

Revista española de ciencia política, vol. 31

Artículos

Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos..... p. 9 - 39
Dieter Nohlen

***Electoral System Choice in Transition Countries.
The Importance of Driving Forces***.....p. 41 - 62
Philipp Nobbe

***EU's "Laboratory" in the Western Balkans. Experimenting Europeanization
without Democratization. The Case of Bosnia and Herzegovina***.....p. 63 - 99
Jordan Gheorghe Barbulescu, Miruna Troncota

***Plurinacionalidad y vertebración territorial del poder político en España.
Una aproximación desde la teoría política***p. 101 - 122
Raül Digón Martín

Liderazgo y voto: la influencia de los líderes en tres elecciones autonómicas....p. 123 - 152
Teresa Mata López, Manuela Ortega Ruiz

***La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas
LGTB en Cataluña***.....p. 153 - 172
Gerard Coll-Planas, Marta Cruells

Notas de investigación

Hacia una sistematización del pacifismo político.....p. 175 - 189
Aitor Díaz i Anabitarte

Recensiones

Política Comparada.....p. 193 - 196
María Velasco González

***Research Design in European Studies.
Establishing Causality in Europeanization***.....p. 197 - 200
Nicolás Mariscal

Political Regimes in the Arab World: Society and the Exercise of Power.....p. 201 - 205
Guillem Farrés Fernández

Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE.UU......p. 207 - 209
Luca Chao

Political Economy of Institutions, Democracy and Voting.....p. 211 - 215
Xosé Carlos Arias

***Contentious Regions in the European Union: Nationalist Parties
and the Coordination of Europeans Policies in Federal Member States***.....p. 217 - 220
José María Pérez Medina

Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos

Controversies about Electoral Systems and their Effects

Dieter Nohlen

Resumen

La investigación sobre sistemas electorales y sus efectos está marcada por grandes controversias. El presente artículo tiene como objetivo reconstruir, de manera lo más cercana posible al texto original y su contexto argumentativo, las diferentes posturas. Estas se expresan en la articulación de los intereses cognitivos, en los enfoques y métodos de investigación, en las definiciones de los conceptos y en la relación supuestamente causal entre las variables en juego, así como finalmente en los enunciados sobre los efectos de los sistemas electorales y en las opciones entre ellos. El artículo analiza la teoría de los sistemas electorales de manera sistemática en su dimensión histórica a través de los aportes controvertidos de cinco significativos investigadores sociales de cinco países que a nivel nacional e internacional han marcado diferencias: Maurice Duverger, Stein Rokkan, Douglas W. Rae, Giovanni Sartori y Arend Lijphart. Un sexto autor queda algo oculto, pero está obviamente presente. Es el autor mismo de estas observaciones. Su contribución a la investigación sobre sistemas electorales, que atraviesa el análisis de los trascendentes aportes de sus colegas, ha encontrado en algunas de las obras referidas también una recepción controversial.

Palabras clave: sistemas electorales, sistema de partidos políticos, leyes sociológicas; representación por mayoría, representación proporcional; proporcionalidad; Maurice Duverger; Stein Rokkan; Douglas W. Rae; Giovanni Sartori; Arend Lijphart.

Abstract

Research on electoral systems and their effects is subject to great controversies. This article aims to present and analyze the different positions in the debate, as closely as possible to the original text and its explanatory approach. It deals with the differences in particular scientific interests, research methods, definitions of concepts and assumed causal relationships between the variables involved, discussing finally the particular thesis about the effects of electoral systems and the options among them. The article systematically analyzes the theory of electoral systems from a historical perspective by assessing the controversial contributions of five important social researchers from five countries, making a difference at national and international level: Maurice Duverger, Stein Rokkan, Douglas W. Rae, Giovanni Sartori, and Arend Lijphart. A sixth author

is somewhat hidden, but undeniably present; the author of these observations. His own comparative studies on electoral systems — where the analysis of the transcendental contributions of his colleagues is based on — have also obtained a controversial acceptance in some of the referred works.

Keywords: electoral systems, party systems, sociological laws, majority representation, proportional representation, proportionality, maurice duverger, Stein Rokkan, Douglas W. Rae, Giovanni Sartori, Arend Lijphart.

Las controversias sobre sistemas electorales tienen como objeto los efectos que ejercen sobre los sistemas de partidos políticos. Esta definición, por su parte, ya es controvertida. Las controversias científicas al respecto se dirigen a las relaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos en general, suponiendo una relación de dependencia mutua entre ellos. En el centro se sitúa la cuestión de la causalidad y cómo se la puede abordar y aclarar. En contraste, las controversias políticas tratan en primer lugar la opción entre uno u otro sistema electoral. Las respectivas fundamentaciones se deducen de diferentes consideraciones entre las que las científicas figuran generalmente como secundarias.

No obstante, también en la investigación sobre sistemas electorales han surgido grandes controversias marcadas por diferentes apreciaciones de las ventajas y desventajas de los sistemas electorales. A menudo se cita el debate clásico entre John Stuart Mill y Walter Bagehot que se desarrolló en el siglo XIX. Sin embargo, y visto más de cerca, el trabajo académico sobre sistemas electorales equivale más bien a una ininterrumpida serie de esfuerzos por responder mejor al reto científico del objeto de estudio. En este quehacer continuo, los autores tratan de diferenciarse unos de otros, sea de forma explícita o implícita, mediante la aplicación, por ejemplo, de un enfoque de investigación distinto, definiendo el objeto de conocimiento de forma más estrecha o más amplia, procediendo con diferentes métodos o vinculando su abordaje metodológico con pretensiones científicas más generales o más precisas. Así, desde su origen hasta nuestros días, las controversias científicas sobre sistemas electorales equivalen de alguna forma a una historia misma de la investigación sobre el objeto. En este sentido, representantes recientes de esta rama del saber presentan esta historia satisfechos, como una historia exitosa, dado que se ha pasado, como dicen, de una ciencia incipiente a una ciencia madura. Esta percepción no deja de ser tampoco controvertida.

En efecto, en el desarrollo de la investigación sobre sistemas electorales no se ha preferido un estilo cooperativo-acumulativo, sino individualizante y de carácter controvertido. Cada investigador cultivaba su jardín de conceptos y enunciados. Este estilo ha facilitado enormemente la crítica respecto al estado de investigación sobre sistemas electorales. Así, no sorprende la crítica demoledora de Arend Lijphart a mitad de los años ochenta (Lijphart, 1985), que se podría perfectamente sostener en el presente. Concordante con este estilo se han recordado los aportes de los representantes clásicos a la investigación anterior solo de manera esquemática, fijándose en una tesis controvertida de ellos, cuyo rechazo

se evidenciaba desde la función que tenía dentro de la argumentación del que la citaba, hecha fuera del contexto original, del cual, sin embargo, recibía su fundamentación.

Las consideraciones siguientes tienen como objetivo reconstruir, de manera lo más cercana posible al texto original y su contexto argumentativo, las posturas y debates en la investigación sobre sistemas electorales. Comentaremos la investigación sobre sistemas electorales en su dimensión histórica a través de los aportes de cinco investigadores sociales, provenientes de cinco distintos países que a nivel nacional e internacional han marcado diferencias: Maurice Duverger, Stein Rokkan, Douglas W. Rae, Giovanni Sartori y Arend Lijphart. Un sexto autor queda algo oculto, pero está obviamente presente. Es el autor mismo de estas observaciones. Su contribución a la investigación sobre sistemas electorales, que atraviesa los comentarios de los colegas, ha encontrado en algunas de las obras referidas también una recepción controversial.

DUVERGER Y LAS “LEYES SOCIOLÓGICAS”

Las investigaciones de Maurice Duverger sobre los efectos de los sistemas electorales son las que hasta ahora han tenido mayor resonancia a nivel mundial. Pocos tratados científicos sobre sistemas electorales pueden darse el lujo actualmente de prescindir de Duverger. Con frecuencia, el punto de contacto es, evidentemente, la crítica para diferenciarse de su teoría sobre sistemas electorales, al tiempo que se lo cita solo de forma incompleta. Por otra parte, para debatir a Duverger es necesario tener en cuenta que su teoría es cambiante (por no decir ambigua) a lo largo de la controversia científica que ha generado. Esto se desprende de la comparación de sus publicaciones (1950, 1951, 1955, 1984, 1986, entre otros) y se traspa a las traducciones a otros idiomas¹ de forma que en casi cada idioma se discute a un Duverger diferente, acorde con distintos textos de base francesa.

Así, el objetivo de Duverger es presentar una teoría general de los partidos. En relación a la formación de los sistemas de partidos, se centra en tres factores generales que influirían en todos los países: factores socioeconómicos, ideológicos y técnicos. Entre estos factores, Duverger presta especial atención a los factores técnicos, es decir, al sistema electoral. Las razones cambian según la versión idiomática de su obra. En la edición castellana, la particular atención se entiende porque “el régimen electoral es el más importante” entre los factores generales (Duverger, 1957: 232); en la versión alemana, no se prioriza ningún factor. Da como razón que en relación a este factor queda “un vacío por llenar” (Duverger, 1959: 218).

Duverger persigue un enfoque comparativo empírico-cualitativo que se basa en la idea de que un sistema de partidos sería “el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios de cada país y otros generales” (Duverger, 1957: 231; 1959: 217). Por tanto,

1. Su obra clásica *Los partidos políticos* de 1951, segunda edición 1954, fue traducida al inglés en 1954, al castellano en 1957 y al alemán en 1959.

intercala permanentemente el punto de vista individualizador con el generalizador. La comparación tanto diacrónica como sincrónica de una selección de países entre 1850 hasta aproximadamente 1950 lo lleva a enunciados obtenidos por inducción que, por lo general, están cimentados de forma lógica-deductiva, de tal forma que en ocasiones los dos tipos de enunciados se mezclan entre sí. En su clasificación sobre los sistemas electorales, Duverger diferencia principalmente entre sistema de mayoría relativa (o de pluralidad), sistema mayoritario con segunda vuelta y representación proporcional, haciendo a su vez una subclasificación del sistema proporcional también en proporcional “puro” y en aquellos sistemas que permiten una distorsión del número de escaños parlamentarios en relación a los votos obtenidos (Duverger 1957: 322; 1959: 306). Además, toma en cuenta diversos elementos técnicos de los sistemas electorales (por ejemplo, el tamaño de la circunscripción) cuando el esquema ternario no parece funcionar. Diferencia los sistemas de partidos por su número en sistemas bipartidistas y sistemas multipartidistas o pluripartidistas.

No obstante, su gran fama se la debe Duverger a la conexión establecida por él entre los tipos de sistemas electorales que observaba y las dos clases de sistemas partidos. Encuentra así una relación causal muy estrecha entre el sistema de mayoría relativa y el sistema bipartidista. “De todos los esquemas que hemos definido en este libro, este último es, sin duda, el más próximo a una verdadera ley sociológica” (Duverger, 1957: 245). Para explicar la relación de dependencia entre sistema de mayoría relativa y sistema bipartidista, Duverger hace referencia a dos factores elementales que inciden: el factor mecánico y el factor psicológico. Desde entonces, la doctrina sobre sistemas electorales diferencia así estos factores: el primero expresa la desventaja no proporcional que tiene un tercer partido más débil en la distribución de escaños en un sistema de mayoría relativa. El segundo expresa el recelo del elector a votar por un partido que no tiene posibilidades de alcanzar una representación parlamentaria, es decir, el temor a que su voto no cuente (ibíd.: 252). Duverger relaciona los dos tipos básicos adicionales de sistemas electorales con el sistema multipartidista. En la versión más divulgada, las tres fórmulas que se han integrado como “leyes de Duverger” al estudio de los sistemas electorales, son las siguientes: “(1): La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, independientes y estables (con excepción de los movimientos que surgen repentinamente). (2) El sistema mayoritario con dos vueltas, tiende a un sistema multipartidista, con partidos elásticos, dependientes y relativamente estables (en todos los casos). (3) El sistema de mayoría relativa (con una sola vuelta) tiende a un sistema dualista con partidos grandes e independientes, que se alternan entre sí. Sin embargo, estos enunciados muy generales solamente demuestran tendencias básicas [...]” (1950: 13)².

Es bien sabido que las tres “leyes” provocaron enormes controversias científicas, sobre todo a raíz de que los críticos de Duverger quisieron endosarle más de lo que él

2. En la versión original francesa: el sistema proporcional “tend à un système de partis multiples, rigides et indépendants les uns des autres”, el sistema de mayoría absoluta “tend à un système de partis multiples, souples et dépendants les uns des autres”, el sistema de mayoría relativa “tend au dualisme des partis” (Duverger, 1950: 7).

evidentemente quiso expresar, tal como sugiere la frase que aparece justamente después de sus fórmulas.

¿Qué quieren decir las tres “leyes”? Duverger intenta, en tres ocasiones, recoger en palabras la conexión entre sistema electoral y sistema de partidos. Él mismo confiesa que determinados errores de interpretación han sido consecuencia de sus propias formulaciones tentativas e imprecisas. Reconoce en primer lugar que pasa de términos más estrictos (*sociological laws*) a unos menos determinantes (*formulas*) para reafirmar finalmente su definición inicial (Duverger, 1986: 70). Reconoce en segundo lugar haber variado en el tiempo la relación causa-efecto entre sistemas electorales y sistemas de partidos en el sentido de recalcar su carácter de tendencia al sustituir un “conduce hacia” (*leads to*) por “tiende a conducir hacia” (*tends to lead to*). Así, Duverger confirma en los años ochenta (Duverger, 1986: 170) finalmente la formulación de sus “leyes sociológicas” definidas en 1955: “(1) La representación proporcional tiende a llevar hacia un sistema con muchos partidos independientes entre sí... (2) El sistema mayoritario a dos vueltas tiende a llevar hacia un multipartidismo moderado por las alianzas entre muchos partidos... (3) El sistema de mayoría relativa tiende a llevar hacia un sistema bipartidista (Duverger, 1955: 113)³. Hace entender que las leyes solo expresan “tendencias básicas que interactúan con factores nacionales y sociales”. Pero no olvida añadir que “en las últimas ediciones de sus obras, en la segunda ley se sustituyó “tiende” por “tiende a producir” (ibíd.). De paso, cambia el orden de las “leyes” (véanse Duverger, 1984: 35; 1986: 70).

En la traducción de su principal obra al inglés, en relación a la primera “ley”, se traduce “*tend*” por “*favours*” (Duverger, 1954: 217), en la versión española literalmente “*tend*” por “tiende” (Duverger, 1957: 232), así como también en la versión alemana, donde se traduce “*tend*” por “conduce hacia” (*führt zu*) (Duverger, 1959: 219). Esta última versión de las “leyes” es especialmente desconcertante porque incita a deducir por ejemplo que la representación proporcional tiene como efecto el aumento del número de partidos (*multiplication*). Sin embargo, Duverger solamente quiere decir que la representación proporcional va de la mano del sistema multipartidista (*multipartism*), que conserva el número de partidos que existían en el momento de su introducción (Duverger, 1986: 71). Así, las traducciones citadas que pierden el importante detalle del autor de las “leyes sociológicas” de haber sustituido “*leads*” por “*tends to lead*”, completan la imprecisión del propio Duverger y de la controversia sobre su obra. Al final, Duverger mismo se adelanta al enorme margen de maniobra interpretativo de sus fórmulas, llevándolo desde una relación cuasicausal hasta una interrelación de múltiples causas y efectos. Como sus críticos lo perciben principalmente como un representante de rígidas “leyes sociológicas”, puede por fin presentarse casi como testigo principal en contra de la “errada interpretación” (Duverger, 1986: 69 ss.) de sus observaciones.

3. Traducido del inglés: “(1) *Proportional representation tends to lead to a system of many mutually independent parties*, (2) *the two ballot majority system tends to lead to a multipartism moderated by alliances of many parties* (3) *the plurality method tends to lead to a two-party system*” (Duverger, 1984: 35).

¿En las tres fórmulas se agotan los efectos que tienen los sistemas electorales sobre el sistema de partidos? ¡Evidentemente que no! En su obra clásica, el propio Duverger varias veces lo observa de forma inequívoca: las tres fórmulas “de ninguna manera abarcan todas las influencias de la mecánica electoral sobre el régimen de partidos” (Duverger, 1959: 219).

¿En el sistema electoral se agotan los factores que influyen sobre el sistema de partidos? Duverger constata de forma casi apodíctica: “La relevancia del sistema electoral tiene sus límites” (Duverger, 1959: 308; 1957: 324). Está muy lejos de rendir tributo a la causa, con un monocausalismo. Al ponderar el peso de diversos factores, él niega que la influencia del sistema electoral “sea mayor al de otros factores”. Más bien subraya: “[...] el sistema electoral nunca (es) el verdadero motivo, más bien son las especificidades nacionales, las ideologías, pero sobre todo la estructura económica de la sociedad la que influye decisivamente” (Duverger, 1959: 219). Con razón anota: “Pero no por ello se debe menospreciar la importancia de un factor general puramente técnico, como el sistema electoral” (Duverger, 1959: 232; 1957: 245).

