrumento, el NSDAP.

*Jesús Casquete*

Universidad del País Vasco  
y Centro de Estudios sobre Antisemitismo (ZfA, Berlín)

JUAN FRANCISCO FUENTES: *Con el Rey y contra el Rey. Los socialistas y la monarquía: de la Restauración canovista a la abdicación de Juan Carlos I (1879-2014)*, Madrid: La Esfera de los Libros, 2016, 503 págs.

### El PSOE y la monarquía

Lo primero que llama la atención de este libro es lo bien escrito que está. Se lee de maravilla. Con un ritmo y una fluidez que nunca decaen. Estos rasgos lo aproximan a veces, sobre todo en los capítulos finales, al mejor periodismo de investigación, aunque se trata de un riguroso estudio historiográfico, llevado a cabo a partir de unas fuentes primordialmente directas (archivos, prensa, entrevistas), algunas inéditas, por parte de un reputado y ya veterano catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense.

Tres han sido las áreas de interés en las que se ha centrado la vasta producción investigadora de Juan Francisco Fuentes: la historia de los conceptos políticos, la biografía político-intelectual, como las dedicadas a Largo Caballero, Luis Araquistáin y Adolfo Suárez, y la historia del socialismo español. A esta última área se suma el libro que ahora se comenta, en el que se repasan los ciento veinticinco años que van desde la fundación del PSOE, en 1879, hasta la abdicación de Juan Carlos I, en 2014.

Pese a definirse como un partido republicano desde su creación, Fuentes pone de relieve que hasta el «Desastre del 98» la mayoría de sus dirigentes, entre ellos Pablo Iglesias, separándose en este punto de Jaime Vera, consideraron que la polémica sobre la forma de gobierno no era esencial para el partido obrero. Solo lo era para los partidos burgueses republicanos, con los que las relaciones no fueron siempre cordiales. En sus críticas al republicanismo pesó no poco el recuerdo de la I República, que había acabado disolviendo la I Internacional. Aunque este recelo nunca desapareció durante la Restauración, las cosas fueron cambiando a partir de 1898 y sobre todo tras el acceso al trono de Alfonso XIII, cuando los socialistas llegaron a acuerdos electorales con los republicanos. Así ocurrió después de los sucesos de la Semana Trágica. Para Pablo Iglesias el triunfo electoral de la conjunción republicano-socialista en 1910, que a él le permitió obtener por vez primera un acta de diputado, no suponía solo una victoria sobre el «odioso Maura», sino sobre la monarquía y sobre el propio monarca, a quien aconsejó que preparase los bártulos y se dispusiese a salir de España, «porque lo que es esta vez estamos dispuestos a echarte y a echarte pronto» (p. 24).

Pese a que la alianza electoral con los republicanos volvió a repetirse en febrero de 1918, la conveniencia de mantenerla distanció a Indalecio Prieto, firme partidario de ella, de Largo Caballero, mucho más reticente. Las críticas a la monarquía aumentaron en el seno del PSOE después del Desastre de



Annual, en 1921. Para este partido, el responsable último de ese desastre era Alfonso XIII. Así lo expuso ese año en las Cortes Julián Besteiro: «España no es la que ha ido a Marruecos; a Marruecos ha ido la monarquía española; ha ido el Rey; nosotros, no» (p. 36). En ese mismo lugar, pero a finales de 1922, Prieto acusó directamente al monarca de haber autorizado al general Silvestre a tomar la decisión de avanzar con sus hombres hasta Alhucemas. Con ese discurso, señala Fuentes, Prieto «emergió como nuevo guía espiritual del republicanismo español» (p. 37).

La actitud ante la Dictadura de Primo de Rivera volvió a dividir al PSOE. Frente al firme rechazo de Prieto y de algunos intelectuales próximos a él, como Luis Jiménez de Asúa y Fernando de los Ríos, los dirigentes más vinculados a la UGT, como Julián Besteiro y Francisco Largo Caballero, su secretario general, no dudaron en colaborar con el nuevo régimen. En este caso con el respaldo de un muy enfermo Pablo Iglesias, que moriría a finales de 1925. Desde las páginas de *El Socialista*, Largo Caballero ya se había felicitado de la «completa neutralidad de los trabajadores españoles ante el golpe militar» (p. 40), mientras que después se convirtió en un firme defensor de una pieza clave de la Organización Corporativa Nacional: los comités paritarios. En contrapartida, el Dictador le nombró vocal del Consejo de Estado en representación del Consejo Superior del Trabajo. Tras la destitución de Primo de Rivera, en 1930, fueron creciendo las voces dentro del PSOE, incluso en su ala caballerista, en contra de la monarquía y a favor de la República. Solo Besteiro mantendría su desacuerdo en vincular el partido obrero a la opción republicana.

Resulta muy revelador que en el Pacto de San Sebastián, suscrito en agosto de 1930, no estuviese representado el PSOE, pues la presencia de Prieto fue a título meramente individual. Ello no fue óbice para que en el primer Gobierno de la República, presidido por Alcalá Zamora, figurasen tres destacados socialistas: el propio Prieto en Hacienda, Fernando de los Ríos en Justicia y Largo Caballero en Trabajo.

Fuentes recuerda que si la llamada izquierda burguesa apoyó, al menos al principio, las reformas sociales impulsadas por Largo Caballero, el PSOE hizo suya una República «creada a imagen y semejanza del republicanismo histórico, incluida la institucionalización de símbolos por completo ajenos a la tradición socialista, como la bandera tricolor, el «Himno de Riego» y la vieja alegoría liberal de la matrona y el León» (pp. 67 y 68). Esta «republicanización del PSOE» se reforzó tras la amplia victoria de la coalición gobernante en las elecciones a Cortes Constituyentes, celebradas en junio, que otorgaron al Gobierno cerca de 400 escaños, de ellos 116 para el PSOE. En lógica contrapartida, las Cortes —que abrieron sus sesiones un 14 de julio, en homenaje a la gran Revolución del país vecino— otorgaron la presidencia a Julián Besteiro, así como cinco de los veintiún miembros de la Comisión encargada de

redactar la nueva Constitución. Entre ellos, Luis Jiménez de Asúa, que la presidió, y Luis Araquistáin, el más relevante ideólogo de Largo Caballero.

La matanza de Casas Viejas, en enero de 1933, aumentó la brecha entre la clase obrera y el nuevo régimen republicano y radicalizó la sociedad y la política. Una radicalización a la que no fue ajena la llegada de Hitler al poder ese mismo mes. El apoyo de una parte muy relevante del PSOE, la dirigida por Largo Caballero, que controlaba la UGT, a la República, comenzó a debilitarse. Las críticas a la «república burguesa» arreciaron. A las siguientes elecciones generales, celebradas en noviembre de 1933, los socialistas y los republicanos ya concurrieron por separado, en contra del criterio de Prieto, que no pudo imponerse al de Largo Caballero. La CEDA y el Partido Radical fueron los claros vencedores de esos comicios.

La entrada de la CEDA en el Gobierno de Lerroux, en octubre de 1934, llevó a la CNT y a la UGT a convocar una huelga general y a promover una insurrección armada, apoyada por prietistas y caballeristas, aunque sus móviles fuesen distintos: «[...] mientras los primeros pretendían defender con las armas la república democrática del 14 de abril de la amenaza que representaba el nuevo Gobierno, los segundos aspiraban a convertir la incorporación de la CEDA al ejecutivo en la señal de una insurrección que debía liquidar el régimen burgués en su versión gorro frigio» (p. 79).

La represión de los insurrectos en Asturias preparó el terreno para el triunfo del Frente Popular en las terceras y últimas elecciones generales de la República, celebradas el 16 de febrero de 1936. Las candidaturas frentepopulistas, que agrupaban a varios partidos republicanos, al PSOE, al PCE y al POUM, obtuvieron poco más de la mitad de los votos emitidos, pero en escaños la victoria era todavía mayor. Alcalá Zamora fue destituido en abril de la Presidencia de la República y sustituido por Azaña, quien, tras ser vetado Prieto por su propio partido, dominado por Largo Caballero, se vio obligado a nombrar presidente del Gobierno a Casares Quiroga. Muy pocos días después se produciría el levantamiento militar, preludio de una larga Guerra Civil en la que Largo Caballero, no Prieto, ocuparía la Presidencia del Gobierno, hasta que en mayo de 1937 fue sustituido por Juan Negrín, un antiguo prietista, que en 1938 se distanciaría de su mentor y se convertiría en el adalid de la resistencia incondicional a Franco.

La penosa experiencia en la Francia ocupada por los alemanes y en el campo de concentración de Oranienburg modificará profundamente la actitud de Largo Caballero hacia la democracia liberal, otrora despreciada y ahora valorada en su justa medida. Lo resalta Juan Francisco Fuentes, quien añade que ese cambio de actitud contribuyó de manera decisiva a reconciliar las dos principales facciones hasta entonces enfrentadas en el seno del PSOE: la de Prieto, de un lado, y la de Largo Caballero, de otro. Ahora las diferencias se establecían entre

esos dos dirigentes y Negrín, pero más por las discrepancias surgidas durante el reciente conflicto bélico que por diferencias respecto del futuro político de España. El otro dirigente histórico de ese partido, Julián Besteiro, uno de los principales apoyos en marzo de 1939 del Consejo Nacional de Defensa del coronel Casado, había muerto al año siguiente en la cárcel de Carmona.

El mantenimiento de la dictadura franquista tras la derrota del Eje en 1945 y, ya iniciada la Guerra Fría, el apoyo de los Estados Unidos a Franco, provocó una enorme decepción a los exiliados republicanos y socialistas. Las diferencias entre ellos se hicieron, por otra parte, más acusadas. Mientras los primeros siguieron defendiendo la legalidad de 1931, los segundos la consideraban liquidada. Este planteamiento dio alas a complejas negociaciones del PSOE con los partidarios de don Juan, que cristalizaron el 30 de agosto de 1948 en el llamado Pacto de San Juan de Luz, suscrito entre el conde de los Andes y Prieto, dirigente indiscutible del PSOE tras la muerte de Largo Caballero en 1946. Entre las bases de ese pacto, muy bien descrito por Fuentes, figuraban la concesión de una amplia amnistía, la promulgación de una declaración de derechos de la persona, la incorporación de España al grupo de las democracias occidentales y la celebración de una consulta sobre la futura forma de gobierno. Incluso Jiménez de Asúa, que tan destacado papel había tenido en la elaboración de la Constitución de 1931, había animado a Prieto a pactar con los juanistas, pues, a su juicio, lo que importaba era «volver a España, aunque sea bajo el régimen monárquico» (p. 166). Para él, en realidad, «la ruta republicana» había entrado, a la altura de 1948, en «una vía muerta», de modo que a los socialistas no podía satisfacerles «la parodia extra-territorial de la República» (p. 427). Prieto, por su parte, reconocería por aquel entonces, según consigna Gil Robles en su diario el 6 de agosto de 1949: «[...] yo no puedo gobernar con la monarquía, pero quiero ser el Castelar que empuje a mi partido a que se incorpore a la vida nacional, entrando en la monarquía por la vía democrática» (p. 166). A resultas del Pacto de San Juan de Luz, el PSOE decidió retirar los representantes socialistas en la Diputación Permanente de las Cortes republicanas en México.