¿Se agota la conexión entre sistema electoral y sistema de partidos en una relación unilateral? Muchos de los críticos de Duverger cuestionan la orientación de causalidad de sus fórmulas, como lo hace por ejemplo Leslie Lipson en su análisis del sistema bipartidista británico, retrocediendo hasta muy atrás en la historia, es decir, revisando justamente el caso paradigmático de la conexión entre sistema de mayoría relativa y sistema bipartidista (Lipson, 1953). Sin embargo, el propio Duverger reflexiona: “Al contrario, el sistema de partidos por su parte también ejerce una gran influencia sobre la técnica electoral cuando (por ejemplo) el sistema bipartidista favorece el sistema de mayoría relativa” (Duverger, 1959: 218), “desempeña un papel capital en el sistema electoral” (Duverger, 1957: 232). Llega a la decisiva conclusión: “En resumen, el sistema de partidos y el sistema electoral están íntimamente ligados y a veces también es difícil diferenciarlos al momento de analizar su efecto” (Duverger, 1959: 219; 1957: 232).

¿Cómo entendería Duverger sus fórmulas: como deterministas o como probabilistas? Incluso relativiza, al hacer referencia a la que, según él, es la fórmula que más se acerca a una “ley sociológica”: “El sistema de mayoría relativa empuja al dualismo, pero no conduce a él necesaria y obligatoriamente y en contra de todos los obstáculos” (Duverger, 1959: 242; 1957: 255). En sus fórmulas se habla “por supuesto solo de tendencias generales, a las que a menudo se le atraviesan otros factores [...]” (Duverger, 1959: 306; 1957: 322). En la obra de Duverger existen suficientes indicios para pensar en una comprensión solamente probabilística de sus fórmulas. No obstante, estas fueron interpretadas por sus numerosos críticos como deterministas. Al parecer, este malentendido parece haber agradado a Duverger durante mucho tiempo. En una misma disertación del año 1984 cita sus opiniones una vez como *Duverger's law* (Duverger, 1984: 36), otra vez explica: “Leyes sociológicas que también se pueden considerar como hipótesis de trabajo” (ibíd.: 39). Dos años más tarde aclara sin lugar a dudas: “Las proposiciones concernientes al multipartidismo bipolar no son ni leyes sociales ni hipótesis: solo son indicios basados en algunas observaciones con

el fin de justificar conclusiones bien fundadas” (Duverger, 1986: 84). Duverger juega en mayor o menor medida con este concepto de ley, a ratos lo usa, otros lo reemplaza, a ratos lo interpreta usando términos menos deterministas como tendencia, esquema, fórmula, modelo, hipótesis, sugerencia —confundiendo mucho con su ambigüedad a un público que está igualmente acostumbrado a usar diferentes conceptos de “ley”—.

Sin lugar a dudas, sus *sociological laws* son para el propio Duverger más que solamente un estímulo; le sirven de modelo de interpretación de la realidad. Da a entender que la evolución del sistema de partidos de la República de Bonn de aquella época —encaminada hacia un sistema de dos partidos y medio y contradictoria a las experiencias usuales obtenidas con sistemas de representación proporcional— se debe a la “naturaleza mixta” del sistema electoral, concretamente a la influencia del primer voto unipersonal de mayoría relativa sobre el segundo voto proporcional de lista en el sistema de dos votos. Define el sistema electoral alemán de manera que le permite salvar su teoría. Supone que este sistema electoral “contribuye a promover los efectos del dualismo del sistema de mayoría relativa en distritos unipersonales sobre el segundo voto que es contabilizado según la representación proporcional” (Duverger, 1984: 37). Su teoría de sistemas electorales también se expresa en su opción y recomendación: “El sistema de pluralidad y el de doble vuelta son ciertamente preferibles a la representación proporcional en todos los sistemas en los cuales la investidura y el mantenimiento del gobierno dependen de la mayoría legislativa” (ibíd.). “Debe quedar claro que la representación proporcional generalmente debilita el sistema democrático y el sistema de mayoría lo fortalece” (ibíd.: 35).

Después de Duverger, se plantea la pregunta que posteriormente también retomará Giovanni Sartori (1994: 40): “¿Pueden los efectos del sistema electoral ser formulados en forma de una ley?”. Hubo fuerte oposición a esta posibilidad. Vernon Bogdanor resume la negación casi generalizada con la siguiente frase: “Las relaciones entre el sistema electoral, sistema de partidos y el proceso de cambio social son recíprocas y de alta complejidad. No son del tipo que se puedan asumir como leyes científicas, sean esas leyes aritméticas, institucionales o sociológicas” (Bogdanor, 1983: 261). Sartori, en cambio, hace el cuestionable intento de formular las “leyes sociológicas” de Duverger de tal forma que puedan aplicarse como leyes. Haré referencia a este punto posteriormente cuando presente la postura científica de Sartori.

No cabe duda de que Duverger es un clásico. Lo es en el sentido de que un clásico provoca diferentes interpretaciones, debido a veces a contradicciones internas así como a un uso oscilante del idioma. Considerando el intervalo temporal, lo es también por haber precisado cuestiones de investigación más que resultados seguros (véase Häberle, 1981). Y finalmente, por haber motivado un sinnúmero de estudios, en defensa así como en contra de sus enunciados, y por haber producido también un contra-clásico que le ha criticado duramente y al mismo tiempo proseguido. Para la “ciencia política normal” (Kuhn, 1971), sin embargo, se ganaría mucho si las fórmulas de Duverger no fueran entendidas como leyes que deban refutarse o reformularse por enésima vez, sino que se entendieran de

forma heurística en el sentido planteado por Max Weber (1956: 234 ss.), como relaciones de tipo ideal para preguntarse a continuación a partir de qué factores prevalecen las discrepancias observables en la realidad.

STEIN ROKKAN Y EL SISTEMA ELECTORAL COMO VARIABLE DEPENDIENTE

La perspectiva principal de Stein Rokkan gira en torno a las diferencias centrales en la estructura del sistema de partidos en los países de Europa occidental (cfr. Flora, 1981: 428). “Sintetizando estrategias de análisis diacrónico y sincrónico” (Lipset/Rokkan, 1967: 54), su enfoque es de naturaleza histórico-genética. Su material histórico abarca el periodo desde inicios de la representación parlamentaria en el siglo XIX hasta los años sesenta del siglo pasado; en realidad solamente hasta los años veinte, pues afirma que para el tiempo posterior a estos se habría producido un congelamiento de los sistemas de partidos: “El sistema de partidos de los años 1960 refleja, con pocas pero importantes excepciones, la escisión (*cleavage*) estructural de los años 1920” (ibíd.: 50).

El modelo de base para la explicación de la evolución de los sistemas de partidos son las líneas de conflicto históricas en el interior de una sociedad que son trasladadas a sistemas nacionales de partidos, dentro del contexto de una superación secuencial de diversos retos. Rokkan diferencia cuatro retos o umbrales de este tipo que surgieron en los procesos de democratización de todos los países de Europa occidental: legitimidad (reconocer como legítima la crítica y protesta en contra de los que ejercen el poder), participación política (derechos de participación y libertad), representación (representación proporcional parlamentaria) y la asunción del poder (influencia sobre las decisiones del ejecutivo), dando gran relevancia a la secuencia temporal, en la que se superan los umbrales, como la razón para las diferencias en el desarrollo de los sistemas de partidos en Europa occidental (Rokkan, 2000: 296 ss.).

En realidad, Rokkan solamente se interesa por cuestiones relativas a los sistemas electorales dentro del contexto de este proceso de democratización. Presta poca atención a Maurice Duverger, aunque sí acepta que “en términos teóricos abstractos se podría, sin lugar a dudas, plantear la hipótesis de que un sistema de mayoría relativa en regiones culturalmente homogéneas [...] más bien podría conducir a sistemas bipartidistas, y que solamente se sumarían otros partidos si aparecen clivajes” (ibíd.: 360). Naturalmente caldea así el debate sobre los sistemas electorales, de manera que desarrolla la relación de efecto clásica entre la variable considerada como independiente y la variable considerada como dependiente, específicamente entre sistema electoral y sistema de partidos, haciendo de ellas un set de variables que van a depender de una tercera variable, las estructuras sociales de las líneas de conflicto. Por lo demás, Rokkan rompe con la orientación hacia el efecto que existía hasta esa fecha, en cuanto a la supuesta relación de causalidad entre sistema electoral y sistema de partidos: “De hecho, en la mayoría

de los casos es poco significativo tratar el sistema electoral como variable independiente y el sistema de partidos como dependiente. Las estrategias partidarias tienen, generalmente, influencia decisiva en la legislación electoral [...]” (Lipset/Rokkan, 1967: 30). Sobre la base de sus investigaciones históricas-genéticas, Rokkan llega a la conclusión de que el sistema electoral depende del sistema de partidos, de su estructura como reacción a las evoluciones políticas que se producen a partir de la dinámica de las estructuras predominantes en las líneas de conflicto. En el marco de su teoría sobre umbrales, los sistemas electorales adquieren relevancia en tanto que contienen diversas barreras para la representación. Por tanto, reconoce que la introducción de la representación proporcional es un resultado histórico de la “convergencia de las presiones desde arriba y desde abajo. La clase obrera en ascenso quería bajar la barrera de representación para obtener el acceso a la legislatura, y los partidos establecidos, considerando su mayoría en peligro, demandaban la representación proporcional para proteger su posición frente a las nuevas olas de movilización de electores bajo el voto universal” (ibíd.: 32; véase también Rokkan, 2000: 363). En este punto, la diferencia que hace Sartori entre sistemas electorales “débiles” y “fuertes” le va muy bien (véase más adelante sobre este punto), en tanto que “la opción por un sistema electoral proporcional se podría caracterizar como la estrategia de los débiles” (Rokkan, 2000: 312) que él habría encontrado especialmente en países más pequeños. En general, habría observado lo siguiente: cuanto mayor sea la heterogeneidad étnica y/o religiosa en una sociedad, tanto más el legislador se decide a favor de un sistema proporcional: “En sociedades divididas por el idioma y la religión, la representación según el principio mayoritario podría poner claramente en peligro la subsistencia del sistema político” (ibíd.: 363).

La importancia central que Rokkan atribuye a estos y a otros factores sociales en la evolución del sistema de partidos⁴, lo coloca en una controversia con teóricos como Giovanni Sartori que tienen grandes expectativas con respecto a los sistemas electorales y las reformas de los sistemas electorales: “Ellos querían influir en el curso de los eventos futuros y tendían a ser exageradamente optimistas sobre las posibilidades de provocar cambios en el sistema de partidos establecido mediante la ingeniería electoral” (Lipset/Rokkan, 1967: 30). Rokkan considera que no solo los sistemas de partidos, sino también las reglas de juego institucionales estarían “congelados”. Pero enfrenta la crítica, en el sentido de que justamente por su perspectiva histórico-genética, su teoría sobre los sistemas de partidos estaría estrechamente vinculada a su época y que no podría aplicarse a evoluciones posteriores (Lipset, 1985; Pappi, 1989). No obstante, su postura a favor de que los sistemas electorales puedan ser considerados también como una variable dependiente del correspondiente contexto histórico puede considerarse como un postulado independiente de condiciones espacio-temporales.

4. Al respecto, véase la reconstrucción de la teoría de Rokkan por parte de Peter Flora en Rokkan (2000).

DOUGLAS W. RAE Y EL ENFOQUE COMPARATIVO-CUANTITATIVO

Para la corriente empírico-cuantitativa en el estudio de los sistemas electorales, el análisis científico de la relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos apenas empieza con Douglas W. Rae. En su obra clásica *The Political Consequences of Electoral Laws*, el autor marca críticamente la diferencia con respecto a estudios anteriores, con el convencimiento de que su enfoque empírico-estadístico orientaría los estudios sobre sistemas electorales en la dirección correcta⁵. Rae considera que hasta entonces solamente habría existido un “conocimiento convencional [...] más o menos inocente frente a un conocimiento general preciso” (“*conventional wisdom [...] more or less innocent of precise general knowledge*”) (“conocimiento convencional [...] más o menos libre de un conocimiento general preciso); no habría “un cuerpo de conocimiento sistemático y empíricamente contrastado” (“*no systematic and empirically verified body of knowledge*”) sobre los efectos políticos de los sistemas electorales (1967: 6; 1977: 6). Sus investigaciones, en cambio, se fundamentarían en la sistematización y en teorías generales falsables. Estos vehementes anuncios deben cuestionarse acto seguido: por un lado, Rae naturalmente parte del análisis de los sistemas electorales realizados hasta esa fecha, especialmente por Duverger, cuyos resultados trata de ratificar empíricamente⁶. Por otra parte, su enfoque apunta hacia correlaciones estadísticas que no necesariamente auguran una causalidad. Finalmente, su interés intelectual se dirige solamente hacia los efectos de los sistemas electorales y no al respectivo contexto histórico que influye en la relación entre sistema electoral y sistema de partidos. Al concluir sus investigaciones confiesa honestamente tener consciencia de estas dos limitaciones: “el presente estudio se ocupa en gran parte de problemas de correlación y no cronológicos” (1967: 146; 1977: 152). Por lo tanto, el pensamiento de Rae debe entenderse como un primer escrito relevante a partir de un enfoque específico de análisis sobre los sistemas electorales (cfr. Lijphart, 1980: 483 ss.).

Este enfoque comparativo-cuantitativo se dedica primero a recoger un sinnúmero de datos empíricos, lo más variado posible en lo geográfico como en lo histórico —Rae estudia las elecciones generales de veinte democracias occidentales en el periodo comprendido entre 1945 y 1965—. En segundo lugar, se plantea una gran cantidad de hipótesis falsables que contienen enunciados sobre las relaciones entre las variables estudiadas y que pueden ser comprobadas a partir del material recogido. En tercera instancia, pretende precisar exactamente el instrumental analítico del estudio y diferenciar claramente en lo operativo,

5. Vale señalar que Rae identifica “*electoral law*” (ley electoral) con “*electoral system*” (sistema electoral), dado que las propiedades de los “*electoral laws*” las define como “formas de votación, circunscripciones y fórmulas de transferir votos en escaños”. Esto permite traducir “*electoral law*” por “sistema electoral” y sugiere evitar una traducción literal, en forma de “derecho electoral” (como aparece en la versión castellana, Rae, 1977), concepto mucho más amplio. Esta traducción peca de la misma imprecisión en la investigación sobre sistemas electorales que Rae quiere superar. En lo que sigue, se traduce de la edición original inglesa de 1967 y se indica además el lugar de las citas en la versión castellana de 1977.

6. Rae cita a Duverger (1954: 217) de la siguiente manera: “*The simple majority (plurality) single-ballot system favors the two-party system*” (Rae, 1967: 92; 1977: 96).

tanto lo que tiene que ver con los sistemas electorales como con los sistemas de partidos. Rae subdivide los efectos de los sistemas electorales, a partir de tres de sus dimensiones: la división de un país en circunscripciones electorales (*districting*), la forma de emitir el voto (*balloting*) y el procedimiento (*electoral formula*) según el cual se convierten los votos en escaños. El autor estudia los efectos que tiene cada uno de estos tres elementos sobre el sistema de partidos (Rae, 1967: 6 y 16; 1977: 6 y 16). La variable dependiente “sistema de partidos” la subclasifica según el grado de proporcionalidad de los resultados electorales que presentan los sistemas electorales en el momento de convertir votos en escaños y que él define como un efecto directo del sistema electoral (*proximal effect*), así como en el número de partidos dentro de un sistema multipartidista, un resultado que él denomina efecto distante (*distal effect*). Rae tiene otra categoría muy orientadora: diferencia entre las mayorías parlamentarias absolutas que se deben al voto de los electores (*earned majorities*) y aquellas construidas por el sistema electoral (*manufactured majorities*) (1967: 74; 1977: 76). En cuanto al sistema de partidos, no observa solamente el número de partidos en el parlamento (*parliamentary party system*), sino también la competencia entre los partidos a nivel del electorado (*elective party system*) (1967: 48; 1977: 48). Estas puntualizaciones persiguen el fin de hacer operativo el objeto estudiado en lo cuantitativo, lo que, en su aplicación concreta, naturalmente no siempre conduce a resultados satisfactorios en lo cualitativo. Un terrible ejemplo de lo dicho es la equivocada valoración hecha por Rae del sistema electoral alemán, al considerarlo “*half Anglo-American*” “[...] ya que permite la elección de la mitad del parlamento federal con mayoría relativa en distritos uninominales con el simple voto personal” (1967: 45; 1977: 45). El autor entiende el sistema alemán como un sistema segmentado, lo clasifica como sistema mixto (*mixed system*) y en sus cálculos lo incluye con el valor 2 por tamaño de circunscripción —algo en sí absurdo (1967: 42; 1977: 42)—, como resultado de la suma del tamaño de las circunscripciones uninominales y de la única circunscripción nacional, en la que se distribuyen todos los escaños del ámbito federal de forma proporcional.

En lo referente a los resultados del análisis de Rae, en general se confirman los hallazgos del estudio empírico-histórico de los sistemas electorales realizado con anterioridad a Rae y criticado por este mismo, tal como evidencia la siguiente afirmación: “Prácticamente todos los sistemas electorales producen desventajas para los partidos débiles” (1967: 88; 1977: 92). Es obvio que sobre la base de su limitado interés cognitivo y a través del método seleccionado, este autor puede hacer afirmaciones con mejor comprobación cuantitativa. Según él, la conexión entre sistema de mayoría relativa y sistema bipartidista sería más débil de lo enunciado en la “ley sociológica” de Duverger, pero sí existiría una asociación fuerte, pues coincidiría en el 89,7% de los casos (1977: 94; 1977: 97). En el resumen de sus datos también afirma lo que de todas formas debía suponerse: “La gran parte de mayorías parlamentarias de un solo partido son fabricadas por el sistema electoral” (1967: 74; 1977: 76). Además, formula condiciones secundarias que evidentemente no son solo de naturaleza empírica, sino también lógica: “El sistema de mayoría relativa está siempre asociado a la competencia entre dos partidos, excepto cuando existen partidos locales fuertes”

(1967: 95; 1977: 100). Cabe recalcar que Rae no pierde de vista los casos contrarios: “El sistema de mayoría relativa no fue por completo condición suficiente para una competencia bipartidista en Canadá y no es condición necesaria para la competencia bipartidista en Austria” (1967: 94 ss.; 1977: 98 ss.). De esta manera cumple con las condiciones exigidas para la aplicación exitosa del método comparativo en el diseño cualitativo.

Sin embargo, algunos resultados se caracterizan justamente por el enfoque cuantitativo del análisis, como la diferenciación de los sistemas electorales a partir del parámetro “grado de proporcionalidad de los resultados electorales”, una diferenciación que se transmite sobre la base del modelo del continuo unipolar: “La principal diferencia entre los sistemas electorales se refleja en un continuo entre la proporcionalidad perfecta (en la que no ocurre una redistribución) y un extremo de desproporcionalidad (donde los partidos fuertes se benefician y los pequeños quedan en desventaja). Puesto que el extremo de perfecta proporcionalidad no es realizable, los sistemas electorales se diferencian en el grado en que difieren de ese punto hasta el extremo de ventajas considerables para los partidos fuertes” (1967: 137 ss.; 1977: 143 ss.). Con esta diferenciación, que condujo a Richard Rose a plantear la atrevida tesis de que las “diferencias entre los sistemas electorales” serían esencialmente “cuestión de grado y no de naturaleza” (Rose, 1984: 73), Rae subraya por una parte que habrá que definir los sistemas electorales en general a partir de sus efectos; en principio, yo concuerdo con esto. Por otra parte relativiza la influencia de los sistemas electorales, pues la limita al grado de proporcionalidad. Su influencia sería medible solamente dentro del ámbito de los “efectos próximos”; en el ámbito de los “efectos distantes” no lo sería o no sería exactamente determinable el nivel real de esta influencia. De acuerdo con esto, el estudio empírico-estadístico solamente alcanzaría resultados relativamente precisos dentro de un campo limitado del objeto a ser investigado.

Es significativo que en la recepción científica de Rae, históricamente solo se tomó en cuenta aquella parte de su exposición en la que se describe la estrecha correlación (o asociación) existente entre sistemas electorales y sistema de partidos, limitándolo siempre al grado de proporcionalidad de los resultados electorales, tal como se mencionara anteriormente. Pero no progresó el cuestionamiento fundamental de la correlación como tal planteado por Rae (1967: 146; 1977: 152). Él mismo recalca: “La influencia de los sistemas electorales sobre sistema de partidos a nivel parlamentario es generalmente menos importante que muchas otras fuerzas que se expresan en los resultados electorales” (1967: 96; 1977: 100). También es consciente de que su análisis solamente es una parte de un todo: “Los sistemas de partidos son influidos por una serie de variables: sociales, económicas, legales y políticas. El efecto próximo [*proximal effect*] del sistema electoral sobre la representación parlamentaria de los partidos es solo uno de los varios factores determinantes” (1967: 141; 1977: 147). Retomando las dudas sobre la linealidad de la relación causa-efecto, planteada ya anteriormente por Duverger, Rae lo llega a formular de la siguiente manera: “Peor aún, los sistemas electorales están ellos mismos configurados por el sistema de partidos” (ibíd.). Diversas reservas de igual tenor ante un análisis de la relación causa-efecto también se recogen en otros puntos de su obra. Al igual que en el caso

de Maurice Duverger, la referencia de los estudiosos de los sistemas electorales se centra sobre todo en aquellos pasajes de su obra que le resultan útiles, ya sea con intenciones de confirmación o de abrir controversia.

GIOVANNI SARTORI Y EL ÍMPETU DEL “ELECTORAL ENGINEERING”

Entre todos los estudiosos de los sistemas electorales de todo el mundo probablemente Giovanni Sartori es quien alimentó con mayor impacto la controversia científica. Su interés intelectual se centra, en primera instancia, en el sistema de partidos: su estructura y dinámica. En segunda instancia, está orientado hacia el sistema electoral, pues reconoce en él el instrumento con el cual más fácilmente se puede ejercer influencia sobre el sistema de partidos y su evolución. Percibió las posibilidades de maniobra que ofrecen los sistemas electorales; por lo tanto, su interés se centra en la “ingeniería electoral”. Sartori persigue un enfoque cualitativo-comparativo, con el que pretende llegar a reglas generales. Hace uso del procedimiento de la clasificación y dentro de este otorga especial valor a la univocación terminológica, en crítica directa a Maurice Duverger (Sartori, 1994: IX).

Si revisamos el instrumental analítico de Sartori vemos que, con relación al sistema de partidos, el autor apuesta por la tipología (una variante de la clasificación) que se basa en varios criterios, en lugar de la clasificación pura, que se fundamenta en un solo criterio (Sartori, 1976: 125). A parte del número de partidos (formato del sistema de partidos) aparecen además su mecánica y dinámica, y, adicionalmente, el componente ideológico entendido como distancia ideológica entre los partidos y su intensidad (grado de polarización). Sartori subdivide los sistemas electorales de acuerdo a dos criterios concebidos de forma dualista: primero, mayoría *versus* proporcionalidad, es decir: “si la conversión de votos en escaños es en proporción”; segundo, si hay un ganador por circunscripción o dos o más ganadores (Sartori, 1994: 3). Con estos criterios retoma la diferenciación que yo ya había destacado, es decir, entre el principio de representación (mayoría *versus* proporción) y la regla decisoria (aquí cantidad de ganadores por circunscripción) y aboga también por la clasificación de los sistemas electorales según un solo criterio, a fin de lograr la contraposición simétrica de los tipos básicos de sistema electoral (Nohlen, 1969: 32 ss.; Nohlen, 1984: 83-90). A diferencia de lo que yo planteé, pronunciándome en favor del principio de representación, Sartori toma como criterio fundamental para la clasificación de los sistemas electorales la regla decisoria —tal como se desprende de su definición de sistema mayoritario y sistema proporcional—, a la que suma además el tamaño de la circunscripción: “Un sistema electoral es mayoritario si la votación tiene lugar en circunscripciones (por lo general, uninominales) donde el ganador se lo lleva todo o también conocido como sistema de mayoría relativa (*first-past-the-post*). Por el contrario, cualquier sistema electoral en el que la votación se produce sobre la base de dos o más ganadores elegidos mediante los ‘votos más altos’, se trata de un sistema proporcional” (Sartori, 1994: 4). Esta contraposición conceptual revive una controversia que fácilmente puede conducir a

malentendidos. Al enfocar la cuestión de la definición clasificatoria de la representación por mayoría y de la representación proporcional en los elementos técnicos, como lo hace Sartori, el autor puede afirmar la existencia de los denominados sistemas mixtos (*mixed systems*) e incluso especificarlos: “Los verdaderos sistemas mixtos son solo aquellos en los que se elige [...] al combinar criterios proporcionales y de pluralidad” (ibíd.: 5), pues existe una enorme cantidad de elementos que se pueden mezclar. Mi definición básica de representación por mayoría y representación proporcional como principios de representación es verdaderamente dualista, excluye los sistemas mixtos, pues los principios no se pueden mezclar. Sin embargo, no dudo en absoluto que en el nivel de los sistemas electorales concretos existan tipos (en mi terminología) “combinados” de sistema electoral compuestos por elementos técnicos diversos, a veces incluso opuestos al principio de representación al que está orientado el sistema. Como un ejemplo extraordinario se puede citar el sistema de representación proporcional en circunscripciones pequeñas que cuenta como sistema de mayoría. Aquí se ha integrado la regla decisoria de la proporcionalidad (en los términos de Sartori: más de un ganador por circunscripción) a un sistema electoral cuya orientación y efecto es la representación por mayoría (alta desproporcionalidad). El diseño de este sistema contradice la definición de los sistemas electorales de Sartori citada más arriba. Este hecho no es suficiente razón para etiquetar tal sistema de “mixto”, más bien pone en cuestión el criterio sartoriano de la clasificación. Aplicando el mío, los tipos de sistema combinado concuerdan (comparativamente en mayor o menor medida) ya sea con uno de los principios de representación o con el otro. Por lo tanto, es necesario diferenciar y se puede reconocer que la controversia entre Sartori y yo sobre los sistemas electorales mixtos se resuelve fácilmente, mientras que no sucede lo mismo con la aplicación concreta de las categorías. Sartori declaró (hacia mediados de los años noventa) que “Rusia, Italia, y probablemente Japón y Nueva Zelanda” tendrían sistemas mixtos (ibíd.: 12). Con eso cayó en un grave vicio de diferenciación, pues para aquel tiempo Rusia tenía un sistema segmentado e Italia un sistema compensatorio; Nueva Zelanda sigue utilizando, invariablemente, un sistema proporcional personalizado (véase Nohlen, 2009: 199 ss.). Justamente cuando en el concepto se apunta hacia los elementos técnicos hay que diferenciar claramente entre sus combinaciones y tomar en cuenta los diversos efectos que estos provocan para lograr una clasificación contundente del sistema individual.

Si diferenciamos entre objetivo *versus* medios, Sartori pone, por tanto, los medios en el centro de su atención y no el objetivo, coincidiendo justamente con su idea de que los sistemas electorales serían el medio más adecuado para poder influenciar en el desarrollo del sistema de partidos. Tomando como máxima el pensamiento de la ingeniería electoral, el autor también hace una diferenciación entre los sistemas electorales según los efectos que ejercen los elementos técnicos sobre el grado de desproporción entre votos y escaños. Para ello utiliza el continuo unipolar de Rae que tiene su punto cero en el sistema proporcional puro, así como el sistema de valoración básica de “fuerte” y “débil”. Como la representación proporcional pura refleja con mayor exactitud la correlación de fuerzas expresadas por la votación en el momento de la distribución de escaños, Sartori lo

considera un sistema electoral débil (*feeble system*), incluso hasta un sistema sin efectos (*no-effect-system*). Los sistemas electorales que se distancian del punto cero se miden por el desvío que logran provocar, partiendo del sistema proporcional: los sistemas electorales indiscutidamente fuertes (*strong systems*) son los sistemas de mayoría.

Dentro de esta clasificación entre sistemas electorales se evidencian ahora las estrecheces de carácter histórico-analítico que resultan de la elección de las reglas decisorias como características para la definición de los sistemas electorales. Concebidos como principios de representación que se contraponen en un modelo de continuo bipolar, los sistemas electorales pueden perseguir diferentes objetivos de representación y a veces son demasiado débiles o demasiado fuertes, dependiendo del caso, para alcanzar estos objetivos. Históricamente, los sistemas de representación proporcional han sido establecidos para que el principio de la igualdad del sufragio pueda abrirse paso, en el sentido de que los votos tengan igual valor sobre el resultado. Esta es la fortaleza de los sistemas electorales proporcionales —y a veces también se los evalúa por ello, por ejemplo, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*)—, mientras los sistemas de mayoría resultan débiles.

La controversia de mayor alcance protagonizada por Sartori se produjo con Maurice Duverger en torno a sus “leyes sociológicas”⁷. Su crítica no gira tanto en torno al intento de formular en forma de ley el efecto que podían tener los sistemas electorales; es más bien la sorpresiva debilidad de Duverger al ejecutar la idea lo que Sartori critica: “La debilidad en el tratamiento que hace Duverger sigue llamando la atención [...]. La debilidad metodológica y sustantiva de las leyes de Duverger es patente y demostrable fácilmente” (Sartori, 1986: 44 ss.). Sartori explica en detalle: “En primer lugar, [...] nunca da la impresión de percibir la diferencia entre ‘causa’ y ‘asociado con’. En segundo lugar [...] una ley (generalización causal) es verificable si, y solo si, la causa y el efecto están claramente especificados, mientras que el efecto de la primera ley de Duverger (dualismo de partidos) es tan confuso como puede serlo, y el efecto de su segunda ley (multipartidismo) también adolece de excesiva imprecisión” (ibíd.: 44). En la obra de Duverger no quedaría claro si sus mecanismos son deterministas o probabilistas (ibíd.: 46). Por una parte, el texto prometería ser determinista al hablar de una ley sociológica pero, por la otra, debía tomarse en cuenta una serie de excepciones, una limitación que degradaría el enunciado a ser probabilista. En cambio, Sartori considera que sí es posible tener leyes deterministas en relación con el efecto de los sistemas electorales sobre el número de partidos, y esto, aun contando con “todos y cada uno de los eventos electorales” (ibíd.: 52). De forma similar también se declara opuesto a la expresión más débil, al decir que existe una correlación o asociación entre sistemas electorales y sistema de partidos. Toda vez que una ley sociológica no podría ser comprobable con la ayuda de una correlación, tal como habría intentado hacer

7. Para Sartori, las “leyes sociológicas” de Duverger tienen que leerse así: “(1) *The ballot majority (plurality) single ballot system tends to party dualism.* (2) *The second ballot (majority) system and the proportional representation tend to multipartyism*” (Sartori, 1986: 43 ss.).

Rae con Duverger cuando el primero comentaba que la conexión entre “sistema de mayoría relativa” y “sistema bipartidista” sería más débil de lo que se presumiría de una “ley sociológica”, pero que sí representaría una asociación fuerte si coincidiera en el 89,7 por ciento de los casos (ibíd.). En suma, la versión cuantitativo-matemática de Duverger por parte de la escuela empírico-estadística no aportaría mucho. Algo de más o algo de menos —una *frequency law*— incluso sería contraproducente, pues “empobrece fuertemente, entre otras cosas, la información que mi enfoque a su vez aporta” (ibíd.: 48).

En referencia a Duverger, Sartori intenta, en cambio, expresar con mayor precisión las “leyes sociológicas” de este y formularlas a través de condiciones adicionales, de tal forma que aquellos casos que hasta ese momento eran presentados como ejemplos contrarios a lo dicho, fueran incluidos en el enunciado: “La incorporación de la[s] excepción[es] en una reformulación de la ley que las subsume” (ibíd.: 32). Con ello, Sartori se opone de hecho a todos aquellos críticos de Duverger que no creen posible la existencia de “leyes sociológicas”: Sartori logra la reformulación (dicho de forma simplificada) de la siguiente manera:

- Ley 1: Si ningún tercer partido (además de los dos grandes) alcanza la mayoría relativa de votos en una de las circunscripciones, entonces los sistemas electorales de representación por mayoría provocan un régimen bipartidista.
- Ley 2: Si alguno de los terceros partidos (es decir, además de los dos grandes partidos) alcanza la mayoría relativa de los votos en circunscripciones uninominales, entonces al darse un sistema de mayoría relativa se produce un sistema multipartidista que se compone de la misma cantidad de partidos (además de los dos grandes) que alcanzan esta concentración de votos.
- Ley 3: Cuanto mayor sea el efecto de desproporción en un sistema electoral proporcional, tanto mayor será el efecto de reducción sobre el número de partidos; o dicho de forma más tajante: cuantos menos partidos superen el umbral electoral natural (tamaño de la circunscripción) o el umbral artificial (barrera legal), menos partidos entrarán en el parlamento.
- Ley 4: En sistemas electorales proporcionales, el mismo número de partidos que haya alcanzado el coeficiente electoral (el valor mínimo para alcanzar un escaño) puede conseguir escaños.

Las condiciones necesarias de sus enunciados de ley son la estructura del sistema de partidos y la distribución geográfico-electoral de los votantes, siendo el sistema electoral condición suficiente para ello (Sartori, 1994: 45 ss).

Si uno lee las “leyes” detenidamente, se sorprenderá, más allá de las anotaciones sobre condiciones necesarias y suficientes, por su trivialidad. Estas resumen de forma descriptiva, al definir el marco concreto de condiciones, aquellas configuraciones de factores de las que puede salir lógicamente en cada caso solo el resultado indicado. Así, las leyes de Sartori se cierran ante cualquier posibilidad de falsación de la conexión causal que se

les imputa; una condición, según Popper, para decir que se trata de enunciados científicos y no solamente de ecuaciones definitorias. Aunque Sartori en ocasiones admite que en las ciencias sociales no puede haber leyes deterministas (ibíd.: 32), no se puede negar que las leyes (re)formuladas por este autor son exactamente eso, pues por pura lógica excluyen la posibilidad de fracasar en la demostración empírica.