Pero ese pacto saltó por los aires cuando se hizo pública la entrevista que tan solo cinco días antes habían celebrado en el *Azor* Franco y don Juan, en la que el primero consiguió aplazar las demandas del segundo de una pronta restauración monárquica en su persona. Ante estas revelaciones, Prieto reconoció su fracaso y por un tiempo los contactos con los juanistas cesaron, lo que, sin embargo, no supuso llegar a una alianza con los republicanos, requerida por Álvaro de Albornoz y apoyada por algunos dirigentes socialistas, como Wenceslao Carrillo, pero sañudamente combatida por otros, como Luis Araquistáin.

En realidad, las convicciones liberales del primogénito de Alfonso XIII eran muy endeables. Don Juan, en efecto, y en ese extremo la información que

aporta Fuentes es especialmente reveladora, pasó de defender durante la Guerra Civil y los años inmediatamente posteriores la monarquía tradicional del carlismo a propugnar una monarquía constitucional en el Manifiesto de Lausana el 19 de marzo de 1945, del mismo modo que a la vez que auspiciaba acuerdos con los socialistas exiliados para derrocar a Franco, negociaba con este su pronto reconocimiento como Rey de España. Decididamente, como concluyó Prieto, don Juan no era de fiar. La aprobación de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, en 1947, fue la respuesta de Franco a los devaneos de don Juan, que le obligaba a decidirse si optaba por una restauración de la monarquía contra Franco o con él, que fue lo que a la postre ocurrió, pero en la persona de Juan Carlos, nombrado su sucesor en 1969.

La política de reconciliación nacional defendida por el PCE en 1956 alejará la lucha antifranquista de la legalidad republicana para apostar por un diálogo entre vencidos y vencedores —y entre los hijos de unos y otros, como defendieron los estudiantes universitarios madrileños que se manifestaron contra el SEU ese mismo año— acerca del futuro del Estado español. Un diálogo que no podía consistir en restablecer la Constitución de 1931 y los estatutos de autonomía aprobados bajo su vigencia, sino en iniciar un proceso constituyente. Este planteamiento lo asumieron algunos destacados miembros del PSOE, en el que se fue haciendo cada vez más patente la brecha entre Rodolfo Llopis, al frente de ese partido en Toulouse desde 1962, tras la muerte de Prieto, y los militantes socialistas del interior, por otra parte muy escasos.

1962 fue un año relevante en la lucha contra el franquismo, pues junto a una prolongada huelga en la cuenca minera asturiana («La huelgona»), de notable repercusión nacional, a principios de junio de ese año tuvo lugar en Múnich una reunión de un centenar de personas de dentro y fuera de España, procedentes de diversas formaciones políticas, excepto del PCE, bajo la presidencia de Salvador de Madariaga. A esa reunión, denominada «Contubernio de Múnich» por los voceros del régimen franquista, los demócratas cristianos, sin duda el grupo predominante, estaban representados, entre otros, por José M.<sup>a</sup> Gil Robles, mientras que por el PSOE, junto a varios destacados militantes del interior, asistió su secretario general, Rodolfo Llopis, quien solicitó a Joaquín Satrústegui que transmitiera confidencialmente a don Juan el siguiente mensaje: « El PSOE tiene un compromiso con la República, que mantendrá hasta el final. Ahora bien, si la Corona logra establecer pacíficamente una verdadera democracia, a partir de ese momento respaldará lealmente a la monarquía» (p. 227).

Durante la década siguiente se reforzaron el movimiento obrero (con la creación de las CC.OO., que rebasa con creces el influjo de las históricas UGT y CNT) y el estudiantil. Los dos principales arietes en la lucha contra la dictadura. Ante la muerte del dictador, que se preveía próxima, se crearon

alternativas unitarias de la oposición: la Junta Democrática, impulsada por el PCE y el pequeño PSP de Tierno Galván, y la Plataforma Democrática, auspiciada por un renovado PSOE, que desde el Congreso de Suresnes, en 1974, encabezaba Felipe González, avalado por los más relevantes socialistas europeos. Desde un punto de vista programático, ese congreso afianzó el sesgo radical del socialismo español, «más cerca de la nueva izquierda mayosesentayochista... que de la tradición pablista», con su apelación al antiimperialismo y al derecho de autodeterminación, «dentro del contexto de la lucha de clases», y de la constitución de una «república federal de las nacionalidades que integran el Estado español» (pp. 254 y 256). Como escribe Juan Francisco Fuentes al comentar ese «izquierdismo de salón», «reivindicar la república permitía reforzar el vínculo sentimental con la militancia y pescar en las revueltas aguas de la izquierda no socialista, ricas en cuadros y acaso en votos» (p. 274).

El PSOE, a través de Luis Gómez Llorente, mantuvo la defensa de la forma de gobierno republicana en el debate de las Cortes Constituyentes, a sabiendas de que no saldría adelante. Era un lujo que ese partido se podía permitir, a diferencia del PCE.

La reconciliación plena del PSOE y la monarquía vendría de la mano de Felipe González y Juan Carlos I, cuyas relaciones fueron excelentes a lo largo de los trece años y medio de Gobierno del primero, a diferencia de lo que había ocurrido con Suárez al final de su mandato y desde luego de lo acontecido con Fraga y Aznar, con quienes el monarca se mantuvo siempre frío y receloso. Incluso cuando el desgaste de Felipe González era patente en la primera mitad de los años noventa del pasado siglo, a resultas del GAL y de los escándalos de corrupción, Juan Carlos no dejó de mostrarle su apoyo y afecto. Y también su respeto a un dirigente con verdadera talla de estadista, que había logrado incorporar España a la CEE el 1 de enero de 1986 —una fecha que representó «la apoteosis de la cohabitación, la prueba palpable del éxito de aquella rara síntesis histórica, inédita en España, entre monarquía y socialismo» (p. 324)— así como a la OTAN, además de reforzar el Estado de bienestar y el prestigio internacional de la nación. Ese respeto lo volvería a poner de manifiesto Juan Carlos durante el proceso que condujo a su abdicación en junio de 2014. La opinión de González respecto al modo y la fecha fue tenida muy en cuenta por el Rey cuando este no tuvo más remedio que adoptar esa difícil decisión ante el notorio desprestigio de su imagen entre amplios sectores de la población, en buena medida debido a sus peligrosas amistades.

De muy cordiales pueden calificarse las relaciones que mantuvieron Juan Carlos y Zapatero desde que este accedió al Gobierno en marzo de 2004, después del terrible atentado de Atocha. El «republicanismo cívico» defendido por el leonés, tomado de Philip Pettit, más que poner en cuestión la monarquía juancarlista venía a refrendar la noción de «república coronada» que durante la

Restauración había enunciado el krausista Gumersindo de Azcárate. Otro leonés, pero sin duda mucho más consistente. Ciertamente que la apuesta estratégica del nuevo inquilino de la Moncloa por la llamada «Memoria Histórica» supuso idealizar el recuerdo de la II República entre los más jóvenes (y menos documentados) militantes y simpatizantes del PSOE (algunos de los cuales se pasarían después a Podemos). Pero nunca se llegó a romper el estrecho vínculo que el PSOE mantenía con la Corona desde la Transición ni el apoyo y afecto del Rey a Zapatero. Un apoyo y un afecto que se mantuvieron también a pesar del contencioso catalán que estalló durante esos años, en no pequeña parte creado por la frívola actitud de Zapatero y de su admirado Maragall ante el «Nou Estatut». Las buenas relaciones entre el monarca y el presidente del Gobierno se mantuvieron incluso cuando ya era patente que había perdido el apoyo de buena parte de su electorado tras el giro copernicano que en mayo de 2010, en plena recesión, tantos años negada, se vio obligado a llevar a cabo en su política económica. Acabaría pagando sus graves errores en las elecciones de noviembre del año siguiente, en las que el POSE obtuvo el peor resultado desde la II República.

En definitiva, pues, este amenísimo libro, imprescindible para conocer la compleja relación entre el PSOE y la forma de gobierno republicana a lo largo de ciento veinticinco años, corrobora el comentario de Felipe González en junio de 2014 a una radio colombiana, que Juan Francisco Fuentes recoge a modo de conclusión: «Mis compañeros se confunden al decir que los socialistas siempre hemos sido republicanos. No es así. Éramos accidentalistas» (p. 428).

*Joaquín Varela Suanzes-Carpegna*  
Universidad de Oviedo

MIGUEL JEREZ-MIR, JOSÉ REAL-DATO Y RAFAEL VÁZQUEZ GARCÍA (coords.): *Iberian elites and the EU. Perceptions towards the European integration process in political and socioeconomic elites in Portugal and Spain*, Granada, Editorial Universidad de Granada, 2015, 244 págs.

Las dificultades a las que se enfrenta actualmente la Unión Europea ponen a prueba la solidez de las bases de su legitimidad, tanto entre la población como entre sus élites políticas. Estas últimas han sido tradicionalmente uno de los motores del proyecto europeísta, puesto que los dirigentes políticos y sociales han desempeñado un papel clave en la construcción de la identidad y en el impulso de las expectativas ciudadanas vinculadas a la UE (Cotta, 2012). ¿Está en crisis este apoyo desde arriba al proyecto europeo? Y, en cualquier caso, ¿cuáles son las razones que explicarían su continuidad (o su erosión)? Tales son los interrogantes que centran el contenido de esta obra de

investigación, coordinada por los profesores Miguel Jerez (Universidad de Granada), José Real (Universidad de Almería) y Rafael Vázquez (Universidad de Granada), miembros del internacionalmente reconocido grupo de investigación sobre élites políticas de Granada, herederos de la tradición de Juan Linz sobre los estudios de ministros y parlamentarios en la España contemporánea. Los autores son académicos de universidades españolas y portuguesas, expertos en el campo de las élites políticas. El libro es un producto más del mastodóntico proyecto europeo IntUne dedicado al estudio de las percepciones de ciudadanos y élites sobre la Unión Europea, que se puso en marcha hace más de una década entre universidades de diversos países comunitarios (Bellucci, Sanders y Tóka, 2012; Best, Lengyel y Verzichelli, 2012; Sanders, Magalhães y Tóka, 2012). En este caso, los trabajos recogidos en el volumen se circunscriben al análisis comparado del caso ibérico (España y Portugal), contribuyendo de paso a superar la inexplicable laguna que existe en los estudios políticos comparados entre ambos países. La pertinencia de esta perspectiva ibérica no tiene solo un sentido geográfico. No es ninguna novedad que los ciudadanos de España y Portugal han mantenido un apoyo rotundo al proceso de construcción europea desde hace décadas, especialmente tras la adhesión a los tratados europeos en 1986. Y su evolución política paralela plantea interrogantes sobre el impacto de la cultura y las instituciones en el desarrollo de la identidad europea en nuevos miembros comunitarios.