Ante este trasfondo se entiende la notable controversia entre Sartori y Rae, pues refleja el enfoque de cada cual. Sartori recalca la posibilidad *ex-ante* del pronóstico en ciencia política de las consecuencias que tienen los sistemas electorales con la siguiente tesis: “Los efectos de los sistemas electorales pueden ser adecuadamente predecibles y determinados” (ibíd.: 29). En cambio, Rae afirma fríamente en su estudio *ex-post* sobre la conexión con base en algunos resultados electorales concretos: “No es fácil determinar la importancia de los efectos de las reglas electorales en la producción del patrón de competencia observado entre partidos” (Rae, 1967: 134).

Para hacer justicia a Sartori, sus afirmaciones, sin embargo, deben interpretarse desde el trasfondo de su preocupación por mantener abierto el campo de la ingeniería política, para sí mismo y para la ciencia política en general. De esta manera se entiende su insistencia por investigar solamente una dimensión de la conexión causal que se imputa, es decir, que el sistema de partidos depende del sistema electoral, y de la previsibilidad de las consecuencias de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. A esto se opone su afirmación expresada en varias ocasiones de que los sistemas de partidos —diferenciados en su estructura según el sistema de valoración dual entre “fuertes” *versus* “débiles”—, juegan un papel como factor en la relación causal entre sistema electoral y sistemas de partidos que es adecuado para ejercer un efecto retroactivo sobre la variable clásicamente considerada como independiente. Sartori incluso constata: “la clave está en [...] que los efectos de los sistemas electorales no pueden valorarse correctamente sin evaluar al mismo tiempo las propiedades de diseño y canalización del sistema de partidos como tal” (Sartori, 1994: 37).

Su discusión con mi postulado de que las reformas que abarcan el tipo de sistema electoral son absolutamente inusuales (Nohlen, 1984: 128), también tiene su justificación más profunda en su inclinación por el asesoramiento político, pues, según Sartori: “Una profesión que ha sostenido durante mucho tiempo que los sistemas electorales no pueden provocar nada (ya que son producidos por la política, pero no causan política), o no ser modificados (el argumento de la ‘no opción’), y (lo más terrible de todo), cuyo canon ha mantenido sin vacilaciones que sus efectos no pueden predecirse con precisión o confianza —una profesión que ha sostenido durante mucho tiempo tales puntos de vista— no puede tener muchos consejos que ofrecer” (Sartori, 1994: 24). Sin embargo, mi experiencia en el asesoramiento político señala que las recomendaciones institucionales que no toman en cuenta el contexto, no van a ninguna parte.

En la opción por uno u otro sistema electoral se expresa la preferencia de Sartori por aquellos sistemas que podrían tentativamente dirigir la estructura del sistema de partidos: “Los sistemas de mayoría absoluta y relativa funcionan, o en todo caso funcionan

al máximo de su capacidad, cuando fomentan un sistema bipartidista que produce, en suma, un gobierno con partido único ‘responsable’. Pero esto generalmente no pasa... [Sin embargo] mantienen baja la fragmentación del sistema de partidos, por lo que son más propensos a generar gobiernos eficaces que los sistemas de representación proporcional” (ídem: 73). En realidad, Sartori no confiesa francamente cuál de los sistemas electorales le parece mejor, pero: “[...] si hay un sistema electoral ‘mejor’, ése es el sistema de segunda vuelta electoral en su amplia gama de adaptabilidad [...] con la condición, por supuesto, de que ningún sistema electoral es el mejor para todas las ocasiones” (ibíd.: 75).

AREND LIJPHART Y EL AFÁN DE LA PRECISIÓN CUANTITATIVA

Arend Lijphart está relacionado con Douglas W. Rae en dos sentidos. Por una parte, su perspectiva se orienta también hacia los efectos políticos que pueden tener los sistemas electorales, a cuyo efecto propone una diferenciación idéntica a la de Rae en relación con la variable dependiente. Por otra parte, al igual que Rae, está comprometido con el enfoque empírico-estadístico. En este sentido recalca que la obra de Rae sería “el libro más importante en el campo de los sistemas electorales comparados” (Lijphart, 1990: 481) y reconoce que ha sido “una fuente importante de inspiración” para su propio análisis (Lijphart, 1994: 11). Su objetivo es “volver a analizar el estudio clásico de Rae con datos más precisos, hipótesis más fuertes y mejores métodos” (Lijphart, 1990: 481). En algunas conceptualizaciones este autor sigue a Rae, por ejemplo, en la diferenciación entre efectos próximos y distantes (Lijphart, 1994: 70) o en aquella entre “partidos electorales y partidos parlamentarios” (ibíd.: 77 y 81), así como en el supuesto relacionado con lo dicho y proveniente de Duverger de que el número de partidos depende, en el primero de los dos niveles, de factores psicológicos y, en el segundo nivel, de factores psicológicos y mecánicos (ibíd.: 72).

No obstante, Lijphart primero aduce que su antecesor con una similar posición metodológica comete muchos errores: “De hecho, el libro sufre de un sinnúmero de debilidades conceptuales, metodológicas y empíricas, las cuales son tan graves y numerosas que ponen en duda todas las conclusiones de Rae” (Lijphart, 1990: 481). Entre otras cosas, critica que Rae no haya estudiado, como una variable, el tamaño del parlamento, a pesar de que él mismo haya aludido a la importancia del tema (Lijphart, 1994: 12) y que no haya tomado en cuenta los umbrales (“thresholds”, ibíd.: 14). Y, además, hay una diferencia radical con Rae en cuanto a la unidad de análisis: “en contraste con el tratamiento que Rae da a cada elección como un caso diferente, mi unidad de análisis es el sistema electoral” (Lijphart, 1990: 482). “Mis casos son setenta y cinco sistemas electorales, definidos como un grupo de reglas electorales esenciales e invariables en las que una o más elecciones sucesivas se llevan a cabo” (Lijphart, 1994: 7, 13). Fundamenta su decisión en que “las elecciones que se dan bajo las mismas reglas no son

realmente casos independientes sino meras operaciones repetitivas del mismo sistema electoral” (Lijphart, 1990: 482). De esta manera, Lijphart desglosa la conexión entre sistemas electorales concretos y sistemas concretos de partidos, con lo que descuida que en cada elección la constelación en la competencia de partidos (posiblemente) cambie. Con ello acepta que la dependencia contextual de los efectos de los sistemas electorales no sea tomada en cuenta (cfr. Grotz, 2000).

Lijphart diferencia los sistemas electorales sobre la base de elementos técnicos (*dimensions*) y toma como dimensiones más relevantes aquellas que producen el mayor efecto sobre la proporcionalidad de los resultados electorales: la fórmula electoral, es decir, las reglas de mayoría o reglas proporcionales, y el tamaño de la circunscripción (1994: 10). Como una dimensión adicional importante, Lijphart trae a colación el umbral electoral (*electoral threshold*). En primera instancia, entiende por este término la barrera legal, pero amplía posteriormente el concepto hacia el umbral efectivo (*effective threshold*) al integrar el umbral natural (*natural threshold*) que resulta del tamaño de la circunscripción en el concepto operacional (ibíd.: 12 y 25 ss.). Finalmente añade el tamaño del parlamento (*assembly size*) como cuarta dimensión, de igual importancia en su opinión. Esta introducción conduce de paso a que se amplíe de forma novedosa el término sistema electoral.

Sin embargo, el estudio del efecto de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos ya no se trata directamente. Más bien, la variable dependiente se subdivide en efectos de proporcionalidad y efectos de fragmentación. Además, se realiza la primera variable parcial: “la desproporcionalidad es el fenómeno central importante” (ibíd.: 75). Lijphart fundamenta este acento con el hecho de que casi todos los sistemas electorales tienden, en cierta medida, a la desproporcionalidad, a pesar de que la proporcionalidad posiblemente sea su objetivo: “[...] Hay casi un acuerdo universal respecto a que la proporcionalidad electoral es el objetivo principal de los sistemas electorales y el principal criterio por el que deben ser juzgados” (ibíd.: 140). Instrumentaliza así el reconocimiento mundial del principio de representación proporcional, para legitimar su concentración en el efecto medible de los sistemas electorales.

Todas estas decisiones analíticas tienen que ver con el método estadístico de investigación. Lijphart conceptualiza y prepara el objeto de su análisis de tal manera que se adecue lo más óptimamente posible a su enfoque de estudio. Queda todavía mucho por cuestionar: el novedoso término para el sistema electoral, integrando el tamaño del parlamento en su definición, que en realidad no tiene sentido, ni en sistemas electorales mayoritarios en circunscripciones uninominales ni en grandes parlamentos con más de 100 escaños; o la conjunción de la barrera legal y natural, cuando cada cual presenta un efecto diferente de desproporción; en el primer caso, la desventaja se da solamente para partidos que no alcanzan el número requerido de votos; en el segundo caso, afecta por lo general (dependiendo del tamaño de la circunscripción) a todos los partidos, menos al que logra la mayoría de votos; o la identificación de efectos mecánicos (Duverger) con efectos próximos (Rae) y psicológicos (Duverger) con efectos distantes (Rae) (Lijphart, 1990: 483; Lijphart, 1994:

70 y 82), cuando Duverger solamente tiene en mente las causas o el origen y Rae las consecuencias o el efecto de ambos fenómenos, etc.⁸.

En cuanto a los resultados de Lijphart, saltan primero a la vista algunas de sus afirmaciones con un contenido casi obvio: “la desproporcionalidad generalmente favorece a los partidos más grandes en lugar de a los partidos más pequeños” (Lijphart, 1994: 128); o: “los sistemas electorales mayoritarios se diferencian de los sistemas electorales proporcionales por tener una barrera efectiva significativamente más difícil de superar”; o: “los resultados electorales mayoritarios logran una desproporcionalidad más alta con respecto a los sistemas electorales proporcionales”; o: “cuanto más alto es el umbral, más alta es la frecuencia de mayorías parlamentarias” (ibíd.: 142). Además se demuestra que el tamaño del parlamento no es una variable relevante: “el tamaño del parlamento [...] no afecta significativamente a las variables de los sistemas de partidos” (ibíd.: 117).

Por supuesto, hay que clasificar los resultados importantes de Lijphart según sus dos variables dependientes. Pues los efectos de los sistemas electorales tienen resultados muy diferentes, dependiendo de si se refieren a la desproporción o al sistema de partidos. Para cada una de las dos variables dependientes el autor formula dos tesis, diferenciando su posición de la de Rae. En relación con la desproporcionalidad que no sería una manifestación casual sino un patrón regular con el cual normalmente los partidos grandes estarían sobrerrepresentados y los partidos pequeños sistemáticamente subrepresentados (ibíd.: 24), dice: “(1) la relación entre la fórmula electoral y la proporcionalidad en los resultados electorales es mucho más fuerte de lo que Rae plantea; (2) la relación entre la magnitud de las circunscripciones y la proporcionalidad es también más fuerte, sobre todo en lo que se refiere a los efectos de los sistemas con distribución de los escaños a dos niveles (que Rae asegura no tener efecto)” (Lijphart, 1990: 482). Pero la desproporcionalidad es solamente un indicador débil sobre el número de partidos en un sistema de partidos, no solamente a nivel del electorado, sino también a nivel del parlamento, aunque en este último sea menos manifiesto (ibíd.: 493). Con referencia al sistema de partidos, Lijphart formula las siguientes dos tesis, nuevamente para diferenciar su pensamiento del de Rae: (1) “la relación entre la fórmula electoral y el grado de multipartidismo es mucho más débil de lo que Rae plantea, (2) de la misma manera, la magnitud de los distritos y el multipartidismo son mucho menos fuertes y estrictamente relacionados que lo que Rae afirma” (ibíd.: 482). Lijphart también constata efectos recíprocos (*a two way relationship*): “la desproporcionalidad y el multipartidismo se afectan mutuamente en direcciones opuestas: la desproporcionalidad disminuye la fragmentación de partidos en el ámbito parlamentario, y viceversa: el multipartidismo, en cambio, fomenta la desproporcionalidad entre votos y escaños” (Lijphart, 1994: 77). Asimismo reconoce al sistema de partidos “como la variable independiente y la desproporcionalidad como la variable dependiente” (ídem), pero, solamente al mirar la

8. Es interesante observar que Lijphart en este libro clásico se refiere a Duverger solo respecto a la distinción entre estos dos factores y al factor presidencialismo en relación a la fragmentación del sistema de partidos —ni una palabra sobre las “leyes sociológicas”—.

conexión estadística, no en vista de que el sistema de partidos decide sobre la selección del sistema electoral.

Por consiguiente, al comparar las dos variables dependientes y la influencia que ejerce el sistema electoral sobre estas, Lijphart llega a la conclusión: “la relación entre el sistema electoral y los [...] sistemas de partidos [...] es mucho más débil que la que hay entre el sistema electoral y el grado de desproporcionalidad” (ibíd.: 141). En resumen: “los sistemas electorales muestran grandes y previsibles diferencias respecto a la desproporcionalidad, menores diferencias respecto al multipartidismo que son el efecto directo de la desproporcionalidad, y aun menores diferencias respecto a multipartidismo electoral debido a los cálculos estratégicos de las élites y los votantes” (Lijphart, 1990: 493). Y constata al finalizar: “El sistema electoral no es un instrumento tan fuerte para la conformación de sistemas de partidos” (Lijphart, 1994: 141). Con esta tesis, finalmente, se pronuncia sobre la pregunta que movió el estudio clásico de los sistemas electorales a partir del enfoque empírico-cualitativo y que retomó actualizándolo Giovanni Sartori; a saber, la pregunta sobre los efectos del sistema electoral sobre el régimen de partidos.

Sin embargo, Lijphart no explica la controversia planteada en esta tesis con las de Duverger y Sartori. Al contrario, aprueba la diferenciación que hace Sartori entre sistemas electorales fuertes (sistemas mayoritarios) y débiles (sistemas proporcionales) (ibíd.: 82) para, evidentemente, plantearla dentro de la pregunta más precisa sobre las variables que provocan la desproporcionalidad, es decir, que son “fuertes”. “Claramente, el umbral efectivo es un fuerte instrumento para los ingenieros electorales, pero la fórmula de pluralidad (con umbral inherente muy alto) es el principal instrumento” (ibíd.: 143). Con frecuencia la desproporcionalidad, que de hecho depende fuertemente del sistema electoral, asume el papel de variable dependiente, en vez del sistema de partidos: “Teniendo en cuenta los muchos factores que están fuera del sistema electoral pero que afectan el grado de proporcionalidad —tales como las escisiones (*cleavages*) políticas en una sociedad, el tamaño relativo de los grupos sociales más importantes, así como la distribución regional de los votos— es asombroso que hasta dos tercios de la variación en la desproporción se explique por el sistema electoral por sí solo” (ibíd.: 116).

El llamamiento a los ingenieros de sistemas electorales para que ahora hagan uso de la caja de herramientas y se pongan a fabricar sistemas de partidos no llega a concretarse. Por cierto, Lijphart toma como punto de partida la tesis de Sartori sobre el carácter diseñador del sistema electoral (ibíd.: 139) para preguntarse, entre otros puntos, también: “¿hasta qué punto los políticos son capaces o están dispuestos a manipular los sistemas electorales?”. Sin embargo, no debate realmente esta pregunta, sino que más bien observa que el “cambio de la representación proporcional al sistema de mayoría relativa o viceversa” no sucedió en el set de países que él estudió entre 1945-1990 (ibíd.: 143) y se suma a mi tesis (Nohlen, 1984: 218), a la que denomina “una de las más conocidas generalizaciones acerca de los sistemas electorales”: los sistemas electorales “tienden a ser muy estables y resistentes al cambio” (Lijphart, 1994: 52).

Al plantear la opción entre sistemas electorales, Lijphart es unívoco, más aun en relación con la recomendación política dada a las jóvenes democracias: “Para las nuevas democracias, mi recomendación sería la de dar la máxima prioridad a la selección de un sistema de representación proporcional que sea simple de entender y manejar y que tenga un alto, pero no necesariamente perfecto, grado de proporcionalidad”. Incluso pasa a los detalles técnicos: “Desde el criterio de simplicidad varias recomendaciones adicionales se pueden derivar: distritos plurinominales electorales que no sean demasiado grandes (más o menos en el rango de 7 a 10 escaños), la lista de representación proporcional en vez del voto único transferible, y listas cerradas o casi cerradas” (2008: IX).

RESUMEN

A continuación quiero revisar a modo de comparación los resultados de cada una de las contribuciones analizadas, para hacer más visible el nivel y el tipo de debate y la intensidad del mismo con los que se expresan realmente las controversias sobre los sistemas electorales. Las diferencias en la perspectiva del investigador no justifican por sí solas una controversia. Pero permiten inferir de allí conclusiones sobre la importancia que en cada caso se confiere al tema del sistema electoral. En general, en el centro del debate está el sistema electoral o el sistema de partidos; es decir, pueden ser los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos, o los diversos factores que ejercen una influencia sobre el sistema de partidos, y entre estos, el sistema electoral. Duverger, Rokkan y Sartori se interesan en primera instancia por el sistema de partidos, pero reconocen que el sistema electoral es un factor importante (Duverger, Rokkan), si no incluso el más importante, para direccionarlo (Sartori). Rae y Lijphart se enfocan en el sistema electoral para descubrir cuál es la influencia medible del sistema electoral y algunos de sus componentes.

En estrecha relación con ello también se plantea la pregunta de si (posiblemente) el sistema de partidos también influye sobre el sistema electoral y, esto, por dos vías: cuando los partidos seleccionan el sistema electoral y cuando el sistema de partidos influye sobre los efectos que puede tener el sistema electoral. Solamente Rokkan formula este primer caso; Duverger y Lijphart al menos consideran el segundo caso. Con gran decisión, Sartori defiende la constelación tradicional sobre las variables investigadas: el sistema electoral como variable independiente y el sistema de partidos como variable dependiente.

Las diferencias en el procedimiento metodológico como tal tampoco justifican una controversia, a menos que los resultados del análisis se deban a estas diferencias. Rae, un convencido del método empírico-estadístico, ajusta cuentas a partir de esta posición con todos los estudios anteriores planteados desde el punto de vista histórico-cualitativo. Resulta, sin embargo, notable que la controversia articulada de manera más decidida haya sido protagonizada, en cada caso, por investigadores en contra de los antecesores que tuvieran un procedimiento metodológico similar. Hablamos de la crítica de Lijphart con respecto a Rae, en cuanto al diseño investigativo empírico-estadístico; y de la crítica

de Sartori a Duverger en relación con la formulación de leyes sobre los resultados de la investigación de carácter cualitativo.

Ahora bien, la controversia no puede reducirse únicamente a las contradicciones formuladas. No siempre los estudiosos de los sistemas electorales se tomaron en cuenta entre sí. Es, por ejemplo, el caso de Rokkan, que no considera a Duverger. Tampoco exteriorizan la controversia objetiva, que como en el caso de Lijphart en relación con Sartori prefiere presentar las coincidencias. Conforme a esto, el estudio comparativo debe incluir similitudes y diferencias, se hayan articulado o no.

Veamos entonces primero el alcance de la relación que es el objeto de estudio. El alcance es amplio en Duverger, Rokkan y Sartori; se trata del desarrollo democrático como tal, a ratos también en relación con el supuesto de una enorme envergadura política en el momento de decidir sobre el sistema electoral —incluso en Rokkan, a pesar de que este autor considera que el sistema electoral es más bien una variable dependiente—. En cambio, en los casos de Rae y Lijphart, el alcance dentro de su programa de investigación de los sistemas electorales es más bien reducido. Tratan única y exclusivamente los efectos que tiene un sistema electoral en los parámetros mesurables sobre la representación. El hecho de que Lijphart en otros estudios expanda de forma decidida su enfoque y lo amplíe integrando aspectos normativos no forma parte de este debate (véase Lijphart, 2012).

A continuación, nos interesa el tratamiento que se da a lo que se considera la variable independiente. En Duverger y Rokkan, el sistema electoral en sí aparece como una unidad poco o nada descifrada. Se hace la diferenciación —de forma, por cierto, muy clásica— entre sistemas electorales de mayoría absoluta, mayoría relativa y representación proporcional. En Rae y Lijphart, en cambio, se desglosa el sistema electoral en diversos componentes, estudiados cada uno según sus efectos. En sus estudios, sin embargo, se realizan dudosas operacionalizaciones a fin de llegar a resultados que sean mesurables y valorables, tomando como máxima su validez estadística.

Acto seguido, observamos el tratamiento dado a la variable dependiente, que se modifica también con relevantes consecuencias para el alcance y la relevancia de los resultados del análisis. Duverger y Rokkan observan los sistemas de partidos como un todo y los diferencian al clasificarlos por el número de partidos. Sartori amplía el espectro tipológicamente, al considerar algunas características adicionales. Pone mayor énfasis en las características cualitativas del sistema de partidos, se pregunta por la “relevancia sistémica” (*systemic relevance*) de los partidos políticos. Rae y Lijphart, en cambio, se quedan con la definición matemático-cuantitativa del sistema de partidos. Por otra parte, clasifican la variable dependiente por áreas de impacto y profundidad del efecto. Ambos autores diferencian entre proporcionalidad o desproporcionalidad de votos y escaños por una parte, y el número de partidos o, en su caso, la fragmentación del sistema de partidos, por la otra. Con sus medios metodológicos se acercan primero a la cuestión de la desproporción, pues así pueden fácilmente calcular matemáticamente y presentar a nivel numérico los efectos del sistema electoral y sus diversos componentes. En segunda instancia apenas aparece la

clásica pregunta sobre el sistema de partidos, para cuya resolución no existen las mismas entradas metodológicas.

No habría que seguir cuestionando esta traslación de la perspectiva del investigador si los resultados solamente llegaran a una mayor exactitud, sin por ello perder relevancia. Rae, por lo demás, diferencia de manera orientadora entre efectos próximos y distantes en los sistemas electorales. El resultado científico será entonces que se podrán determinar con facilidad los efectos inmediatos del sistema electoral, pues el tamaño de la circunscripción está en estrecha correlación con el grado de proporcionalidad. Pero los efectos lejanos son poco predecibles. Rae además constata que la desproporcionalidad no es un buen indicador para la estructura del sistema de partidos. Aunque cada uno de los efectos ejercidos por los componentes del sistema electoral son detallados precisamente por Lijphart en su controversia con Rae, esto no cambia en nada el hecho de que el hallazgo científico-cognitivo principal se logra en un campo que no aporta mucho a la pregunta clásica de los sistemas electorales, es decir, la posible relación causal existente entre sistema electoral y sistema de partidos. Por cierto, se relativiza la importancia del sistema electoral en el sistema de partidos, pero esto ya resultó de las fuertes críticas al “supuesto Duverger” por parte de sus oponentes científicos. Y esta crítica no apunta solamente a la correlación entre variables medibles, sino al gran todo, a todos los factores que influyen en la estructura del sistema de partidos. Rae lo resalta y Lijphart lo menciona alguna vez, pero no son parte de su programa de investigación. Se puede, por tanto, llegar a la conclusión de que la precisión empírico-estadística se logra a costa del alcance y la relevancia de los enunciados.

¿Cuál es, entonces, la posición asumida por estos autores con respecto a la cuestión de la causalidad? ¿Ciertos sistemas electorales realmente impactan en las características de los diferentes sistemas de partidos? Solamente Sartori se mantiene en la posibilidad de la existencia de las leyes sociológicas. Pero integrando condiciones adicionales al enunciado de una ley que por lógica no permiten llegar a otro resultado que ya no sea falsable. Incluso Duverger deja de lado sus “leyes sociológicas”. Esta posición mayoritaria naturalmente no excluye que, a pesar de todas las relativizaciones, prevalezcan los supuestos monocausales del estudio, respaldados en Duverger sobre todo con la recepción histórica de sus fórmulas, en Rae y Lijphart condicionados por el diseño de su análisis. Estos dos investigadores solamente tematizan variables que pertenecen ya sea al sistema electoral o al sistema de partidos y estudian la correlación entre ambos fenómenos solamente en una dirección. Incluso Rokkan y Sartori rinden tributo a un cierto monocausalismo. Sartori se centra en el sistema electoral como la causa exclusiva para defender la utilidad del *electoral engineering* en ciencia política. En el caso de Rokkan, aunque su argumentación sea multicausal, en realidad todo depende de las líneas de conflicto; en su caso, el sistema electoral juega principalmente el papel de variable dependiente. Pero el monocausalismo en el tratamiento del objeto de estudio, justificado de diversas formas, simplemente no es idéntico a una afirmación de contenidos del mismo tipo. Al contrario, las investigaciones empírico-cuantitativas, por ejemplo, aunque trabajen con correlaciones, también indican que no se puede probar una relación unívoca de efecto entre sistema electoral y sistema de

partidos. Estos resultados coinciden con mis estudios histórico-empíricos de los sistemas electorales en todo el mundo (véase la bibliografía). Esto no significa, de modo alguno, que la ciencia política no pudiera pronunciarse sobre la relación analizada y que, por ello, tal como temía Sartori, sea incapaz de presentar resultados políticos de relevancia directa en sus conclusiones. En vez de recomendaciones abstractas, habrá más bien que elaborar recomendaciones a la medida para situaciones concretas de factores para diversos países y épocas.

Si de esta manera se debe conocer el contexto social y político de un país para poder dar recomendaciones normativas de utilidad, entonces se plantea obviamente la pregunta de si todavía se puede optar en general por un tipo de sistema electoral, al estilo de la antigua controversia entre representación por mayoría y representación proporcional de los clásicos. Duverger definitivamente erigió los sistemas de mayoría (relativa y absoluta) como los *best systems*. Rokkan y Rae no se expresan en relación a la mejor opción; se mantienen dentro del análisis. Rokkan lo hace seguramente porque considera que la opción por un sistema electoral depende de los actores políticos, las alianzas y los acuerdos, y porque considera además que ya ha sido decidida con el congelamiento del sistema de partidos en sus países estudiados. Tanto Rae como Lijphart excluyen la pregunta sobre la opción en sus estudios clásicos; las reflexiones normativas no caben en su enfoque de análisis empírico-estadístico. Lijphart, evidentemente, no dejó de hacerlo en otro momento relacionado con su teoría de la concordancia (Lijphart, 1999 y 2012) y en sus recomendaciones para las democracias jóvenes (Lijphart, 1990 y 2008) expresando su preferencia por la representación proporcional. Sartori se opone decididamente a la recomendación de Lijphart; en general, se opone a su sesgo (Sartori, 1994: 69 ss.) y, en la teoría, es de la opinión de que el mejor sistema electoral es aquel que mejor funciona. Simultáneamente, sin embargo, expresa su apego por el sistema de mayoría absoluta y en la práctica interviene en algunos países para que esta sea introducida. Yo abogo definitivamente por aceptar la posición relativa mostrada por Sartori en la teoría. La pregunta sobre la opción que se plantea en ciencia política en la actualidad no es de tipo filosófico-teórica sobre el Estado, sino una cuestión histórico-empírica con un trasfondo de teoría del Estado o, de ser el caso, constitucional.

Estas reflexiones conducen a la pregunta final sobre el estado actual de los avances científicos dentro del estudio de los sistemas electorales. Los representantes de un enfoque comparativo-cuantitativo más nuevo recalcan que desde su aparición el estudio de los sistemas electorales ha evolucionado de un estado cualitativo-rudimentario a una ciencia madura (Shugart, 2008: 25 ss.). Sin embargo, que un enfoque se eleve sobre los demás, dogmatizando su propio parámetro cuantitativo de forma nada crítica, no es algo que se acepte sin réplica. Sartori plantea lacónicamente la pregunta que da en el blanco: “¿Cómo puede ser que los enfoques cuantitativos posteriores puedan decir que sacan del ruedo a los anteriores, de tipo cualitativo, cuando el desarrollo defectuoso posterior causado por estos resulta evidente y se expresa al reemplazar la relevancia por la precisión?: “[...] la masiva pérdida de *concreteness* que provocan las fórmulas matemáticas es una gran

desventaja. Es cierto, mi *concreteness* es a veces flexible e impresionista, pero no puede ser tan desorientador como una precisión matemática que a menudo solo es una falsa precisión fabricada por la medición” (Sartori, 1994: 36).

Los avances al interior de los diversos enfoques hablan el mismo idioma, pues en cada caso fuerzan la manera de obtener avances científicos dentro de su metodología. Para aquellos empíricos-estadísticos se puede determinar que es la precisión matemático-estadística y no la mayor relevancia la que alimenta la creencia en el progreso. Esto se demuestra en el intento de Lijphart, sin lugar a dudas exitoso, de sobrepasar a Rae en lo referente a la precisión. En cambio, el desarrollo del estudio empírico-cualitativo de los sistemas electorales se ha mantenido dentro de la pregunta sobre la relevancia. Esto también rige para las afirmaciones que por su parte desencadenaron fuertes críticas, como, por ejemplo, el intento de Sartori de reformular las leyes sociológicas de Duverger. Pues, al fin y al cabo, Sartori menciona dos factores inherentes al contexto que también definen los efectos de los sistemas electorales, aun cuando los haya incluido en las leyes como marco de condiciones al decir “si pasa..., entonces”: la dispersión regional del electorado y el grado de institucionalización de los partidos o del sistema de partidos.

En realidad, Sartori reconoce así el poder de los factores sociales y políticos concretos en la interdependencia de acción entre sistemas electorales y sistema de partidos que yo, por mi parte, recalco aún más entre otros factores, a la vista de la selección del sistema electoral que considero dependiente del sistema de partidos, o, en su caso, de las estructuras más profundas y dinámicas sociales y políticas, *à la* Rokkan. Aquí coincido con Richard Rose que subraya igualmente “la gran fuerza del contexto nacional frente a las propiedades del sistema electoral” (Rose, 1984: 78). Aunque acepto con ello la posibilidad de que los enunciados que conducen a abstracciones sobre los efectos de los sistemas electorales sean aún más limitados de lo que plantea Sartori, esto no implica negar la posibilidad de que conociendo las condiciones concretas del contexto se puedan hacer afirmaciones sobre los presuntos efectos de los diferentes sistemas electorales. Pues la cuestión de los sistemas electorales no se refiere solamente a su autoimpacto abstracto, sino a sus efectos en contextos sistémicos combinados con otros factores, tomando en cuenta también la inversión de la supuesta relación causal. En otra oportunidad ya recomendé, por tanto, no dedicar la mayor atención al sistema electoral en el momento de realizar el estudio de sistemas electorales, sino dedicarse con igual intensidad a revisar los factores del contexto que refuerzan, distorsionan o socavan los efectos lógico-abstractos inherentes en los sistemas electorales, y a trabajar en su sistematización (Nohlen, 2010a).

Referencias

- Bogdanor, V. 1983. “Conclusion: Electoral Systems and Party Systems”, en Bogdanor, V., Butler, D. (eds.), *Democracy and Elections, Electoral Systems and their Political Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Cox, G. W. 1997. *Making Votes Count*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duverger, M. 1951. *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin (1958, 3^{ra} ed.).
- 1954. *Political Parties*. Nueva York: Wiley.
- 1955. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France (4^a ed. 1968).
- 1957. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica (2001: 17na. ed.).
- 1959. *Die politischen Parteien* [Los Partidos Políticos]. Tubinga: Mohr.
- 1968. *Sociología política*. Barcelona: Ariel.
- 1984. “Which is the Best Electoral System?”, en Lijphart, A., Grofman, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger, pp. 31-39.
- 1986. “Duverger’s Law: Forty Years Later”, en Grofman, B., Lijphart, A. (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press, pp. 69-84.
- Duverger, M. et al. 1950. *L’influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris: Armand Colin.
- Flora, P. 1981. “Stein Rokkans Makro-Modell der politischen Entwicklung Europas” [Macromodelo de Stein Rokkan del desarrollo político de Europa], en *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* [Revista de Colonia sobre Sociología y Psicología Social], 33: 397-436.
- Gallagher, M., Mitchell, P. (eds.). 2008. *The Politics of Electoral Systems*, 2^{da} ed., Oxford: Oxford University Press.
- Grofman, B., Lijphart, A. (eds.). 1986. *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Grotz, F. 2000. *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa* [Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa oriental central]. Opladen: Leske & Budrich.
- Häberle, P. 1981. *Klassikertexte im Verfassungsleben* [Textos de clásicos en la vida constitucional]. Berlín-Nueva York: de Gruyter.
- International IDEA (ed.). 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.
- Kuhn, Th. 1971. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lijphart, A. 1984. “Advances in the Comparative Study of Electoral Systems”, *World Politics* 36: 424-436
- 1984. “Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems”, en Lijphart, A., Grofman, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York: Praeger, etc., pp. 207- 213.
- 1985. “The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey”, en *Electoral Studies* 4 (1): 3-14.
- 1988. *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985. A Critique, Re-Analysis, and Update of Rae’s Classic Study*, IPSA-Paper XIV World Congress, Washington, D.C.

- 1990. “The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1990”, en *American Political Science Review* 84 (2): 483-496.
- 1991. “Constitutional Choices for New Democracies”, en *Journal of Democracy* 2 (1): 72-84.
- 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford (versión española, 1995: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid: CEC).
- 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven/London (segunda edición: 2012).
- 2008. “Forword”, en Gallagher, M., Mitchell, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, pp. VI-X.
- Lijphart, A., Grofman, B. (eds.). 1984. *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*: New York, etc.: Agathon Press.
- Lijphart, A., Waisman, C. (eds.). 1996. *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*. Boulder: Oxford.
- Lipset, S. M. 1985. *Consensus and Conflict. Essay in Political Sociology*. Oxford.
- Lipset, S. M., Rokkan, St. (eds.). 1967. *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: Free Press.
- Lipset, S. M., Rokkan, St. 1967. “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction”, en Lipset, S. M., Rokkan, St. (eds.), *Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives*. Nueva York: Free Press, pp. 1-66.
- Lipson, L. 1953. “The Two-Party System in British Politics”, en *American Political Science Review* 47: 337-358.
- Mackenzie, W. J. M. 1964. *Free Elections. An Elementary Textbook*, 2ª ed., London.
- Mackie, T. H., Rose, R. (eds.). 1983. *The International Almanac of Electoral History*, (2ª ed.), Londres Macmillan (1983).
- Nohlen, D. 1969. Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik [Introducción conceptual en la sistemática electoral], en Sternberger, D., Vogel, B. (eds.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane* [La elección de los parlamentos y otros órganos del Estado], de Gruyter, Berlin, pp. 1-54.
- 1978. *Wahlssysteme der Welt* [Sistemas electorales del mundo]. Múnich: Piper.
- 1981. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- 1984a. “Two Principles of Representation”, en Lijphart, A., Grofman, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York: Praeger, pp. 83-90.
- 1984b. “Changes and Choices in Electoral Systems”, en Lijphart, A., Grofman, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York: Praeger, pp. 217-224.
- 1984c. “Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional”, en *Revista de Estudios Políticos* 42:7-31.
- 1995. *Electoral System: Options for Pakistan*. Islamabad: Friedrich Ebert- Stiftung.
- 1996. “La trilogía sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos”, en: Lipset, S. M., Nohlen, Sartori, G.: *Apuntes para una reflexión sobre la democracia. Tres ensayos*, San José, Costa Rica: IIDH/ CAPEL.