Siguiendo el marco teórico del proyecto IntUne, el libro fija su atención sobre los principales aspectos que definen la «europeidad» de los ciudadanos de la UE: su identidad, su apoyo a las instituciones comunitarias, así como sus percepciones sobre la representación y sus expectativas sobre la gobernanza europea. Los cuatro capítulos centrales de la obra están dedicados a cada una de estas dimensiones, introducidas por una presentación de la evolución reciente de los casos de España y Portugal (capítulo 2). Así, el capítulo 3 se pregunta por las bases que alimentan la identidad europea de élites y ciudadanos, medida con los indicadores de sentimiento de pertenencia y de adhesión a la UE. El capítulo 4 explora el apoyo al sistema político europeo mediante la dimensión de satisfacción con el funcionamiento de la UE, según las opiniones de los parlamentarios españoles y portugueses. Por su parte, el capítulo 5 analiza la evolución de las preferencias de las élites de ambos países sobre el grado de europeización del proceso de confección de políticas públicas. En particular, identifica las principales razones que favorecen que los miembros de las élites sean más o menos favorables a que la gestión de políticas específicas (como la lucha contra el desempleo, la política de inmigración, el cambio climático o las políticas de sanidad, entre otras) recaiga sobre las instituciones nacionales o sobre la UE. Finalmente, el capítulo 6 analiza el impacto de la crisis económica (comparando los datos de 2007 y 2009) sobre el apoyo y la

confianza en la UE entre las élites y los ciudadanos en el sur de Europa, incluyendo también el caso de Grecia (también incluida en el proyecto IntUne), aparte de España y Portugal.

El objetivo del libro busca contrastar empíricamente las principales argumentaciones teóricas que se han empleado, por parte de la literatura existente, para explicar las percepciones de las élites sobre la UE. La primera de ellas, basada en la perspectiva utilitarista, asocia los niveles de legitimidad y apoyo al proyecto europeísta con los beneficios obtenidos y el rendimiento institucional percibido por parte de élites y ciudadanos (ya que este argumento permite ser aplicado a todos ellos). De este modo, el conocido argumento sugiere que el apoyo a la UE depende directamente de cuánto ha beneficiado a sus ciudadanos. Una segunda explicación «fuerte» de la legitimidad europea proviene de la movilización cognitiva, por la cual el apoyo a la UE puede depender también de las experiencias compartidas, a través de la cooperación, de la interacción y de los programas educativos que estimulan el contacto entre diversos países miembros. Con ello, se argumenta que cuanto más se conozcan los ciudadanos de países distintos, y posean experiencias compartidas, más se favorece la extensión de una identidad europea común, y de un apoyo al proyecto comunitario. El tercer argumento teórico se ha centrado tradicionalmente en la dimensión identitaria, sugiriendo que el debilitamiento de las identidades nacionales previas es una condición necesaria para el surgimiento de una identidad europea común. El último de los argumentos teóricos sostiene que el apoyo y la legitimidad del proyecto europeo está fuertemente condicionado por la ideología de los individuos, y sus concepciones de la sociedad y de las relaciones entre Estado y mercado. En este sentido, la construcción del proyecto europeo ha venido de la mano de las ideologías centrales de la segunda mitad del siglo pasado, mientras que su cuestionamiento (por rechazo o por insatisfacción) se ha favorecido del auge de nuevos radicalismos ideológicos en ambos extremos.

Para comprobar la validez de estos argumentos, formidablemente sintetizados en el capítulo 7 con el que los editores cierran la obra, los textos utilizan los datos de las dos primeras olas de encuestas y entrevistas realizadas por IntUne (2007 y 2009) a ciudadanos y a diversos estratos de élites (políticas, económicas y sociales). En este último caso, las encuestas se distribuyeron entre ministros, altos cargos y parlamentarios nacionales, dirigentes de sindicatos y patronales, y creadores de opinión, a partir de muestras representativas diseñadas mediante los criterios posicionales y de reputación, según el estrato. Los autores de cada capítulo emplean diversas técnicas multivariantes para tratar de sacar el máximo rendimiento analítico para cada interrogante teórico. Desde esta perspectiva, el libro ofrece un puñado de estudios de muy alta calidad teórica y metodológica, que sitúan esta obra como una referencia indiscutible en el estudio de las bases de la legitimidad de la UE en el espacio ibérico.



Sin duda, la mayor contribución del libro es subrayar el papel de la identidad nacional de las élites políticas y su percepción de los beneficios derivados del proyecto comunitario como factores principales para explicar el apoyo y la legitimidad de la UE, antes que sus experiencias compartidas o sus identidades ideológicas. Aunque estudios previos basados en las actitudes de la ciudadanía habían apuntado en una dirección parecida, estas conclusiones nos aportan algunas lecciones importantes para comprender la fragilidad del proyecto europeísta que parece manifestarse entre representantes y dirigentes. La crisis económica y, sobre todo, las disfunciones que esta ha dejado al descubierto en la arquitectura de la unión monetaria (cada vez más cuestionada desde la economía política) no solo han debilitado el apoyo ciudadano al proyecto europeo, sino que podrían erosionar dramáticamente también la confianza desde los propios representantes políticos. Esta amenaza podría reforzarse con el papel que las identidades nacionales siguen desempeñando, lo que nos ayuda a entender el riesgo que representan los nuevos nacionalismos de la derecha radical que, en las últimas dos décadas, han irrumpido incluso en el mismo Parlamento Europeo. Ante estas amenazas, la continua interacción entre élites a nivel europeo o el papel de anclaje que habían desempeñado las grandes familias ideológicas en el pasado pueden no resultar seguros suficientes para mantener los niveles de legitimidad y apoyo a la UE. Más allá, el estudio apunta de forma sutil, especialmente en su capítulo 6 (en el que se comparan las actitudes de élites y ciudadanos), que podrían estar dándose las condiciones para un potencial fallo de mercado en la representación de las actitudes de los ciudadanos menos europeístas, dado el creciente margen que podría derivarse en el apoyo europeo entre electores y representantes.

Quizá la principal limitación de la investigación, dadas las pretensiones iniciales planteadas por los coordinadores de la obra, radica en el poco margen temporal que permiten los datos para captar el impacto real que la crisis económica y sus derivadas políticas han podido ejercer sobre las percepciones de las élites políticas ante la UE. Hay que tener en cuenta que este factor no estaba previsto en el marco de análisis original de IntUne. El hecho de que la segunda ola de recogida de datos finalizara solo un año después del estallido de la crisis, cuando la crisis de la deuda y los rescates aún estaban por llegar al sur de Europa (aunque algunos analistas ya los apuntaban en el horizonte), impone una restricción temporal severa. Además, las diferencias notables que a veces se encuentran entre los dos casos de estudio, por muy cercanos que puedan parecer en el diseño inicial de la investigación, plantean dudas sobre la verdadera naturaleza de la explicación que a veces pueda darse a las motivaciones de sus élites políticas. ¿Existen unas élites políticas ibéricas ante la UE? Esa pregunta queda sin respuesta concluyente. Son limitaciones obvias que el propio equipo de investigación reconoce. De hecho, sus investigaciones posteriores han ido en la línea de

completar esta observación de conjunto (con la extensión mediante el proyecto ENEC en 2014), confirmando en muchos casos las intuiciones teóricas y explicativas apuntadas en este estudio (Magalhães, Cancela y Moury, 2016; Rodríguez Teruel, Real-Dato y Jerez-Mir, 2016; Vogel y Rodríguez-Teruel, 2016). Con todo, el resultado final de la obra constituye una aportación imprescindible para entender no solo por qué en España y Portugal se han mantenido, en buena medida, unas élites altamente europeístas, sino también por qué pueden haber surgido (o podrían surgir) nuevos actores que traten de recoger la representación de aquellos ciudadanos cada vez más insatisfechos con el rumbo (o la desorientación) actual de las instituciones europeas.

### Referencias

- Bellucci, P., Sanders, D. y Tóka, G. (eds.) (2012). *Europeanization of National Politics?: Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Best, H., Lengyel, G. y Verzichelli, L. (eds.) (2012). *The Europe of Elites. A Study into the Europeaness of Europe's Political and Economic Elites*. Oxford: Oxford University Press.
- Cotta, M. (2012). Political elites and a polity in the making: the case of the EU. *Historical Social Research*, 37(1), 167-192.
- Magalhães, P. T., Cancela, J. y Moury, C. (2016). Attitudes of Portuguese Parliamentary Elites Towards Europe Before and After the Crisis. *Historical Social Research*, 1(4), 173-194.
- Rodríguez Teruel, J., Real-Dato, J. y Jerez-Mir, M. (2016). National Political Elites and the Crisis of European Integration, Country Studies 2007-2014. *Historical Social Research*, 41(4), 214-238.
- Sanders, D., Magalhães, P. C. y Tóka, G. (eds.) (2012). *Citizens and the European Polity Mass Attitudes Towards the European and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Vogel, L. y Rodríguez-Teruel, J. (2016). Staying on Course in Turbulent Times: National Political Elites and the Crisis of European Integration. *Historical Social Research*, 41(4), 7-37.

Juan Rodríguez Teruel  
Universidad de Valencia

LUIS JIMENA QUESADA: *Social rights and policies in the European Union. New challenges in a context of economic crisis*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2016, 158 págs.

El autor de libro, reputado profesor de Derecho Constitucional y Europeo de la Universidad de Valencia, fue miembro y presidente del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa durante 2009-2014. Al frente de tal responsabilidad institucional dispuso de un óptimo observatorio para calibrar el despliegue de derechos y políticas sociales en un contexto de

crisis económica. Tal empeño coincidió con la irrupción y evolución posterior de la denominada Gran Recesión —o «crisis interminable»— de 2007-2008. El examen de la transversalidad del *acquis communautaire* en la vida social de los ciudadanos europeos durante el difícil período de la recesión que aún no nos ha abandonado es oportuno y valioso.

El libro ha sido publicado en inglés, circunstancia encomiable no solo en lo que respecta al valor añadido que supone el trabajo investigador y compilador del profesor Jimena Quesada, sino por el empeño de la editorial valenciana responsable de su producción. Es saludable comprobar que, cuando el tema y las características del texto a publicar así lo requieren, las propias editoriales españolas estén dispuestas a acometer la publicación de textos en otras lenguas además del castellano y demás lenguas vernáculas españolas.

La intención manifestada por el autor con la publicación de este volumen es la de ofrecer una guía útil a estudiantes e investigadores respecto al estudio de un conjunto de derechos fundamentales en la Unión Europea, con el propósito también de hacer entender las complejidades de las fuentes legales comunitarias, tanto primarias como secundarias, la difícil distribución de competencias entre las instituciones centrales de la UE y los Estados miembros en lo que afecta a la política social, así como del funcionamiento complejo de la panoplia legal europea.

Desde una perspectiva multiconstitucional, la monografía pondera en términos generales los retos actuales y la efectividad de los derechos sociales en el complejo escenario económico y financiero generado por la Gran Recesión. El volumen se ha redactado enmarcado en el proyecto de investigación, «Constitución financiera *vs.* Constitución social. Redefinición del Estado autonómico y social a la luz de la cláusula de estabilidad presupuestaria». Según lo expresado por el autor, los contenidos del libro han sido inspirados en no poca medida por los últimos desarrollos de los derechos sociales resultantes del conocido como «Proceso de Turín». El también llamado «Movimiento de Turín» ha perseguido concentrar esfuerzos armonizadores tanto del Consejo de Europa como de las instituciones centrales comunitarias a fin de consolidar la Carta Social Europea como un auténtico pacto conformado por los tres pilares de la democracia social, el Estado de bienestar y los derechos sociales. En este sentido, el profesor Jimena Quesada reproduce las declaraciones del secretario general del Consejo de Europa sobre la Carta, las cuales constituyen un sintético compendio de intenciones: «La Carta Social representa la constitución social de Europa y es un componente esencial de la arquitectura de los derechos humanos en el Continente europeo».

En realidad, y como es sabido, el proceso de europeización adolece de una acabada articulación normativa en lo que hace al amplio campo de los derechos, prestaciones y políticas del bienestar. No debe olvidarse que, al fin y al cabo, el Estado de bienestar es una «invención» europea, aunque sus Estados miembros

han sido recelosos de europeizar comprensivamente la implementación de políticas y derechos sociales, las cuales han quedado bajo las jurisdicciones y potestades nacionales. Recuérdese que ya a finales de los años ochenta, e impulsada por la Comisión presidida por Jacques Delors, comenzó a abrirse paso la idea de que el objetivo de partida del Tratado de Roma de mejorar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores de la Unión Europea no debía ser confiado en exclusiva a los gobiernos nacionales, sino que podía ser promovido activamente por las propias instituciones comunitarias. Después de un amplio proceso de consultas y debate entre los principales agentes económicos y sociales de ámbito comunitario, el Parlamento Europeo aprobó en marzo de 1989 una resolución en la que se instaba a la formulación de una Carta en la que los Estados miembros afirmasen su compromiso de asegurar la aplicación de los derechos sociales fundamentales a todos los ciudadanos por igual (la cual contó con el antecedente de la propia «Carta Social Europea» firmada en Turín en octubre de 1961).

La «Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores» fue finalmente aprobada en el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno celebrado en Estrasburgo a finales de 1989. De los 12 países miembros, solo uno, el Reino Unido, se desvinculó inicialmente del acuerdo. Entonces los derechos sociales fundamentales hacían referencia principalmente al empleo, a las condiciones de vida y de trabajo, a la protección social, al diálogo social, y a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En los últimos lustros, la influencia de la legislación comunitaria se ha incrementado considerablemente. No cabe duda que las decisiones judiciales se han convertido en piezas capitales en la construcción de la Europa social. Así lo avalan algunas de las que se han producido en los últimos años. Como no podía ser menos, la Sentencia de los casos Kohll y Decker en 1998 fue ilustrativa del decisivo papel a desempeñar por el Alto Tribunal en la consolidación del espacio social europeo. En ausencia de armonización en el ámbito comunitario, cada Estado miembro ha podido determinar las condiciones relativas a los derechos y deberes de los sistemas nacionales de seguridad social. Pero en el ejercicio de sus funciones y competencias, los países de la UE deben atenerse al cumplimiento cabal de la legislación comunitaria.

Tras una introducción en el primer capítulo del libro que se ocupa del modelo social europeo en el marco de la crisis económica global, en el capítulo segundo el autor analiza la génesis y evolución de las políticas y derechos sociales en la Unión Europea, prestando especial atención al balance entre los parámetros comunitarios y los nacionales, así como de la decisiva importancia del principio de competitividad como vector transversal de la europeización. La significación del diálogo entre los agentes e interlocutores sociales es identificada como crucial en el siguiente capítulo, así como la progresiva extensión y alcance de la acción sindical en el área social. El capítulo quinto se detiene en examinar los efectos de las negociaciones y sus modalidades entre los agentes sociales a

nivel macro de la UE. A continuación se pondera el mayor valor legal de los acuerdos entre empresarios y trabajadores en el contexto del marco jurídico comunitario, así como de sus efectos en un marco jurídico social europeo más amplio. En el capítulo séptimo se presta atención a la multiplicidad de enfoques y aproximaciones para la integración y puesta en común en el ámbito social de políticas, derechos y prestaciones. El profesor Jimena Quesada presta especial atención a los intentos armonizadores originarios y los contrapone a la aplicación del método abierto de coordinación, el cual ha pretendido superar reticencias de los Estados miembros frente a decisiones verticales y jerarquizadas y a favor de las «buenas prácticas» y el *benchmarking* de carácter horizontal.

El creciente interés societario por combatir las discriminaciones salariales por motivos de género ocupa el interés del octavo capítulo, donde se incide en que la igualdad de los estipendios debe atenderse no solo como un principio del derecho social de la UE, sino como un derecho fundamental ineludible. El penúltimo capítulo se concentra en el examen de las controversias generadas por las medidas de austeridad consecuencia de la «crisis interminable». El autor analiza específicamente la legislación «anti-crisis» relativa a la «flexiguridad», las políticas activas del mercado laboral y las relativas a los sistemas de pensiones. El último capítulo del libro incorpora comentarios y propuesta a fin de conseguir y consolidar estándares congruentes con los valores civilizatorios y los derechos humanos que delimitan el proceso europeizador en su dimensión constitutiva, cual es la relativa a su Carta Social.

Los lectores interesados en el devenir de la Europa social, y muy particularmente aquellos estudiantes e investigadores del entramado jurídico relativo a la Europa social, hallarán buen provecho en las páginas de este libro publicado en inglés. Se trata de un compendio de conocimientos especialmente útil en un período de crisis económica «interminable», y con repercusiones para el quehacer de la UE y el Consejo de Europa.

*Luis Moreno*

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA (dir.): *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, 480 págs.

### **Introducción**

La primera impresión que nos da el libro que coordina Javier Matía es la de la su oportunidad en el contexto de la crisis actual de los partidos políticos en España. Se trata de una investigación, dirigida por el coordinador del libro,

que se realiza y se publica en un momento especialmente adecuado. En primer lugar, por la realidad material de nuestro sistema de partidos, pero también por el período en el que se produce, tras una serie de reformas legislativas que requerían de una valoración conjunta y de nuevas propuestas de mejora, como hace el libro.

Este es un trabajo que me ha parecido ya interesante desde que he comenzado a leer el índice y a navegar por algunos de los textos que se incorporan al libro. Yo no soy un especialista en esta materia, a pesar de que he publicado algunos trabajos sobre partidos políticos<sup>1</sup>. Pero, más allá de mi limitado grado de conocimiento de esta temática, la investigación me resulta de gran interés porque aborda cuestiones que están en el centro mismo de los problemas constitucionales que afectan a nuestro sistema democrático. Desde la transición política, los partidos han ido ocupando un espacio público cada vez más extenso, penetrando en ámbitos que no deberían estar sometidos a la tensión partidista, tanto en las instituciones públicas cuanto en la sociedad. Esta omnipresencia de los partidos políticos ha debilitado extraordinariamente los mecanismos de control constitucionalmente establecidos y también los que se derivan del normal juego democrático. De ahí la trascendencia de este libro, orientado justamente a analizar los problemas que se han planteado con el control de los partidos y a redefinir los mecanismos que pueden hacer viable un control efectivo.

Teniendo en cuenta el magnífico estudio introductorio que realiza José Tudela no me ha quedado mucho espacio para entrar en cuestiones de fondo en este comentario. Me remito a esa introducción, cuya orientación comparto plenamente. Por tanto, mi valoración va a ser inevitablemente formal, sobre las características de la investigación que da lugar al libro, en relación con su propósito y sus objetivos y con la metodología seguida en su desarrollo. No voy a valorar tampoco los trabajos singularmente considerados como tales, aunque realice alguna referencia concreta en relación con el análisis general de la obra que intento hacer.

---

<sup>1</sup> El primero de ellos desde la ciencia política en la revista *Sistema*, hace ahora treinta años, en 1987. El segundo, ya desde una perspectiva constitucional, se publicó en 1999 en la Revista *Nomos. Le attualità nel diritto*, en Roma e igualmente en una obra colectiva en Milán dirigida por Fulco Lanchester en el año 2000: *Finanziamento della politica e corruzione*, Dott. A. Giuffrè Editore. He tenido ocasión de impartir también algunas conferencias en España sobre esta temática de la financiación de los partidos políticos. Por último, está ahora mismo en prensa en Budapest otro trabajo que aborda también, en parte, la temática del control de los partidos desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional: «Constitutional Courts under Pressure. New Challenges to Constitutional Adjudication. The Case of Spain».

### *Cuestiones generales sobre el diseño de la investigación*

El diseño de la investigación que da lugar a esta obra me parece muy acertado, en términos generales, por cuanto se incorporan todas las temáticas relevantes. Desde las relativas a la democracia interna de los partidos, pasando por la financiación, el control social, la responsabilidad penal, el control electoral y otras cuestiones que son fundamentales para perfilar el régimen del control de los partidos políticos en España.

También me parece destacable la metodología que se ha seguido, orientada a la aportación de propuestas que pueden mejorar la ordenación legislativa y favorecer cambios en la jurisprudencia futura. Una investigación que se limitara a señalar las dificultades actuales no dejaría de ser útil, pero ofrecería una contribución menor que la que se incorpora a este libro.

Muy sugerentes me parecen, desde esa perspectiva, los textos sobre el control de las sanciones disciplinarias impuestas por los órganos de gobierno de los partidos políticos y el control de los cargos internos de los partidos políticos por parte de los afiliados y simpatizantes. Igualmente, el trabajo acerca de la ilegalización de partidos políticos, así como el relativo a la responsabilidad penal de los partidos políticos. Lo mismo cabe decir del que aborda la cuestión del control sobre la financiación y el dedicado al control por el Tribunal de Cuentas y los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, así como el texto sobre control parlamentario de los partidos políticos, a pesar de que no parecía inicialmente una temática de la que pudieran extraerse conclusiones relevantes.

Igualmente resulta muy positiva la perspectiva crítica que se sigue. Es cierto que en una materia como esta resulta difícil no ser crítico, pero también es verdad que muchas veces el tono general de las investigaciones que se pueden ver en artículos o en libros colectivos es excesivamente indulgente en la consideración de los problemas de fondo, lo que puede ser comprensible desde una perspectiva política, pero es difícilmente disculpable desde un planteamiento científico.