- 1997. *Sistemas electorales en Europa del Este. Génesis, crítica, reforma*, Colección Temas de la democracia 3. México: IFE.
- 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. (2ª ed.), México: Fondo de Cultura Económica (3ª ed. revisada y aumentada 2004).
- 2000. “Binominal electoral system”, en Rose, R. (ed.), *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, p. 24.
- 2003. *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, C. Zilla (ed.). México: UNAM.
- 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. (3ª ed.), México: Fondo de Cultura Económica.
- 2006. *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, editado e introducido por R. Ortiz Ortiz. México: Porrúa/ UNAM.
- 2006a. “La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada”, en *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 191-202.
- 2008. *Sistemas electorales en su contexto*, ed. y prólogo de J. Reynoso Núñez. México: UNAM.
- 2009a. “La reforma necesaria al sistema electoral alemán. El principio de igualdad de logro del voto como *idé fixe* en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 3 de julio de 2008”, en *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época, vol. 1, nº 4, México, 33-62.
- 2009. *Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], (6ª ed.), Opladen: Leske & Budrich.
- 2010a. “Wahlen und Wahlsysteme” [Elecciones y sistemas electorales], en Lauth, H.-J. (ed.), *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, 3. ed., Wiesbaden, VS-Verlag, 237-263.
- 2010b. “Elections and Electoral Systems”, en Nohlen, D, Stöver, Ph. (eds.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden: Nomos, pp. 1-67.
- 2012. *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia.
- 2013. “Die Politik des Sonderweges. Wahlsysteme als Rechtsfrage” [La política del camino especial. Sistemas electorales como cuestión jurídica], en Armingeon, K. (ed.). *Parteien und Demokratie*, por aparecer.
- (ed.) (2005. *Elections in the Americas*, 2 vols., Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. et al. 2000. “Electoral Systems in Independent Countries”, en Rose, R. (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C., pp. 353-378.
- 2006. *Diccionario de Ciencia Política. Conceptos, métodos, teorías*, 2 vols., México: Ed. Porrúa/El Colegio de Veracruz.
- Nohlen, D., Grotz, F., Hartmann, C. (eds.), 2001. *Elections in Asia and the Pacific*, 2 vols. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D., Kasapovi, M. 1996. *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa* [Sistemas electorales y cambios de sistema en Europa oriental]. Opladen: Leske & Budrich.

- Nohlen, D., Krennerich, M., Thibaut, B. (eds.) (1999). *Elections in Africa*, Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D., Nohlen, N. 2007. "El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral al debate, con una mirada a Venezuela", en *Revista de Derecho Público* (Caracas), 109 (enero-marzo): 7-26.
- Nohlen, D., Picado, S., Zovatto, D. (eds.). 1998. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D., Stöver, Ph. (eds.). 2010. *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., Thompson, J. (eds.). 2007. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Pappi, F. U. 1989. Konfliktlinien [Líneas de conflicto], en Dieter Nohlen (ed.), *Pipers Wörterbuch zur Politik*, t. 1, Munich: Piper, pp. 453-454.
- Rae, D. W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Law*. New Haven & Londres: Yale University Press (2ª1971).
- 1977. *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos. Estudio comparativo*. Madrid: Ediciones CITEP.
- Rokkan, St. 1968. "Electoral Systems", en *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed.: Sills, D. L.), New York, vol. 5, pp. 6-21. Reprint of a revised version en Rokkan, St.: *Citizens, Elections, Parties*, New York, 1970, pp. 147-168.
- 1970. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- 2000. *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora* [Estado, Nación y Democracia en Europa. La teoría de Stein Rokkan a partir de sus trabajos compilados, reconstruidos e introducidos por Peter Flora], Francfort del Meno: Suhrkamp.
- Rose, R. 1982. "Choice in Electoral Systems. The Political and Technical Alternatives", en *Studies in Public Policies*, 108, Strathclyde-Glasgow
- (ed.). 2000. *International Encyclopaedia of Elections*, Washington, D.C.
- Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Londres: Cambridge University Press.
- 1983, 1986. "The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Methods", 1983 mimeo; en Grofman, B., Lijphart, A. (eds.), 1986, *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press, pp. 43-68.
- 1994. *Comparative Constitutional Engineering*, London: MacMillan.
- 2003. "La transición de México, ¿hacia dónde?", en Rose, R., *Ingeniería constitucional comparada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 221-237.
- Shugart, M. S. 2008. "Comparative Electoral Systems Research. The Maturation of a Field and New Challenges Ahead", en Gallagher, M., Mitchell, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-56.

- Shugart, M. S., Carey, J. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sternberger, D. 1964. *Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung* [La gran reforma electoral. Testimonios de un esfuerzo]. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sternberger, D., Vogel, B. (eds.). 1969. *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane* [La elección del Parlamento y otros órganos del Estado], 2 tomos, Berlín: de Gruyter.
- Taagepera, R., Shugart, M. S. 1989. *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven/Londres: Yale University Press.
- 1998. *El político y el científico*. (18ª ed.), Madrid: Alianza (e. o. 1921).
- 2001. *Ensayos sobre metodología sociológica*. (6ª ed.), Buenos Aires: Amorrortu.
- Wildavsky, A. 1959. “A Methodological Critique of Duverger’s Political Parties”, in *Journal of Politics* 21: 303-318.

Presentado para evaluación: 6 de enero de 2013

Aceptado para su publicación: 4 de febrero de 2013

DIETER NOHLEN, Universidad de Heidelberg

Dieter.Nohlen@urz.uni-heidelberg.de

Dr. Dr. h. c. mult., profesor emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, se doctoró en 1967 con un trabajo sobre “El parlamentarismo español del siglo XIX”. Autor de un sinnúmero de libros y artículos especialmente en castellano y relacionados con América Latina, ha publicado entre otros, 1981 en Madrid *Sistemas electorales del mundo*, 2006 en México el *Diccionario de Ciencia Política*, y recientemente en Granada *Ciencia política Comparada*.

Electoral System Choice in Transition Countries. The Importance of Driving Forces¹

Elección de sistemas electorales en los países en transición. La importancia de las fuerzas motrices

Philipp Nobbe

Abstract

This research paper examines the relationship between the type of transition and electoral system choice. The analysis is based upon a country sample of 51 third-wave democracies. The theoretical arguments lead to the hypothesis that countries whose transitions to democracy are driven both by the ruling elites and civic forces apply more permissive electoral systems afterwards. Whenever there is one dominant actor during the transition process, a less permissive electoral system becomes more likely. It is also assumed that countries that have a democratic past tend to rely on the institutional design of that period. The results of a multiple regression analysis confirm the hypotheses and point out that political actors behave strategically and according to their utility function, especially in transition processes, which are characterized by great uncertainty. Ideology does not matter and information from the past is used to predict future developments.

Keywords: electoral system choice, transition, third-wave democracies, electoral threshold, strategic behavior.

Resumen

Este trabajo de investigación estudia la relación entre el tipo de transición y la elección de un sistema electoral. El análisis se basa en una muestra de 51 países de la tercera ola democrática. Los argumentos teóricos llevan a la hipótesis que aquellos países, cuyas transiciones hacia la democracia son impulsadas por la élite gobernante y fuerzas cívicas a la vez, después aplican sistemas electorales más permisivos. Cuando hay solo

1. This work serves as final research paper for the master program “European Master in Government” at the Universitat Pompeu Fabra in Barcelona. Special thanks go to my supervisor Ignacio Lago for supporting me while the process of research and writing.

un actor dominante durante el proceso de transición, es más probable la aplicación de un sistema electoral menos permisivo. Se supone también que países con un pasado democrático tienden a basarse en el diseño institucional de aquel periodo. Los resultados del análisis de regresión múltiple confirman las hipótesis y señalan que los actores políticos siguen ciertas estrategias y actúan según sus funciones de utilidad, especialmente durante procesos de transición que se caracterizan por una gran incertidumbre. La ideología no importa y la información del pasado se utiliza para predecir futuros desarrollos.

Palabras clave: elección de un sistema electoral, transición, tercera ola democrática, umbral electoral, comportamiento estratégico.

INTRODUCTION

In the last century and even recently one could observe a lot of transitions towards democracy. In the preceding century, the breakdown of the Soviet Union and the resulting “new” states that established principles far from those of their time within the Soviet system are a major example of political (system) change. But also the departure and turning away from (military) dictatorships in South America or the decolonization of African countries produced a lot of states that had to face a process of transition, more successfully in some and less successfully in other cases.

What all transition countries have in common is that democratic standards were either absent or weak in the period right prior to the transition process. Since countries under dictatorship do not experience democratic elections or just in a former democratic period some time ago, the electoral system is the initial configuration of a new democracy and can determine the future democratic draft, because it critically shapes the state’s and the people’s first contact with democratic standards.

There is much literature about the first and the second wave of democracies of the early 20th century and about the conditions and contexts that led to the choice of a specific electoral system, but the so-called third wave democracies which started to emerge since the 70’s and 80’s are far less discussed topics regarding their electoral system choice. Why did some states choose more and others less permissive electoral institutions? And what role did the transition process itself play in this decision?

This research paper tries to answer these questions by examining the relationship between the way of a country’s transition and its electoral system choice. My argument here is that whenever two or more actors are responsible for a transition to democracy and have to agree upon its proceeding, a more permissive electoral system will be applied in comparison to transitions where one actor has a dominant position. Beside the way of transition, other possible explanations for the permissiveness of electoral systems, like a country’s fractionalization, segregation or former democratic experience are tested as well.

The analysis refers to 51 countries that conducted a transition to democracy in the late 20th century and can therefore be described as third-wave democracies. The sample covers

all continents (except for Oceania) and thus represents and controls for different geographical conditions. The results show that transitions that are jointly driven by civic forces and the ruling elites tend to result in more permissive electoral systems. Instrumental rationality and strategic behavior is more important than ideology in these respects. Also the influence of a previous democratic period is a relevant factor in explaining a post-transition electoral system.

The structure of the research paper is as follows: first, there is an overview of the previous research that reflects the recent and overall academic discourse and the respective literature related to transition countries and electoral system choice. Based on this, theoretical arguments about the mechanisms that are responsible for electoral system choice in transition countries and the way they could work are presented. Hypotheses are derived from this theoretical examination which then are tested in the empirical section of the paper. Multiple regression analysis is applied in the empirical section to obtain interpretable results. After presenting the results, these are discussed and the paper concludes with a summary and an outlook for future research.

PREVIOUS RESEARCH

One of the major works concerning electoral system choice and change is that by Rokkan (1970), who deals with the early moves towards proportional electoral systems in the 19th century, which were mainly influenced by the need for minority protection and the extension of the suffrage. Blais, Dobrzynska and Indridason (2005) analyze the impact of the spread of democratic ideas on the adoption of a proportional electoral system in the late 19th and early 20th century and show that this is a highly significant explanation beside prior institutional settings. Carstairs (1980) sketches the development of electoral systems in Western Europe and confirms that the rise of proportional electoral systems is strongly related to an overall emphasis of democratic ideals. By regarding the early socialist parties, Penadés (2006) shows that the preferences for certain electoral institutions are connected to the overall participation strategy pursued by these parties.

Boix (1999) examines the choice of electoral systems in advanced democracies in the early 20th century and comes to the conclusion that the electoral system is only subject to change from majoritarian to proportional representation when the ruling parties face new parties which could threaten their dominant position in the political arena. Andrews and Jackman (2005) emphasize uncertainty as a main influencing factor in electoral system choice and bounded rationality of the (political) elites. Electoral systems are both cause and result of political and party competition as shown by Benoit (2004).

But also other dimensions regarding electoral systems are considered in the existing literature. Colonial experience, which is among others discussed by Blais and Massicote (1997), plays a major role here. And more generally, the society and its characteristics,

especially in terms of heterogeneity. The respective causal link to the adoption of proportional electoral systems is put forward by Rokkan (1970).

Lijphart and Grofman (1984) specify the characteristics of different electoral systems and the ways states choose or change their electoral institutions respective to these. A general overview of electoral system choice is also given by Colomer (2004): in his edited book case studies from countries all over the world are presented and discussed. There are a lot of studies that deal with the electoral systems of one specific country, mainly of the established democracies. Among others, exemplary works are that of Butler (1963) about Great Britain's electoral systems, those of France by Cole and Campbell (1989) or the contributions in the edited book of Hand, Georgel and Sasse (1979) about several European countries.

The electoral systems of transition countries and countries that implemented democratic electoral institutions in the late 20th century or even later are underrepresented in the academic discussion. There is surprisingly little knowledge about the conditions and actors' intentions that drive the choice of electoral systems in third wave democracies. These democracies are not established and rather new and probably fragile. A fortiori empirical examination would shed light on the political consequences of transition processes and their resulting (democratic) institutions. This research paper tries to unfold the relationship between the way a transition proceeds and (initial) electoral system choice and is therefore a valid contribution to the existing research stock.

ARGUMENTS

Broadly speaking, a transition can be initiated either by the reigning elites or by actors that are not part of the ruling sovereignty, which actually could be one major reason for an overthrow. Of course, also both forces can take effect simultaneously. Whereas a transition that is driven by both civic forces and the reigning elites can be described as an agreed or mixed transition, one that is exclusively initiated and conducted by one side, either from below or above, cannot.

An example for a mixed transition is that of Portugal in the 1970's, whereas the transition process of Greece in 1974 is an example for a civically driven transition and that of Turkey in the early 1980's is one for a transition driven by the power holders and thus both refer to one dominant actor. Whether the actors or the social groups of a country reach a consensus on how the transition proceeds and how the new system should look like has major implications for the electoral system choice.

If the transition of a country is put into effect by a dominant actor, this reflects the superiority of this respective actor. It is thus assumable that the access to power and resources is clearly defined and unequal. If one societal actor is able to impose its will on the others while the transition process, it is likely that this dominance also plays a role in designing the electoral institutions (McFaul, 2002). The dominant actors try to maintain

their status by choosing an electoral system that best fits this purpose. Thus, if the existing holders of power drive the transition process, a high electoral threshold and/or a rather majoritarian electoral system is more likely (Boix, 1999). They will choose an electoral system that keeps the number of parties down to avoid the formation of new interests and parties which emerge through or because of the transition process and could threaten their political position.

A non-tested hypothesis by Boix (1999) states that a higher probability for the adoption of a proportional electoral system applies for transitions that are initiated from below. Although one could argue that transitions out of the broader population, that exhibit a more revolutionary character, like the Polish transition in 1989, probably tend to more popular and thus democratic ideals, which would make the adoption of a proportional system more likely (Blais, Dobrzynska & Indridason 2005), such transition processes also refer to the dominance of one group and therefore to the maintenance of power positions.

Sometimes even if the civic forces are dominant, the old elites are admitted a compromise concerning whatever issue to avoid a disturbance of the transition process (Bova, 1991). A lot of transitions in Latin America are an example for that practice (Karl, 1990). It seems that the actors that have a dominant status behave in a way that ensures this dominance. Thus, whenever there is the possibility for one group's hegemony while the transition process and the establishment of a new state, the choice of an electoral system with a high threshold becomes more likely.

It makes no difference which ideology is applied to transform the system or which actors drive this process. The strategy will always be aligned to the utility function with the aim of power maintenance. Whoever is responsible for the regime overthrow and the establishment of a new (democratic) system will either stay in power or come to this power. Hence, the degree of consensus between the respective actors is the crucial factor concerning subsequent electoral institutions. The strategic behavior of the relevant actors is influenced by the context that is inherent in transitions, but not determined, as different outcomes in similar settings show (McFaul, 2002).

There is one property of transitions that makes them both unique and more or less unpredictable. The phase between two regimes and two totally distinct systems is characterized by a great uncertainty. If the existing power relations are messed up, there are no reliable reference points how the power is distributed in the future and how this is or should be reflected in the new institutional setting. Especially if the transition has revolutionary character the configurations of the polity are completely disentangled and power relations not existent anymore (Koopmans, 2004). In these phases disorientation and awareness of endless political opportunities come together (Zolberg, 1972).

Since the electoral system is an instrument that regulates the future power relations, its design is crucial for the groups that claim political power. The respective actors have to organize their preferences according to their expectations about the (future) electorate.