En efecto, como dice Helmuth Schulze-Fielitz, uno de los discípulos alemanes de Peter Häberle, «es tarea específica y crítica de la ciencia mencionar y anticipar los problemas. En eso se diferencia de la política, que persigue sobre todo proporcionar legitimidad». En este libro se percibe esa tensión orientada a definir los problemas y a proponer soluciones que es una tarea específica de la ciencia jurídica.

Naturalmente, en una obra colectiva como esta, no todos los trabajos tienen necesariamente la misma ambición ni parten de similares premisas metodológicas. Algunos de los textos resultan especialmente completos desde la perspectiva señalada mientras que otros mantienen un tono más descriptivo.

Pero, en una valoración general de la obra, me parece evidente que el nivel general se decanta claramente en favor de una pretensión específicamente científica en el tratamiento de las cuestiones que se abordan.

En la valoración de las aportaciones esenciales de los trabajos me parece especialmente destacable la integración tan sólida que se realiza, en términos generales, entre la vertiente legal y la jurisprudencial. En particular, se desarrollan especialmente bien las propuestas de mejora legislativa en dos vertientes:

- por un lado, en lo que se refiere a la coherencia interna de las regulaciones que confluyen en un mismo ámbito desde instrumentos normativos diversos (la electoral y la penal, por ejemplo);
- por otro lado, en lo que se refiere a los aspectos en los que las recientes reformas legislativas se han quedado a mitad de camino y haría falta un esfuerzo adicional.

Como ya he indicado, no voy a entrar a valorar singularmente cada uno de los trabajos, pero sí me parece necesario resaltar la magnífica introducción que ha realizado José Tudela. Una introducción que permite tener una visión general de todos los problemas y que conecta muy bien con las cuestiones de mayor actualidad. Me parece que es un valor añadido a una investigación que es ya muy interesante de por sí y con aportaciones muy destacadas.

### *Perspectivas complementarias*

Más allá de la valoración general muy positiva que merece este libro, creo que es también procedente incorporar a mi análisis perspectivas complementarias que podían haber sido objeto de tratamiento o que podían haber contribuido a un mayor avance de la investigación en algún sentido específico, así como indicar las líneas que quizá no se correspondan plenamente con la orientación de la investigación.

Desde esta última perspectiva, se puede constatar que hay algún trabajo que, siendo indudablemente muy valioso, no encaja plenamente en la definición general de la investigación y de la temática del libro. Es el caso, me parece, del destinado al análisis del control parlamentario en el caso del Gobierno en funciones. Hay igualmente algún otro trabajo que, pese a lo que su título anuncia, se ha centrado en cuestiones que no parecen ser estrictamente el objeto de la investigación, aunque al final se haya corregido esa orientación. Me refiero al texto relativo al control social y ciudadano sobre la actuación de los partidos políticos. Ciertamente esa relativa dispersión queda compensada por otros trabajos del libro que sí tratan estas temáticas anunciadas en el título, como es el caso del texto introductorio de José Tudela.



También me parece que, en general, habría sido positivo prestar una mayor atención al derecho comparado, que permite tener en cuenta las soluciones que se han aportado en otros ordenamientos constitucionales a problemas que son similares. Ciertamente, hay referencias puntuales muy interesantes en algunas de las investigaciones, pero no hay un tratamiento sistemático del derecho comparado como tal.

Algunos trabajos son excesivamente descriptivos. Optan por realizar una especie de radiografía de la situación actual pero no aportan un diagnóstico ni ofrecen tampoco un tratamiento, con soluciones que puedan contribuir a superar los problemas enunciados. Como hemos indicado anteriormente, y como se percibe en la generalidad de los trabajos que se contienen en el libro, los estudios científicos en el campo jurídico requieren un análisis crítico y la aportación de eventuales propuestas de avance legislativo o jurisprudencial.

A veces hay coincidencias parciales entre diversos estudios del libro. Esto es normal porque las materias objeto de análisis no pueden delimitarse con tanta precisión como para definir compartimentos estancos, pero en algunos casos podría haberse evitado. En todo caso no se aprecian contradicciones resaltables en el planteamiento de los textos que coinciden parcialmente en sus temáticas.

La extensión de los trabajos es también irregular. Algunos trabajos se pueden considerar en sí mismos una monografía o un manual sobre un campo temático concreto y eso contrasta con la extensión de los demás. En general, se puede decir que ninguno de los textos es demasiado breve, pero que sí hay alguno excesivamente extenso. Es el caso del texto relativo al control electoral de los partidos políticos.

Habría sido interesante, como señala José Tudela en su estudio introductorio, analizar la perspectiva del control específicamente en relación con el Estado autonómico. Ciertamente, en el libro sí se analizan los órganos de control autonómicos de manera muy solvente. La cuestión, sin embargo, consistiría en profundizar en el análisis de cómo funcionan los controles en el sistema autonómico de partidos, en relación con el estatal, y en qué medida se relacionan entre ellos.

### **Conclusiones**

Como valoración general creo que se puede afirmar que estamos ante una obra que supone una aportación muy importante a la temática del control de los partidos políticos, en especial por lo que se refiere a la construcción dogmática del control de los partidos en nuestro sistema constitucional. Se trata de un libro que puede resultar muy útil, por las forma en que se ha diseñado

la investigación, para abordar futuras reformas legislativas. Lo mismo cabe decir respecto del impulso de posibles procesos de maduración de la jurisprudencia, que permitan una evolución doctrinal positiva, especialmente en ámbitos en los que es claramente deficiente en la actualidad.

*Francisco Balaguer Callejón*  
Universidad de Granada

VV. AA.: *España en la Unión Europea. Balance y perspectivas*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2016, 298 págs.

El libro *España en la Unión Europea. Balance y perspectivas* recoge el ciclo de conferencias que bajo el título «Diálogos sobre España en la Unión Europea» fue organizado conjuntamente por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Banco Popular. El ciclo, celebrado entre los meses de noviembre y diciembre de 2015, conmemoraba el trigésimo aniversario de la adhesión de España a la actual Unión Europea (entonces Comunidad Económica Europea).

En los actuales momentos turbulentos que acechan al proceso de integración europeo, y que han alcanzado hasta ahora su máxima expresión en el *brexit* (asunto que anticipa y analiza Araceli Mangas en su conferencia), es muy recomendable la lectura del libro que nos ocupa. Libro que, sin pasar por alto los graves problemas que afectan a la Unión Europea, pone de manifiesto que la mejor forma de afrontarlos precisa el fortalecimiento del proceso de integración.

En las conclusiones de su conferencia, advierte Emilio Lamo de Espinosa que «nos encontramos en una encrucijada vital: o Europa se articula como unidad para asumir un papel central en la gobernabilidad del nuevo mundo globalizado, o quedará relegada a un papel cada vez más dependiente y secundario». Y podría decirse que esta idea discurre como hilo argumental común, por los textos que aquí nos presentan sus distintos autores.

En este sentido, apunta Marcelino Oreja que intereses nacionales y europeos no deben entenderse como contrapuestos, para señalar a continuación de forma precautoria el cambio en la percepción que la ciudadanía de los distintos países miembros tiene sobre Europa: «cada vez importa menos la Europa finalista de los grandes proyectos políticos; interesa la Europa instrumental». Esto no tiene que significar necesariamente una renuncia a la profundización del proyecto europeo, pero para implicar en este a las generaciones actuales no basta con reivindicar los grandes méritos del pasado: paz, bienestar, libre circulación de personas y bienes, moneda única... «rentabilidades pasadas, no

garantizan las futuras. Lo importante es que se resuelvan los problemas en cada momento». Y en sus reflexiones finales plantea propuestas que, entre otras, van desde una política energética común a una política de asilo también común.

Benigno Pendás pone el acento sobre la parálisis de Europa a causa de su propia indefinición: «Lo cierto es que se pide a los ciudadanos sacrificios no siempre compensados y que pocas veces se justifican mediante un relato político atractivo. En este contexto, sufren las *ideas* y crecen las *ocurrencias*». De ahí el auge del populismo —fórmula contemporánea de la demagogia— ofreciendo soluciones simples (generalmente inabordables) a problemas de gran complejidad. Por una parte apunta que «el sistema de bienestar resulta insostenible cuando perdemos el sentido de la medida. Gasto improductivo, fiscalidad insoportable y mentalidad alienada por la exigencia de los derechos sin la contrapartida de los deberes» y al tiempo, por otra, advierte que si «la política nace en la Grecia clásica en el marco intelectual del tránsito del mito al logos, algunos pretenden ahora hacer el camino al revés: desde la razón al mito».

Señala Alfonso Novales que la crisis que se inicia en 2007 ha debilitado el sentimiento europeo: «[...] los ciudadanos querrían ver una Unión Europea que vela por sus intereses, pero la debilidad de un gobierno europeo frente al poder del Consejo Europeo hace que Europa se vea como una superestructura administrativa y política por encima de las propias de cada Estado». Las limitaciones de la política económica de la Unión Europea vienen marcadas desde el nacimiento de la eurozona, al privar a los países del elemento estabilizador que suponía un banco central prestamista en última instancia, proveedor de liquidez y garante de solvencia de bancos y, en su caso, de naciones. De tal forma que la lección a aprender estriba en la necesidad de recursos fiscales comunes para hacer frente a eventuales crisis bancarias sistémicas y crisis de deuda soberana. Y concluye con las palabras del filósofo Jürgen Habermas: «en un contexto de globalización el único proyecto político que puede dar legitimidad a la integración y movilizar a los ciudadanos europeos es la supervivencia del modelo social o del modo europeo de vida».

Redunda J. M. Serrano Sanz en la tesis que se acaba de exponer de que la crisis ha puesto de manifiesto las carencias de la Unión Monetaria, lo que ha implicado transferir de los Estados nacionales a la Unión las competencias en materia monetaria y cambiaria, sin que paralelamente el Banco Central Europeo asuma su misión de prestamista en última instancia. Y plantea que superar tal situación «exige la unificación del espacio bancario; en definitiva, lo que se denomina unión bancaria, que no se inició en Europa hasta bien entrada la crisis y todavía no se ha culminado, aun habiéndose dado ya pasos importantes». Y en este mismo sentido señalaba Novales que «la crisis ha estimulado el desarrollo institucional en Europa, aspecto en el que se ha

avanzado bastante en las áreas económica y financiera, y bastante menos en las áreas fiscal y política».

Cabría esperar entonces que la crisis, como a menudo se dice ante estas situaciones, no se afrontara planteándose exclusivamente los problemas que suscita, sino, también, ante los nuevos retos (demográfico, migratorio —al que en particular dedica su conferencia «¿Hacia nuevas políticas de inmigración y asilo?» Fernando Suárez—, tecnológico y productivo, distributivo —a los que se dedica especial atención en el libro—), nuevas oportunidades.