Maximizing their own seats while minimizing those of their opponents seems to be the main principle here (Montero & Lago, 2011). But in moments of transition, the enormous uncertainty hinders political actors from making rational decisions (Andrews & Jackman, 2005). Even if these actors pursue a certain strategy, they cannot gauge the future developments and thus know if their strategy is useful (ibidem; Kaminski, 1999). Thus, risk adverse behavior is to be expected which increases the likelihood of a lower electoral threshold (Boix, 1999).

Because of the lack of information about the future, taking information from the past into account is another option to minimize risks in situations of transition (Andrews & Jackman, 2005). Whenever new information is available that helps to predict future electoral outcomes, strategies will be matched (Montero & Lago, 2011).

Regarding the implications of who drives the transition process and how it proceeds, the above mentioned arguments indicate how different types of transition affect the post-transition electoral system. The contrary characteristics of dominance and consensus in conjunction with the context-related factor of uncertainty lead to the formulation of the first hypothesis:

H1: If the transition process is driven by one dominant actor, i.e. the ruling elites or a civic movement, and no consensus is needed, the adoption of an electoral system with a high electoral threshold becomes more likely.

That also means that a low electoral threshold becomes more likely, if the transition process is characterized by a mixed enforcement. The occurrence of violence is another proxy for consensus, or more precisely agreement of transition. If a transition process is accompanied by high violence, it is assumable that there is a conflict between at least two involved parties about how the transition should proceed and what new system should be employed. One can therefore operationalize the dominance of one actor also by this measure.

Because actors want to maximize their utility function but face great uncertainty in transition scenarios, a backward orientation seems appropriate to gain information and shape the preferences towards one electoral system or another. Hence, the former institutional setting will always play a role in the choice of a new one. This path dependence implies that every institutional choice is a function of previous choices (Pierson, 2000). In the case of transition countries, the mechanism is easy to understand. About former institutional settings knowledge is available and strategy adjustment possible (Lago & Martínez i Coma, 2012). Thus relying on these reduces risk and provides information about the expected outcomes, e.g. the possible distribution of votes and power. This is especially true for transition countries that had a democratic stage before the actual transition and could easily renew this configuration (ibidem; Valenzuela, 1990).

The impact of the historical dimension on a country's (present) institutional framework is closely related to the concept of transaction costs. The change of the status quo is always more expensive than keeping or just slightly modifying it. This is

because different actors have to arrive at an agreement and its improbability increases the more actors are involved, the more cohesive they are and the greater the distance is between them concerning ideology (Tsebelis, 2002). North defines that “transaction costs are the costs of measuring and enforcing agreements” (North, 1990a: 362). The transaction cost theory states that information is costly, the actors’ perspectives are subjective and the assertion of agreements is never perfect (ibidem). As a behavioral consequence, the actors’ rationality is bounded and the incentive for opportunism is present (Williamson, 1981).

This has important implications for the impact of the way of transition. Every actor wants to keep the (transaction) costs as low as possible, while simultaneously maximizing the profit according to their utility function (North, 1990b). The evading of transaction costs is easier if there is only one driving force of the transition process that is dominant and has the ability to override other opinions. This reflects low transaction costs, because no agreement and less (or no) bargaining is needed while a high share of the profit (an electoral system that secures the dominant actor’s position) is ensured. Once there are at least two forces included, the need for consensus exists. Thus the transaction costs increase, as well as the likelihood of risk adverse behavior and mutual conceding to not lose one’s own political status and importance. The so occurred higher (transaction) costs can be recouped by the adoption of an electoral system with a low electoral threshold, which makes more permissive systems in such constellations more probable.

The theoretical arguments also indicate that the (political) history, i.e. the previous democratic experience, if existent, determines the post-transition electoral system. This effect is probably enhanced the more sustainable this previous democratic period was, i.e. the more years it endured, and the more recent it was (Lago & Martínez i Coma, 2012). The mechanism of this effect mainly consists of path dependence and a (corresponding) reduction of transaction costs while a simultaneous gain of information. Thus, a second hypothesis is as follows:

H2: The higher the electoral threshold in a (possible) former democratic period of a transition country was, the higher is the actual post-transition electoral threshold.

Apart from the transition process itself and previous democratic experience, there are possibly other factors that influence the choice of an electoral system. It is highly supposable that former colonial experience, a country’s fractionalization and/or segregation and, more generally the size of a country (in terms of population) could provide further explanatory power for electoral system choice.

Hence, control variables referring to these aspects are included in the regression models as well. The presented hypotheses are tested by a multiple regression analysis. The country sample, the operationalization of the applied variables, and the methodology are described in the next section.

RESEARCH DESIGN

Country Sample

To empirically test the relationship between the way of transition processes and the permissiveness of electoral systems, a sample of countries is employed that contains all states that experienced a regime change from authoritarian rule since 1974. Greece, Portugal and Spain, which democratized their respective systems in and around that year, are considered as the beginning of the third wave of democracy (Bermeo, 1987; Fishman, 1990; Huntington, 1991) and thus the starting points and oldest transition countries in the sample.

A first selection of countries is based on the sample presented in the study by Karatnycky and Ackerman (2005)². The study identifies all transitions from authoritarian rule since 1972 and codes the properties of these transition processes. The key variables here are the occurrence of violence while the transition process, the sources of this violence, the driving forces of the transition process and the strength of non-violent civic forces. The main proposition tested by this study is if non-violent civic coalitions that drive a transition from authoritarian rule are an indication for a sustainable democratic regime. The country sample contains all transitions occurred worldwide until 2002 and refers to the most recent if a country had more than one. The coding is based upon data of Freedom House and its respective surveys (Freedom House 2012).

Since not all of the 67 transitions reported by Karatnycky and Ackerman (2005) led to democratic regimes in the end and some countries were described as partly free or even not free after transition, the sample, for the purpose of this research paper, was reduced by those transitions that not ultimately led to the establishment of a proper democracy. This was done with the help of the description of the worldwide electoral systems given by Colomer (2004). In his edited book all elections held under democratic principles are reported and described.

Thus, in the final sample of this research paper here, just the transition countries for whom the post-transition elections are reported, are included. This also is connected with the dependent variable which consists of magnitudes of the respective post-transition elections and thus is only properly captured if reliable data exists, which is not the case for pseudo-democracies and authoritarian elections.

In the end, the country sample on which the quantitative analysis is based upon includes 51 transition countries. The unit of analysis is the first election held under democratic principles. Changes of the electoral system after this initial post-transition election are not considered. Just the first elections are carried out in a context of uncertainty and lacking of information and thus relevant for the applied analysis. The regression models which

2. All information about the country sample and the independent variables is taken from the descriptions in Karatnycky and Ackerman (2005).

control for previous democratic experience consist of 33 observations, since not all 51 countries of the whole sample have a democratic past.

Dependent Variable

The permissiveness of the transition countries' electoral systems serves as the dependent variable in this analysis. A proper and common operationalization, which results in a continuous variable, is the concept of the Effective Electoral Threshold (EET). This concept has the advantage that it recognizes the whole range between the extremes of a majoritarian and a proportional electoral system. The Effective Electoral Threshold, propagated by Lijphart (1994) and similarly by Taagepera and Shugart (1989) measures "the proportion of votes that, for each electoral system, secures parliamentary representation to any party with a probability of at least 50%" (Boix, 1999: 614).

One could criticize that although the real threshold of representation of an electoral system depends on several different factors beside the district magnitude, the formula includes the district magnitude as the only varying quantity (Penadés, 1997). But in so doing the formula reduces the range and complexity of electoral systems to a comprehensible value and it explicitly indicates the proportionality of a given electoral system and implicitly the probability of strategic behavior among parties and voters (Boix, 1999). Also its easy interpretability and straightforward comparability makes it a preferable measurement (Taagepera, 1998). The formula which is used in this research paper is the following:

$$\text{EET} = \frac{75\%}{M + 1}$$

where M is the average district magnitude in a given electoral system. The higher the electoral threshold is, the less permissive is the electoral system. Thus a low electoral threshold refers to high permissiveness. The upper bound of the variable is 0.375 and refers to electoral systems with single-member districts and thus is effectively the highest possible value for this variable. The average district magnitudes are taken from the descriptions of worldwide elections in Colomer (2004).

Independent Variables

There are different outcomes to be expected regarding the electoral system, whether the regime change is conducted by compromise between the population and the power holders or if one actor goes it alone. The independent variable is therefore the driving force of the transition process. The operationalization draws on the study by Karatnycky

and Ackerman (2005). They categorize the transitions of the late 20th century according to the respective driving forces. Driving force is defined “as the indispensable factor without whose positive action the transition would not have occurred” (Karatnycky & Ackerman, 2005: 47).

A transition is either driven by “civic forces”, “power holders”, a “mixed” combination thereof or by “external intervention”. For the purpose of this research paper and its theoretical argumentation, a dummy variable is created referring to the occurrence of mixed driving forces of the transition process. Thus, the variable takes on the value “1” if the transition is driven by both civic forces and the power holders and the value “0” otherwise. This is due to a similar expected sign whenever there is only one driving force.

TABLE I.
SAMPLE DISTRIBUTION OF TRANSITION TYPES

	Frequency	Percentage
Mixed Transition	28	54.9
Civic Transition	15	29.41
Power Holders Transition	6	11.76

Beside the mentioned dummy variable that refers to a mixed transition, there are also created dummy variables that control for the respective complementary configuration, i.e. a transition driven solely by civic forces or the ruling elites. The expected sign is positive for both. The sample distribution of the different transition types is given in table 1.

To control for implications of different measurements of transition type, another operationalization of the independent variable is applied in a separate regression model. The occurrence of violence can serve as another proxy for agreement, or disagreement respectively, between the actors. The data source here is as well the study by Karatnycky and Ackerman (2005). They differentiate between four levels ranging from “non-violent” to “mostly non-violent” transitions up to the occurrence of “significant violence” and “high level of violence”. For this research paper, it seems appropriate to distinguish between two levels of violence, namely if (significant) violence occurred or not. Therefore, there is created a dummy variable, coding the upper two extremes as “1” and the lower two as “0”.

The other independent variable, referring to hypothesis H2, is the electoral system of a previous democratic period. It is operationalized by the Effective Electoral Threshold of that period. To use the same measurement as for the dependent variable leads to more exact results and facilitates comparability.

The electoral threshold is calculated by the above displayed formula. The average district magnitudes are obtained as well from Colomer (2004). Reference is the latest

democratic election before the authoritarian regime that was deposed in the respective transition. Since not all countries of the sample have a democratic past, this variable is applied in separate models with a reduced number of observations.

Control Variables

Colonial experience reflects another type of path dependence (Blais & Massicotte, 1997; Golder & Wantchekon, 2004). Colonial rulers set institutional settings in their dependencies which are akin to those of their home country, even if the colonial rule takes place at an early stage (in time) and the institutional settings remain inchoate and not comparable to nowadays'. This applies not only directly to the electoral institutions, but also to the structure of the local constituencies and their relations, which influence these indirectly (Mozaffar, 1998).

To control for the colonial experience of the transition countries, a dummy variable is applied that takes on the value "1" if a country is a former colony of the United Kingdom and "0" if not. Since one should avoid categories with only few cases and the influence of the British electoral institutions seems to be the most distinct and significant through single-member districts and plurality rule, just former British colonies are considered here. The expected sign is positive.

Another variable controls for fractionalization. Heterogeneous countries, in terms of ethnicity, language and/or religion, have to secure a certain level of minority representation to ensure political stability (Rokkan, 1970). Proportionality is a main instrument to guarantee governability and stability if a society is heterogeneous and critical cleavages are existent (Lijphart, 1977). If minority representation is not stipulated in the constitution and the electoral institutions *ex ante*, a low electoral threshold supports (a proportional) representation of the respective groups, or parties respectively, in the parliament and thus in the political arena.

The fractionalization of the transition countries is measured by the fractionalization index of Alesina *et al.* (2003)³. They provide separate indices for ethnic, linguistic and religious fractionalization and the mean of these three is used to generate a variable of average fractionalization in this research paper. This variable can be interpreted as the "probability that two randomly selected individuals from a population belong to different groups" (Alesina, *et al.* 2003: 5) and can therefore take on values from 0 to 1. The expected sign is negative.

Beside the pure fractionalization of a country, it seems also to be relevant how the heterogeneity is distributed throughout the country, i.e. how different ethnic, linguistic and religious groups are concentrated within different districts. If a country has very homogeneous districts while the overall state is rather heterogeneous, the segregation of

3. For information about the measurement of the index and the data sources, see Alesina *et al.* (2003).

this country is high. In highly segregated countries, the cleavages and different groups are not necessarily moderated by a permissive electoral system, since the distribution of these is not uniformly and overall state fractionalization is dealt with on the district level, i.e. geographical areas (cf. Boix, 1999). Such states can apply even a single-member district electoral system without unproportional group or minority representation because the districts can be treated like homogeneous units.

The segregation of the transition countries is measured by the segregation index by Alesina and Zhuravskaya (2011)⁴. They provide separate indices for ethnic, linguistic and religious segregation and the mean of these three is used to generate a variable of average segregation in this research paper. This variable can be interpreted as the “ethnic, linguistic and religious composition of sub-national administrative units (regions) in each country” (Alesina & Zhuravskaya, 2011: 1878) and can therefore take on values from 0 (no segregation) to 1 (full segregation). The expected sign is positive. Since the index does not report values for all countries of the sample, the application of this variable results in a reduced number of 42 observations (by simultaneous inclusion of the electoral threshold of a previous democratic period, the number of observations is reduced to 30).

Another viable dimension is the size of a country. The population (in millions) living in a country is represented in the regression. The inclusion of this variable should control for the different implications that territory and population have for electoral systems and the resulting strategic behavior. For instance, less permissive electoral systems could suit big countries better in terms of coordination (Boix, 1999). The source is the Worldbank database (Worldbank, 2012)⁵.

While the population size is directly included in the regression model, the surface area is not. But as surface area is highly correlated with population and the index of segregation implicitly takes the surface area of a country into account, the inclusion of this variable is not necessary and would violate one of the underlying assumptions of OLS regression (multicollinearity).

The summary statistics in table 2 report the number of observations, the mean, the standard deviation and the range of the variables.

4. For information about the measurement of the index and the data sources, see Alesina and Zhuravskaya (2011).

5. The population values refer to the first year of the transition process; since the Worldbank database does not report population values for years before 1980, the values for Greece, Portugal and Spain are taken from Eurostat (Eurostat 2012); since the Worldbank database does not report any values for Taiwan, the value is taken from the National Statistics of Taiwan (National Statistics Taiwan 2012).

TABLE 2.
SUMMARY STATISTICS

Variable	Obs.	Mean	Std. Dev.	Min.	Max.
EET	51	.11	.12	.002	.375
Previous EET	33	.12	.12	.003	.375
Mixed Transition	51	.55	.5	0	1
Civic Transition	51	.29	.46	0	1
Power Holders Transition	51	.12	.33	0	1
Violence	51	.49	.5	0	1
Former Colony (UK)	51	.1	.3	0	1
Fractionalization	51	.4	.19	.07	.83
Segregation	42	.08	.08	.002	.298
Population	51	28.6	43.78	.4	207.8

RESULTS

The results of the multiple regression analysis are presented below in table 3. The estimation was calculated by ordinary least squares (OLS). The log value of the population size was used to approximate a normal distribution. The regression coefficients are listed with the corresponding standard errors in parentheses. More robust estimations lead to similar results and hence no problems of heteroskedasticity and outliers are perceptible. Several models were calculated, each controlling for different ways of operationalization of the variables and/or different numbers of observations.

The first two models take the main independent variable into account that measures whether the transition was driven by mixed forces or not. Model 3 and 4 replace the variable “Fractionalization” by the variable “Segregation” to control for the different implications of this alternative measurement. Model 5 and 6 use the variable “Violence” as key independent variable and as measurement of the type of transition instead of the variable “Mixed Transition”. The electoral threshold of a former democratic period is always included in a separate model since not all countries of the sample have a democratic past, which results in a lower number of observations.

Concerning the genuine independent variables, the results lead to the confirmation of both hypotheses. The expected effect of a mixed transition, that is enforced both from below and the ruling elites, can be confirmed for all the respective models. The effect is negative and significant in all models. Thus, if the transition process proceeds by compromise, the permissiveness of the post-transition electoral system is higher, *ceteris paribus*. The coefficient is the highest and significant at the 1%-level in Model 3, where the variable “Fractionalization” is replaced by the variable “Segregation”. It

is significant at the 5%-level in Model 1 and 4 and at the 10%-level in Model 2. The strength of the effect ranges from -0.04 to -0.09. The coefficients are higher in those models where the electoral threshold of a previous democratic period is not applied. Generally, the effect can be described as strong regarding the range of the dependent variable (0.002 to 0.375). The occurrence of (significant) violence does not seem to play an important role when it comes to electoral system choice. The effect of this variable is not significant in both models (Model 5 and 6). And the R-squared value is the lowest of all models.