Oportunidades y logros como los que ha materializado nuestro país en estos treinta años de integración y que, como no podía ser de otra manera, se abordan de forma específica en alguna de las aportaciones que venimos comentando.

Obviamente, el balance para España ha de considerarse positivo. En efecto, nuestra sociedad ha experimentado profundas transformaciones que solo pueden valorarse en ese sentido. Julio Iglesias de Ussel, de forma sumaria, apunta tres fundamentales: 1) el dinamismo económico que conllevó la integración, más por la apertura económica que impulsó que por el monto de las valiosas ayudas económicas (en torno al 1% del PIB español) recibidas de la Unión Europea; 2) la internacionalización de la sociedad española y 3) la transformación de valores, hábitos y comportamientos, destacando en esta línea la consolidación de la democracia (y del Estado de bienestar) y el cambio en la situación social de la mujer. Pero al mismo tiempo matiza que: 1) nunca existe una causa única del cambio; 2) estas dinámicas no surgen *ex novo* con la integración (como apunta el profesor Velarde en su texto), pues venían gestándose con anterioridad, podríamos decir que una vez abandonadas las ilusorias pretensiones autárquicas y 3) no todos los elementos de la sociedad cambian al mismo ritmo, pudiendo alguno de ellos actuar como retardatario de los demás.

Si estabilidad política y cohesión social caracterizan en líneas generales este periodo, se advierte de nuevo que la crisis que se prolonga ya prácticamente durante una década, al afectar de forma dramática y destructiva a la cohesión social, también pone en cuestión —y los hechos así lo confirman— a la estabilidad política.

Retomando la idea de Emilio Lamo, recogida en las primeras líneas de esta breve reseña, respecto a la necesaria articulación de Europa como unidad, parece de especial interés subrayar la aportación de Santiago Muñoz Machado, «Soberanía y Constitución en la Unión Europea». Expone que «la explicación del constitucionalismo europeo exige superar la concepción de la soberanía como poder originario e indivisible, depositado de forma exclusiva en los estados y también revisar la idea de que la constitución sea una decisión dirigida a establecer en un solo acto», apuntando que «la constitución europea es de

naturaleza evolutiva. En este sentido es un proyecto constituyente distinto del que ha caracterizado a las constituciones creadas en un solo acto».

En suma, el interés del libro estriba en que, haciendo honor a su título, ofrece un completo balance y perspectivas (pasado, presente y futuro) de España en la Unión Europea. Y lo hace aunando distintas visiones —filosófica, económica, sociológica, política e institucional— que se complementan y enriquecen la obra en su conjunto.

*Juan Alonso Hierro*

Universidad Complutense de Madrid

VV. AA.: *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año LXVIII, núm. 93, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2016, 480 págs.

La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, fundada en 1857, reúne a personas de la máxima cualificación académica y profesional en el ámbito de los saberes políticos y jurídicos, económicos, sociales y filosóficos. Dentro del conjunto de las publicaciones de la Academia, los *Anales* recogen las intervenciones presentadas por los académicos ante el Pleno de la Academia, como parte de su trabajo corporativo habitual y de acuerdo a la concepción de la Academia como foro de encuentro para la discusión. Las colaboraciones que integran el presente volumen están ordenadas por las secciones científicas a las que están adscritos los académicos (ciencias políticas y jurídicas, ciencias sociales, ciencias económicas, y ciencias filosóficas), si bien la inevitablemente breve reseña que sigue está organizada por contenidos temáticos de amplio espectro.

La cuestión de la ciudadanía se aborda, aunque desde perspectivas diferentes, en tres colaboraciones. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón expone la tesis de que sin identidad no hay ciudadanía plena, por lo que la ciudadanía no es la alternativa racional a la identidad. Un ejemplo de esto es la Unión Europea, en cuyo Tratado de 1992 se superpone a la ciudadanía la ciudadanía de los Estados miembros. En apoyo de su tesis acude a la práctica comparada de los Estados de la Unión, que muestra que los Estados operan con criterios propios respecto a la nacionalidad (cita a Hungría, Rumania y España). Acude asimismo a sentencias de los Tribunales Constitucionales de varios Estados (Alemania, Polonia, República Checa), donde se muestra que detrás de la Constitución hay un pueblo soberano —con su historia y cultura— con voluntad de ser y de permanecer como tal. Además la interpretación del art. 4.2 del TUE, como muestra B. Guastaferró (2012), permite afirmar que la

cláusula de identidad tiene «genio expansivo». Por todo ello, si la ciudadanía requiere para ser efectiva basarse en una identidad, hay una exigencia entonces de modularla de modo que sea capaz de integrar las diferencias sin destruir la «comunidad de caracteres comunes, prácticas compartidas y afectos».

Sobre ciudadanía, pero prácticamente con una argumentación contraria, escribe Pedro Cerezo su «Autonomía política y ciudadanía». El planteamiento del autor tiene que ver expresamente con su crítica al nacionalismo identitario y su análisis arranca del concepto de contrato social como llave de acceso a la idea de ciudadanía. En este análisis, la figura intelectual central es Kant. Si bien el autor reconoce que la ciudadanía —activa— kantiana se limita a los paterfamilias independientes, entiende, no obstante, que Kant no está lejos del principio del discurso, del diálogo, pues no se puede ser plenamente autónomo, «sin contar con el juicio de los otros». Esta transformación hacia lo político se completa con un *pathos* hacia la patria (el Estado, como la sustancia de los ciudadanos), desde donde Kant considera la rebelión como lo más grave. Esta reflexión la aplica el autor al independentismo catalán.

En relación con la ciudadanía y con las ideas de democracia que piden una mayor participación del ciudadano, Benigno Pendás contesta afirmativamente al interrogante que lanza en el título de su contribución, «Democracia constitucional o democracia radical. ¿Es lícito vivir al margen de la política?». El autor responde afirmativamente, pues esa opción está incluida dentro de la libertad individual: el «idiotés» o la «minority of one» (Mill) puede ejercer su derecho inalienable a la libre configuración de su proyecto vital, ya que el individuo es la única realidad tangible, mientras que la comunidad es una ficción. Y desde este argumento analiza críticamente aquellas propuestas de democracia que niegan al Estado constitucional representativo (la democracia participativa, la deliberativa —atractiva pero imposible— y la inclusiva —que reserva cuotas de representación a determinados grupos por su condición, y desemboca en una oposición al Estado constitucional).

Dos colaboraciones abordan sendos aspectos del régimen jurídico del Estado. Landelino Lavilla analiza, en «Sobre las inmunidades de los Estados», un principio del derecho internacional, derivado de los principios de independencia, soberanía e igualdad de los Estados. En su contribución actual, pues ya había hablado y escrito en la Academia en otras ocasiones (2001, 2014), comenta la situación del ordenamiento español sobre privilegios e inmunidades, en donde marca una nueva situación la Ley Orgánica sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las organizaciones internacionales con sede u oficina en España y las conferencias y reuniones internacionales celebradas en España, publicada el 28 de octubre de 2015. Y el autor analiza con especial atención los privilegios e inmunidades del jefe de Estado, del jefe de Gobierno y del ministro de Asuntos Exteriores de los Estados extranjeros.

El artículo de Araceli Mangas sobre «Territorio, integridad territorial y fronteras del Estado en la UE» parte del análisis del art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea. La autora clarifica malentendidos habituales en los medios sobre el contenido jurídico de los conceptos enunciados en su título y establece claramente: 1) no hay propiamente un territorio de la Unión, sino un ámbito territorial de aplicación de los tratados y sus normas derivadas, pues el territorio del Estado miembro es un hecho objetivo y externo a la UE; 2) las fronteras son de los Estados miembros y no de la UE; 3) en materia de inmigración y asilo la UE tiene una política común estructurada, que es aplicada por los Estados miembros. En resumen: el respeto al territorio y las fronteras de cada Estado miembro es un *a priori jurídico-político de la UE*.

Dentro de la historia del pensamiento político se pueden situar dos de las colaboraciones del volumen. Raúl Morodo analiza en «El laberinto utópico de Tomás Moro» distintos aspectos de *Utopía*, especialmente los principios que ordenan el Estado utópico: autogobierno popular; la paz, y la prevención de la guerra; la libertad y tolerancia religiosa; la comunidad de bienes, y la felicidad como principio y fin del Estado. En su exposición destaca a Moro como un hombre medieval y moderno a la vez, y como un revolucionario en su proyecto ideal de cambio al mismo tiempo que un conservador reformista. Dalmacio Negro tipifica en «Gobierno y Estado: dos modos de pensamiento», dos formas diferentes de lo político: Gobierno y Estado, dos formas que se oponen como un pensamiento conforme a la naturaleza de las cosas y un pensamiento estatal apolítico: mientras que Gobierno es una forma de mando personal, el Estado es una forma de mando impersonal, burocrática; mientras Gobierno puede ser democrático, si reconoce la libertad política, el Estado tiende a ser una tecnocracia totalitaria. Estado, a diferencia de Gobierno, necesita una religión propia como religión civil. A lo largo del trabajo, el autor va mostrando ejemplos históricos de esta diferenciación conceptual de lo político.

Cuatro colaboraciones abordan distintos aspectos de la historia de España (reformas constitucionales, acontecimientos de índole política o la Transición democrática). En el artículo «De las diferentes maneras de cambiar, reformar e incumplir la constitución en la historia de España», Santiago Muñoz Machado muestra distintas experiencias de la historia constitucional española: por ejemplo, lo experimentado con la Constitución de Cádiz, que dificultaba su reforma y fue anulada por un golpe de Estado (el decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814); o lo ocurrido en el año 1836: las Cortes de 1836, sin tener iniciativa para cambiar la Constitución, hicieron valer las reclamaciones progresistas de derechos fundamentales a través del derecho de petición, restableciendo la Constitución de Cádiz en el verano de 1836, y liquidándola diez meses desde los poderes derivados de ella misma; otro

procedimiento fue la ejecución de los cambios constitucionales por el legislador ordinario, primero produciendo leyes que desconocían las regulaciones constitucionales y luego ejecutando la reforma con procedimiento legislativo ordinario (Constitución de 1845). Otros fueron los experimentados con la de 1876: la mutación prácticamente total de su régimen y el agotamiento por inaplicación de sus regulaciones; o el experimentado por la de 1931, que preveía un sistema más rígido de reforma, y, sin embargo, fue desplazado por la guerra, siendo sustituida por Franco. Salustiano del Campo analiza en «Franco en Gibraltar y sus consecuencias» una visita de Franco a Gibraltar el 8 de marzo de 1935, comentada más recientemente en la revista *Almoraina* (2014) y no mencionada en las biografías más conocidas. El autor da cuenta del desarrollo de la visita de Franco con autoridades gibraltareñas y de la administración británica, y señala el objetivo central de la visita: la planificación del alzamiento militar de 1936 pero como un golpe militar, y no cívico-militar. Al hilo de su exposición, resulta del máximo interés el análisis de la posición del Gobierno británico y su política de «no intervención» durante la guerra, que supuso «poco más o menos lo mismo que la intervención». Fernando Suárez González escribe su artículo sobre «Las elecciones de febrero de 1936 y el Frente Popular», en el que hace un análisis de los programas y de los resultados electorales, de la discusión de las Actas y de los primeros pasos del nuevo Gobierno formado tras la dimisión de Portela Valladares. Como la contribución está escrita en 2016 señala la existencia de importantes carencias de datos numéricos sobre las elecciones (carencias ya completadas, por cierto, en el reciente libro *1936: Fraude y violencia en las elecciones del Frente Popular* —Madrid, 2017—. Respecto al Gobierno Azaña, el autor analiza su programa de gobierno y el debate parlamentario subsiguiente, con las intervenciones de Calvo Sotelo, de Gil Robles, de Díaz Ramos y de Ventosa. Su trabajo concluye con que, a la vista de esto, «la guerra civil española no fue una sorpresa para nadie». Rodolfo Martín Villa relata en su artículo «La política autonómica en la Transición» su experiencia en la Transición para apuntar reformas constitucionales convenientes actualmente. Su propuesta final es preservar lo que conviene —mediante un referéndum para todos los españoles sobre la unidad y soberanía nacional, la forma monárquica del Estado y la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles— para luego reformar solo lo que resulte necesario.

En el ámbito de las ciencias sociales hay dos colaboraciones que reflexionan sobre la propia antropología, otra que hace historia de la institucionalización de la sociología en España y una cuarta que hace sociología de la organización.

Carmelo Lisón Tolosana reflexiona en «El relativismo en argumento cultural» sobre el antropocentrismo cultural, después de mostrar el proceso



histórico que condujo a entender que toda la realidad es «un correlato de nuestra actividad mental creadora». Frente a la falsedad del relativismo absoluto, el antropomorfismo cultural acepta las categorías de inteligibilidad que tenemos (límites de la razón), pero al mismo tiempo que el ejercicio de la razón nos eleva al mundo del espíritu, en donde el concepto de lo humano sigue siendo problemático además de empírico: nuestros conceptos no descansan en nada absoluto, pero es imposible erradicar nuestros deseos de saber y ordenar el mundo y la vida.

En el 60 aniversario de *Tristes Tópicos* (1955), de Lévi-Strauss, Ricardo Sanmartín Arce ofrece en «Pasajes y Trópicos» una reflexión sobre su obra, pero de una manera muy original, pues lo hace a través de otras dos aportaciones de dos grandes intelectuales del siglo xx: Ludwig Wittgenstein (*Investigaciones filosóficas*) y Walter Benjamin (*El libro de los pasajes*). Encuentra paralelismos en los tres, un «aire de familia», que el autor va mostrando a lo largo del trabajo. Al hacer la comparación, el autor aplica a su vez lo que cada uno de los tres había hecho con su respectivo tema y destila de ahí su espíritu metodológico.

La contribución de Julio Iglesias de Ussel, «1916: La primera oposición a cátedra de Sociología en la Universidad española», es realmente un capítulo de la historia de la sociología española. El detallado análisis de la primera oposición a una cátedra de Sociología ofrece un cuadro completo sobre la situación histórica de España, y especialmente de la Universidad de la época, a través del análisis de los candidatos a la plaza, de los miembros del tribunal y sus enfrentamientos, del significado de la adjudicación de la plaza a Severino Aznar (1870-1959), de las corrientes ideológicas sobre problemas sociales de la época y del interés de otras instituciones por la sociología.

Alejandro Nieto García escribe «La política como religión y la religión como política» como resultado de su observación de un hecho sociológico: que «los partidos políticos pretendidamente laicos conservan adherencias de tradición religiosa, y la iglesia católica conserva rasgos de naturaleza política». Describe este paralelismo por lo que respecta a sus estructuras organizativas; a las tácticas utilizadas (por ejemplo, la creación de un enemigo externo); a sus estrategias (como exigir el sacrificio de la inteligencia a sus seguidores) y a las doctrinas que formulan (dogmas no discutibles). Ambas organizaciones comparten el objetivo compartido de conquistar el poder y el mismo sustrato (el ser humano y sus intereses).

Las contribuciones económicas se ocupan de la situación actual de España y sus perspectivas de futuro, abordando aspectos relativos a la desigualdad, a la crisis económica y a su superación. También están presentes un trabajo sobre la ayuda al desarrollo y otro sobre pensamiento económico.

Empezando por este último subapartado, Juan Velarde escribe en «La influencia del krausismo en la política económica española. El caso de Adolfo Álvarez Buylla» sobre las ideas económicas de este profesor asturiano (1850-1927). El autor señala que el krausismo económico era una amalgama de distintos elementos teóricos (liberalismo, desconocimiento del neoclasicismo y crítica al clasicismo, confusa identificación del neohistoricismo y del propio socialismo de cátedra, pánico ante el socialismo revolucionario). Velarde expone en concreto los insuficientes conocimientos de Buylla sobre el socialismo de cátedra alemán, a la vez que señala que Buylla era un partidario del carácter ético de la intervención del Estado.

Sobre «Presente y futuro de la ayuda oficial al desarrollo» escribe Alfonso Novales Cinca, y propone en su artículo que el objetivo, nunca alcanzado, del 0,7% del PIB como ayuda al desarrollo debería sobrepasarse pero no en los términos de ayuda bilateral tradicional, sino de otra manera: ayuda para el acceso a nuevas tecnologías, nuevos medicamentos, producción de energía limpia y renovables, entre otros. A esta propuesta llega después de una exposición sobre la historia de la ayuda al desarrollo y una tipificación de sus distintas modalidades y de haber justificado por qué se debe conceder ayuda al desarrollo, así como el tipo de ayuda que el futuro necesita.

La cuestión de la desigualdad está abordada por dos académicos, que ya habían tratado el tema con anterioridad. Jaime Terceiro escribe sobre «Desigualdad y economía clientelar», y tomando los resultados de García-Santana y otros (2016) para el período 1995-2007, pone ejemplos de la gravedad de la pérdida de productividad en los sectores clientelares (infraestructuras, sector eléctrico), concluyendo que uno de los principales problemas para la modernización de la economía española, si no el primero, es precisamente el de la economía clientelar. En su contribución «La desigualdad: falso problema», Pedro Schwartz, después de precisar conceptos básicos como riqueza, ingreso, consumo y sobre los índices de la pobreza, resume lo que entiende por el principio organizador de una sociedad libre. Y frente a la concepción de la igualdad de los resultados de los individuos (que se corresponde con la ideología de la supresión de las clases), y frente a la igualdad de oportunidades (fomentada por los poderes públicos y dirigida sobre todo a la juventud), propone su concepción de la igualdad en una sociedad libre (esfuerzo, emulación, inventiva, igualdad ante la ley, sin trato de favor para nadie por parte de las autoridades).

Sobre la situación económica actual de España escriben los académicos José María Serrano Sanz y Julio Segura. El artículo de José María Serrano Sanz, «Problemas escogidos y problemas delegados en tiempos de crisis», siguiendo a Albert Hirschmann, diferencia entre dos estrategias para abordar una crisis económica: una que divide los problemas en escogidos (los

desequilibrios macroeconómicos) y en relegados (las condiciones de vida, las reformas institucionales); y otra, la estrategia del reformista, que es más compleja, y que es además la que no se siguió en el caso español. El autor pasa revista a las tres etapas de la crisis, que tipifica de la siguiente manera: atajo equivocado y ajuste relegado (desde el verano de 2007 hasta mediados de 2010); ajuste, con reformas relegadas (hasta mediados de 2013); tiempo de crecimiento (desde el verano de 2013), que ha traído la tentación peligrosa de que la crisis había terminado. Julio Segura, en «Perspectiva actual de la economía española: ingreso y gasto públicos», se centra en qué habría que hacer para lograr un crecimiento sostenible, y habla específicamente de una reforma fundamental pendiente: la de la consolidación presupuestaria. En su artículo diseña las líneas maestras de un sistema fiscal suficiente y flexible (ampliar las bases fiscales y alinear los tipos impositivos con los de la UE), siendo el objetivo final el logro de un sistema lo más neutral posible por razones de eficacia, suficiente a lo largo del ciclo y menos sensible al mismo; y por el lado de los gastos, piensa en un sistema de pensiones sin déficit sistemáticos y crecientes.

El economista Ramón Tamames escribe una colaboración que, con el título «¿De dónde venimos, qué somos, adónde vamos?», va más allá de la situación económica de España y de la estricta economía, pues combina sus conocimientos económicos con amplios conocimientos históricos, científico-naturales y filosóficos, para poder responder a las tres preguntas que se plantea en el título de su artículo y que resume de la siguiente manera: 1) venimos de la expansión cósmica, con el salto final a la inteligencia; 2) los seres humanos somos una especie única, con un progreso increíble desde el Neolítico, con capacidad para utilizar la sabiduría acumulada, complementada con una ética global de base ecológica; 3) vamos avanzando por la vía de la evolución después de siete millones de años como hombres, con la conciencia de poder perfeccionar la «Comunidad Humana de la Armonía».

Dos colaboraciones de los *Anales* se ocupan de la religión cristiana, una abordando la actualidad de la doctrina del Concilio Vaticano II y la otra el fenómeno del postcristianismo.

El cardenal Antonio M.<sup>a</sup> Rouco Varela expone en «Matrimonio y familia en el Concilio Vaticano II actual, cincuenta años después» la actualidad de la doctrina conciliar para responder a la crisis de la institución matrimonial en el mundo moderno. El autor enumera tres causas de esta crisis: la desacralización del matrimonio iniciada por Martín Lutero, la prevalencia del matrimonio civil en los siglos XIX y XX, y la «revolución sexual» generada por el Mayo del 68. Y resume los elementos principales de la doctrina conciliar en los siguientes puntos: la concepción del matrimonio como un sacramento, la consideración de la procreación y la educación de los hijos como los fines del matrimonio, y la transmisión responsable de la vida.

Olegario González de Cardedal, en «Cristianismo y postcristianismo», define el postcristianismo como una actitud ante el cristianismo, que tiene básicamente dos manifestaciones: la de intentar heredar los valores cristianos sin el presupuesto de la fe y de la Iglesia, insertándolos en otra visión de la realidad diferente de la cristiana, y la de seleccionar y absolutizar una idea del cristianismo separándola del resto de la doctrina cristiana. El autor menciona algunos casos históricos de relevo del cristianismo en el pasado (Juliano el Apóstata, August Comte) y tipifica distintas modalidades de selección o absolutización de ideas cristianas (Jürgen Habermas y varias formas distintas de fragmentación del cristianismo).

Para terminar esta rápida, e inevitablemente esquemática, noticia del contenido de los *Anales* correspondientes al curso 2015-2016, falta por mencionar la contribución de Alfonso López Quintás que lleva por título «Escalar, con Bach, las cimas de la belleza». El autor analiza la música de Bach, señalando cómo algunas composiciones de Bach integran la música y el texto para hacer presentes ideas y sentimientos humanos profundos. El autor se refiere a las Cantatas «Quédate con nosotros» y «Tengo suficiente», al Gloria de la Misa en si menor, a la Pasión según Mateo, y al Coro de la primera Cantata del Oratorio de Navidad, del que afirma que «la música de calidad se convierte en una magnífica escuela de la formación humana».

*Joaquín Abellán*

Universidad Complutense de Madrid

## COLABORAN EN ESTE NÚMERO

GABRIEL CID

Doctor en Historia por la Universidad del País Vasco. Académico del Programa de Historia de las Ideas Políticas en Chile, Universidad Diego Portales, donde también es profesor en las Escuelas de Sociología e Historia. Sus líneas de investigación son la historia política e intelectual del siglo XIX chileno, especialmente en lo referido a los procesos de construcción nacional y republicana. Entre sus publicaciones destacan: *Nación y nacionalismo en Chile. Siglo XIX* (2009) y *Nacionalismos e identidad nacional en Chile. Siglo XX* (2010), ambos editados junto a Alejandro San Francisco; *La Guerra contra la Confederación. Imaginario nacionalista y memoria colectiva en el siglo XIX chileno* (2011) y *Debates republicanos en Chile* (2012-2013), en coautoría con Ana María Stüven.

HÉCTOR DOMÍNGUEZ BENITO

Es profesor ayudante de Historia del Derecho y de las Instituciones en la Universidad Autónoma de Madrid. Previamente fue investigador predoctoral en el Departamento de Ciencia Política de la misma universidad y *visiting doctoral student* en la Universidad de Oxford. Forma parte de los grupos de investigación permanentes HICOES (Historia Constitucional) y CTP (Teoría Política) y del órgano de dirección de la *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*. Ha publicado varias reseñas en revistas de historia del pensamiento político. En la actualidad está preparando una nueva edición en castellano de *The American Commonwealth*, de James Bryce.

ERNESTO GANUZA

Es doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente trabaja en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados del CSIC. Su trabajo se enfoca al cambio político, participación ciu-

dadana y democracia en un sentido amplio. Ha sido investigador visitante en el CNRS en París, el Centre Marc Bloch en Berlín y la Brown University en Estados Unidos. Es autor, junto a Gianpaolo Baiocchi, de la monografía *Popular democracy: The paradox of participation*.

#### PATRICIA GARCÍA-ESPÍN

Es máster en Historia por la Universidad Autónoma de Barcelona y en Análisis Político por la Universidad Pablo Olavide de Sevilla. Su campo de interés se encuentra en la sociología política, la participación y la etnografía. Actualmente disfruta de una beca predoctoral en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados del CSIC y está preparando su tesis doctoral sobre las representaciones y prácticas de la participación directa.

#### JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO

Profesor titular de Derecho Constitucional, jefe del Área de Derecho Constitucional en el campus de Albacete de la Universidad de Castilla-La Mancha, codirector del máster universitario en Jurisdicción Constitucional y Derechos Fundamentales. Su líneas de investigación versan sobre la representación y los partidos políticos, los derechos fundamentales y las integraciones supraestatales, todo ello junto a una constante preocupación por la democracia. Ha publicado en diversos países europeos e iberoamericanos libros, capítulos y artículos de revista. Entre sus libros cabe destacar: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios* (1986); *Los derechos fundamentales: la vida, la igualdad y los derechos de libertad* (2013); *La publicidad: fundamentos y límites constitucionales* (2014), y como director, *Escritos sobre partidos políticos: cómo mejorar la democracia* (2007).

#### JESÚS A. GUILLAMÓN AYALA

Doctor internacional en Política Social por la Universidad de Murcia. Centra su investigación en la política social, expresión típica de la política contemporánea. Ha publicado trabajos sobre el ordoliberalismo, el liberalismo árcuico, el pensamiento social cristiano y la política social en diversas revistas: *Procesos de Mercado*; *Empresas Políticas*; *Revista Crítica de la Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, y la *Revista Europea de Historia de las Ideas Políticas y de las Instituciones Públicas*. También ha presentado sus investigaciones en diferentes congresos nacionales e internacionales, como el Congreso

de la Red Española de Política Social, el Congreso Español de Sociología, el Congreso Internacional de Gobernanza y Asuntos Públicos y la International Conference of the European Social Policy Network.

#### MARÍA GABRIELA LAGOS RODRÍGUEZ

Doctora en Derecho por la Universidad de Castilla–La Mancha y titular de universidad de Economía Aplicada en la misma universidad. Autora de monografías y artículos científicos relacionados con el área de especialización —Hacienda Pública— y, más en concreto, con el análisis de los mecanismos de reducción de disparidades en haciendas federales. En este contexto se inserta su propia tesis doctoral, así como las estancias de investigación realizadas en universidades extranjeras, en particular en Bolivia y Canadá. Su trayectoria evidencia la imbricación existente entre el derecho y la economía, y con esta perspectiva integradora, sus trabajos se orientan al análisis económico de la normativa, en especial en dos campos: la incidencia de la descentralización del Estado en la organización de la hacienda española y su relación con el fenómeno de integración europea, y el estudio de las consecuencias económicas del diseño de nuestros impuestos.

#### ORIO L UJÁN

Es doctor europeo por la Universitat Autònoma de Barcelona y miembro del Grup d'Història del Parlamentarisme del mismo centro. Se interesa por el estudio de la historia política en el liberalismo del siglo XIX, la historia parlamentaria, los estudios electorales, la ciudadanía, la representación política y la corrupción política. Ha publicado en revistas de impacto, como *Parliaments, Estates and Representation* e *Historia Contemporánea*. Actualmente participa en la coordinación del Congreso Internacional de Historia de la Corrupción Política en la España Contemporánea (siglos XIX-XXI), que organiza el Grup d'Història del Parlamentarisme para diciembre de 2017.

#### STEFANO DE MARCO

Es psicólogo por la Universidad Bicocca de Milán y doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es especialista en participación política digital, desigualdades digitales y desafección política. Ha sido investigador visitante en la Universidad La Sapienza en Roma en el año 2012. Ha trabajado en el Centro de Investigaciones Sociológicas y en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados

del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Actualmente es profesor asociado en la Universidad de Salamanca.

#### MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN

Doctora en Derecho, ha desarrollado su actividad investigadora en la UCLM y durante distintas estancias de investigación en centros extranjeros de prestigio como el Instituto de Derecho Público de Friburgo, el Instituto Max Planck de Derecho Internacional Público de Heidelberg, el Instituto CICU de Bolonia y el European Law Research Center de la Universidad de Harvard. Es investigadora principal en el proyecto de investigación «Constitución y mercado en la crisis de la integración europea», del Programa Estatal de I+D+i (DER2013-48327-C3-1-R). Obtuvo el Premio Nacional de Investigación Mujer y Constitución Clara Campoamor en 2006.

#### JERÓNIMO MOLINA CANO

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense (UCM) y en Derecho por la UNED. Máster en Administración Pública (IUOG-INAP). Doctor en Derecho por la UCM. Director de la revista *Empresas Políticas* (2002-2012). Miembro de la Carl-Schmitt-Gesellschaft y del Istituto di Politica. Entre sus libros, cabe destacar: *Contra el «mito» Carl Schmitt* (2014); *Raymond Aron, realista político* (2013); *Röpke* (2006); *La Tercera vía en Wilhelm Röpke* (2001), y *Julien Freund, lo político y la política* (2000). Como coeditor: *Carl Schmitt: Derecho, política y Grandes espacios* (2009), y R. Michels, *Studi sulla democrazia e sull'autorità* (2015). Como editor: C. Dawson, *Los dioses de la Revolución* (2015); J. Ortega y Gasset, *Aufbau und Zerfall einer Nation* (2013), y W. Röpke, *La crisis social de nuestro tiempo* (2010).

#### CARMELO MORENO

Es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco. Trabaja en diversos campos, desde temas de teoría política a estudios sobre identidad política, nacionalismo, teoría de la comunicación política o, más recientemente, la relación entre humor y política. Entre sus obras destaca el libro *La Comunidad Enmascarada. Visiones sobre Euskadi de los partidos políticos vascos entre 1986-1996* (2000). Sus trabajos más recientes son «Democracia resiliente y teoría cómica del poder», en I. Wences, ed.: *Tomando en*



*serio la teoría política* (2015); «Los medios y la agenda», en F.J. Llera, ed.: *Las elecciones autonómicas en el País Vasco, 1980-2012* (2016), y «Can ethnic humour appreciation be influenced by political reason? A comparative study of the Basque Country and Catalonia», en la revista *European Journal of Humor Research*, 1 (2).

#### STEFANO PALESTINI

Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha sido investigador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile) entre el 2008 y el 2010, y del Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados entre 2014 y 2016. Actualmente es investigador postdoctoral en el Colegio de Graduados The Transformative Power of Europe, en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín. Ha publicado extensamente sobre teorías del desarrollo, integración regional en América Latina y regionalismo comparado.

#### CARLOS RICO MOTOS

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y profesor en la Universidad Pontificia de Comillas desde 2015. Especializado en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, ha sido investigador FPU en la Universidad Autónoma de Madrid y profesor en la Universidad Pablo de Olavide. Durante 2010 y 2011 fue asesor en el Ministerio de la Presidencia, especializado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. Es autor de publicaciones en el campo de las teorías de la democracia, la educación cívica y la representación y deliberación política, entre las que cabe destacar «The Controversy Over Civic Education in Spain», en la revista *European Political Science*, 9 (2), y «Juicio político y virtud cívica en la democracia deliberativa», en *Prisma Social*, 2.

#### ANTONI SÁNCHEZ CARCELÉN

Doctor en historia por la Facultad de Letras de la Universidad de Lleida (2007) con la tesis *Absolutisme i liberalisme a Lleida (1814-1828)*, galardonada con el Premio Jaume Vicens Vives en 2007. Asimismo, ha obtenido el Premio Josep Lladonosa (2008), el Gumersind Bisbal i Gutsems (2011) y la VIII Beca de Investigación de la Fundación Ernest Lluch (2012). Se ha dedicado al estudio del primer parlamen-

tarismo, a la crisis del Antiguo Régimen y a la Primera Guerra Carlista. Es autor de diversas publicaciones (libros, capítulos recogidos en obras colectivas y artículos en revistas científicas). Actualmente es investigador asociado al Departamento de Historia de la Facultad de Letras de la Universidad de Lleida y profesor de Ciencias Sociales de enseñanza secundaria.



ISSN-L 0048-7694