TABLE 3.
REGRESSION RESULTS (MIXED TRANSITION/VIOLENCE)

Dependent variable	Effective Electoral Threshold (EET)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mixed Transition	-0.08** (0.03)	-0.04* (0.02)	-0.09*** (0.03)	-0.05** (0.02)		
Violence					0.03 (0.03)	0.003 (0.02)
Former Colony (UK)	0.23*** (0.06)	0.06 (0.05)	0.22*** (0.05)	0.07 (0.05)	0.21*** (0.06)	0.043 (0.05)
Fractionalization	-0.01 (0.08)	0.1 (0.07)			-0.02 (0.09)	0.07 (0.07)
Segregation			-0.39* (0.2)	-0.12 (0.14)		
Population (log)	-0.0009 (0.01)	-0.0004 (0.01)	0.01 (0.01)	0.001 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.004 (0.01)
Previous EET		0.76*** (0.12)		0.76*** (0.12)		0.82*** (0.13)
Constant	0.14*** (0.05)	0.01 (0.03)	0.14*** (0.04)	0.06* (0.03)	0.11** (0.05)	0.0007 (0.04)
Observations	51	33	42	30	51	33
R-squared	0.36	0.82	0.47	0.83	0.28	0.8

Standard errors in parentheses, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Models 2, 4 and 6 include the previous democratic experience of the transition countries and indicate that this is the most determining factor for the post-transition electoral system. The effect of this variable is highly significant (at the 1%-level) and positive in all the respective models. *Ceteris paribus*, if the previous electoral threshold increases by one unit, the actual electoral threshold increases by 0.76 (Model 2 and 4) or 0.82 (Model 6). This reflects the fact that most of the transition countries that could rely on a former democratic period apply approximately the

same electoral features (number of seats, number of districts, average district magnitude) again in the first post-transition election. The variable not only improved the goodness of fit of the models considerably, but also changed the explanatory power of being a former British colony and the degree of segregation. When the previous electoral threshold is included, the goodness of fit of the models (almost) doubles and the respective models can explain around 80% of the dependent variable's variance.

Concerning the control variables, being a former British colony enhances the electoral threshold of transition countries significantly. This effect is always significant at the 1%-level and with an average coefficient of 0.22 in the three respective models very strong. Although this effect becomes insignificant whenever one applies the electoral threshold of a possible previous democratic period. When this additional variable is included, the explanatory power of colonial experience ceases in all three models.

The average of ethnic, linguistic and religious fractionalization, as well as the population size of the transition countries do not influence the permissiveness of the electoral system significantly in none of the models and are therefore negligible explanations. When one includes the average of ethnic, linguistic and religious segregation instead of fractionalization (Models 3 and 4), the effect is negative and significant, at least without controlling for a former democratic period. The coefficient is -0.39 and thus very strong. The algebraic sign though is counterintuitive, because a positive effect was expected due to the implications of homogeneous districts in heterogeneous countries. The goodness of fit is improved by this replacement since Model 3 displays an R-squared value of 0.47 in comparison to 0.36 of Model 1.

Table 4 shows the regression results if one applies the complementary variables of the "Mixed Transition" variable, i.e. the dummy variables for either a transition driven by civic forces or by the power holders. The effect of a civic transition on the post-transition electoral threshold is as expected. It is highly significant and positive. Thus, if the transition process is driven by civic forces, the permissiveness of the post-transition electoral system is lower, *ceteris paribus*. If there is one dominant actor that is responsible for the proceeding of the transition, a higher electoral threshold becomes more likely. If the variable "Power Holders Transition" is included, this is not affirmed, but also not disproved, since the effect of this dummy variable is not significant in both respective models. The effects of the other independent variables stay the same if one includes the variables that control for transitions driven by one actor.

Based on the third model of table 3, the respective coefficients are used to calculate fitted values for different scenarios, holding the variables of the average segregation and the log of the population constant by their means. One can see the impact of the type of transition and colonial experience on the Effective Electoral Threshold clearly.

TABLE 4.
REGRESSION RESULTS (CIVIC TRANSITION/POWER HOLDERS TRANSITION)

Dependent variable	Effective Electoral Threshold (EET)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Civic Transition	0.09*** (0.03)	0.05** (0.02)		
Power Holders Transition			-0.02 (0.05)	-0.01 (0.04)
Former Colony (UK)	0.22*** (0.05)	0.05 (0.05)	0.22*** (0.06)	0.04 (0.05)
Fractionalization	0.01 (0.08)	0.1 (0.07)	-0.01 (0.09)	0.07 (0.07)
Population (log)	-0.01 (0.01)	-0.001 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.004 (0.01)
Previous EET		0.77*** (0.12)		0.83*** (0.12)
Constant	0.08* (0.05)	-0.02 (0.04)	0.12** (0.05)	0.002 (0.04)
Observations	51	33	51	33
R-squared	0.38	0.82	0.27	0.8

Standard errors in parentheses, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

TABLE 5.
FITTED VALUES (BASED ON MODEL 3 OF TABLE 3)

Type of Transition	Former Colony (UK)	Predicted EET
Mixed	No	0.05
Unilateral	No	0.14
Mixed	Yes	0.27
Unilateral	Yes	0.36

In sum, the results of the regression analysis lead to the confirmation of both hypotheses. Colonial experience can serve as alternative explanation for the permissiveness of a transition country's electoral system. A country's segregation of ethnic, linguistic and religious groups seems also to be an explanation for a given electoral threshold, while the pure fractionalization seems not. Possible reasons for the obtained results, interpretations and consequences are discussed in the next section.

DISCUSSION

The results shed light on the way a given transition process itself influences subsequent electoral system design. The main hypothesis tested in this research paper is confirmed and signifies that strategic behavior is the most relevant factor determining the permissiveness of the electoral system. Whenever one actor, either a civic coalition or the ruling elite or any other thinkable actor, has the exclusive power of decision in designing institutional settings, this actor will use this superiority to shape this setting in a way that serves best the respective interests. In most cases, the main interest is the retention of power (cf. Montero & Lago, 2011). Electoral systems are easy to manipulate and massively impact the distribution of (political) power (Sartori, 1968). Thus, ideology does not play an important role when it comes to electoral system choice. Nor is it important whether a transition is initiated from below and is somewhat like a revolution by the people or launched by the ruling elites. Although this difference certainly is important to make and has different implications and consequences for the country in general, it seems that it makes no odds regarding the permissiveness of the new electoral system in a transition country. Political actors are rational and try to maximize their benefits. Thus they act according to their utility function, even in situations where no perfect information is available. This bounded rationality especially applies to countries in transition.

The less permissive an electoral system is, the less divided is the power of the dominant actor. Whenever two or more actors are involved in designing the electoral system, a lower electoral threshold and thus a more permissive electoral system becomes more likely. The more permissive an electoral system is, the more actors can participate in the political power. The rational behavior maximizing the utility function does not become less likely in defiance of great uncertainty and lack of information, although these factors may interfere with preferences and strategies (Montero & Lago, 2011). Proportional electoral systems become likely if an agreement on the transition and the new institutional design is necessary. The results of the regression analysis prove that. The occurrence and the level of violence while the transition seem to be irrelevant factors and hence can neither serve as a proxy for agreement or the lack of it, nor serve as a sufficient operationalization of the way of transition.

Another major determining factor for the electoral system design is a country's past. Both former colonial and democratic experience significantly influence the post-transition electoral system. Thus, reduced transaction costs and increased information take effect in these cases. The prototype of the British electoral system, which distinctively propagates plurality rule, first-past-the-post and single-member districts, is clearly recognizable in transition countries of this sample that are former colonies of the United Kingdom. Although there is reasonable doubt about the viability and functionality of these systems for newly democratized countries (Birch, 2005).

The most determining factor of a post-transition electoral system throughout all applied models is experience with democracy and its institutions. The strong and significant effect

of the previous electoral threshold shows that countries tend to rely on these former institutions, regardless who is in charge of the electoral system. Information about the past serves to overcome the lack of information about the future (Andrews & Jackman, 2005). Interesting to know and a possible area for further research would be how the quality of the former (democratic) stages influences the choice for a transfer of these to the present, i.e. how likely a turning away from former institutions is and in what situations this happens.

The results also show that fractionalization in general does not influence electoral system choice significantly. Rather the distribution of the different fractions within one country seems to be important. It is assumable that larger countries have more room to deal with the concentration of different groups and thus can apply even majoritarian electoral systems without violating principles of equity and fair representation (cf. Boix, 1999). That country-specific variables overall affect the electoral system's permissiveness just weakly, implies, as the name suggests, that these factors can hardly be generalized and are specific for every country and take effect in a likewise specific interaction. That they nevertheless play a certain role is not least proved by the significant effect of a country's segregation.

Regarding the methods, one has to say that 30 to 51 observations are sufficient to obtain reliable and interpretable results, but a large-N study would also be desirable. This could be possible, since a lot of countries had more than one transition from authoritarian rule and/or to democracy, but the feasibility remains questionable. Also the analysis in this research paper takes only the first post-transition election into account. Although this is due to the research question, another important insight would be how quickly, if any, changes to this initial electoral system are applied, i.e. if and how political actors learn and how this is reflected in the electoral system. Also worth considering would be an effect of plural political culture and its varying extent in different settings and countries, regarding electoral systems. Although such a comprehensive factor could better be investigated by in-depth case studies. This is also true for the study of possible reasons of failure to establish democratic (electoral) rules (Birch, 2005; Pastor, 1999).

Transition processes and their respective characteristics are still very difficult to operationalize, since such political turnarounds change countries significantly and a lot of different factors must come together to make it happen and especially to make it work (Bunce, 2000; Montero & Lago, 2011; Pastor, 1999; Welzel, 2006). The study by Karatnycky and Ackerman (2005) seems to be the only one that codes third-wave transitions according to their properties. This scarcity of (quantitative) studies makes contributions like this research paper more valuable, but at the same time shows that the research on third-wave democracies and the respective transition processes is still in the early stages. Transitions are phases of disorder, their development is rather unpredictable and key factors are often not clearly identifiable. Notwithstanding these unique attributes and prerequisites, it is important to capture these historical events scientifically to further understand their procedure and mechanisms and to be able to derive possible policy implications.

CONCLUSION

This research paper examined the relationship between the type of transition and the corresponding electoral system choice. Both the hypothesis that a mixed transition makes an electoral system with a low electoral threshold more likely and the hypothesis that a democratic past strongly influences the democratic present are corroborated. Also colonial experience and a country's degree of segregation seem to be relevant factors. The obtained results show that (political) actors behave strategically and according to their utility function. Thus, the electoral system serves as an instrument to maintain or change given power relations. Ideological factors seem to be negligible.

Studies about transition processes and the respective countries will stay highly relevant since a possible fourth wave of democracies is still to come and the developments towards democratic systems in the late 20th century and the early 21st century are fairly underrepresented in the academic discussion. But the conditions and dispositions that lead to breakdowns of authoritarian regimes and to the establishment of democratic norms are of significant importance regarding the research on democracy and its sustainability. Transition processes are a promising field for future research and will even be more challenging regarding worldwide political and economic integration and an advancing interdependence of states. Therefore more data has to be made available on the configurations and courses of transition processes, but also on country-specific factors that influence such system changes and its consequences. The aim of future research should be to obtain more interpretable results that capture the implications of both the transition itself and the design of post-transition institutions. This is desirable not only for academic advancement, but also both for the political debate in general and the improvement of subsidiary policies in particular.

References

- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S. and Wacziarg, R. 2003. "Fractionalization", *Journal of Economic Growth*, 8 (2): 155-194.
- Alesina, A. and Zhuravskaya, E. 2011. "Segregation and the Quality of Government in a Cross-Section of Countries", *The American Economic Review*, 101 (5): 1872-1911.
- Andrews, J. T. and Jackman, R. W. 2005. "Strategic Fools: Electoral Rule Choice under Extreme Uncertainty", *Electoral Studies*, 24 (1): 65-84.
- Benoit, K. 2004. "Models of Electoral System Change", *Electoral Studies*, 23 (3): 363-389.
- Bermeo, N. 1987. "Redemocratization and Transition Elections: A Comparison of Spain and Portugal", *Comparative Politics*, 19 (2): 213-231.
- Birch, S. 2005. "Single-Member District Electoral Systems and Democratic Transition", *Electoral Studies*, 24 (2): 281-301.
- Blais, A. and Massicotte, L. 1997. "Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective", *European Journal of Political Research*, 32 (1): 107-129.

- Blais, A., Dobrzynska, A. and Indridason, I. H. 2005. "To Adopt or not to Adopt Proportional Representation: The Politics of Institutional Choice", *British Journal of Political Science*, 35(1): 182-190.
- Boix, C. 1999. "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies", *The American Political Science Review*, 93 (3): 609-624.
- Bova, R. 1991. "Political Dynamics of the Post-Communist Transition: A Comparative Perspective", *World Politics*, 44 (1): 113-138.
- Bunce, V. 2000. "Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations", *Comparative Political Studies*, 33 (6/7): 703-734.
- Butler, D. 1963. *The Electoral System in Britain since 1918*. Oxford: Clarendon Press.
- Carstairs, A. M. 1980. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London: Allen and Unwin.
- Cole, A. and Campbell, P. 1989. *French Electoral Systems and Elections since 1789*. Aldershot: Gower.
- Colomer, J. M. (ed.) 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Eurostat 2012. "Statistical Office of the European Union. Database Population". http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en (access: 28.05.2012).
- Fishman, R. M. 1990. "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy", *World Politics*, 42 (3): 422-440.
- Freedom House. 2012. <http://www.freedomhouse.org> (access: 28.05.2012).
- Golder, M. and Wantchekon, L. 2004. "Africa: Dictatorial and Democratic Electoral Systems since 1946", in: Colomer, J. M. (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 401-418.
- Hand, G. J., Georgel, J. and Sasse, C. (eds.) 1979. *European Electoral Systems Handbook*. London: Butterworths.
- Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kaminski, M. M. 1999. "How Communism Could Have Been Saved: Formal Analysis of Electoral Bargaining in Poland in 1989", *Public Choice*, 98 (1/2): 83-109.
- Karatnycky, A. and Ackerman, P. 2005. *How Freedom is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. New York: Freedom House.
- Karl, T. L. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23(1): 1-21.
- Koopmans, R. 2004. "Protest in Time and Space: The Evolution of Waves of Contention", in: Snow, D., Soule, S. and Kriesi, H. (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford: Blackwell, pp. 19-46.
- Lago, I. and Martínez i Coma, F. 2012. *Forgetting to Make Votes Count: The Role of Previous Democratic Experience*. *Electoral Studies*, doi: 10.1016/j.electstud.2012.01.003.

- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, A. and Grofman, B. (eds.) 1984. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.
- McFaul, M. 2002. “The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World”, *World Politics*, 54 (2): 212-244.
- Montero, J. R. and Lago, I. 2011. “The Selection of an Electoral System: Less Consensus, More Heresthetics”, in: Alonso, G. and Muro, D. (eds.), *The Politics and Memory of Democratic Transition: The Spanish Model*, New York: Routledge, pp. 41-70.
- Mozaffar, S. 1998. “Electoral Systems and Conflict Management in Africa: A Twenty-Eight-State Comparison”, in: Sisk, T. and Reynolds, A. (eds.), *Elections and Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, pp. 81-98.
- National Statistics Taiwan 2012. *Statistics on Population and Housing*. http://eng.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/yearbook_eng/y008.pdf (access: 28.05.2012).
- North, D. C. 1990a. “A Transaction Cost Theory of Politics”, *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4): 355-367.
- 1990b. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pastor, R. A. 1999. “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research”, *Democratization*, 6 (4): 1-27.
- Penadés, A. 1997. “A Critique of Lijphart’s Electoral Systems and Party Systems”, *Electoral Studies*, 16 (1): 59-71.
- 2006. “The Institutional Preferences of Early Socialist Parties: Choosing Rules for Government”. Working Paper 2006/226, Collective Research Project on Empirical Democratic Theory coordinated by José M. Maravall and I. Sánchez-Cuenca.
- Pierson, P. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, 94 (1): 251-266.
- Rokkan, S. 1970. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sartori, G. 1968. “Political Development and Political Engineering”, in: Montgomery, J. D. and Hirschman, A. O. (eds.), *Public Policy*, 17. Cambridge: Harvard University Press.
- Taggepera, R. 1998. “Effective Magnitude and Effective Threshold”, *Electoral Studies*, 17 (4): 393-404.
- Taagepera, R. and Shugart, M. S. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Sage.
- Valenzuela, J. S. 1990. “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”, *Working Paper*, 150. The Helen Kellogg Institute for International Studies.

- Welzel, C. 2006. "Democratization as an Emancipative Process: The Neglected Role of Mass Motivations", *European Journal of Political Research*, 45 (6): 871-896.
- Williamson, O. E. 1981. "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach", *The American Journal of Sociology*, 87 (3): 548-577.
- Worldbank 2012. "Data – Indicators: Population, total". <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> (access: 28.05.2012).
- Zolberg, A. R. 1972. "Moments of Madness", *Politics & Society*, 2 (2): 183-207.

Presentado para evaluación: 13 de junio de 2013

Aceptado para su publicación: 27 de febrero de 2013

PHILIPP NOBBE, University of Konstanz

Philipp.Nobbe@uni-konstanz.de

Philipp Nobbe obtained his Bachelor of Arts in Political and Administrative Science from the University of Konstanz in 2009. He then worked in the library and information section at the Goethe-Institut in Korea and spent several months in Chile for an independently organized cultural and study travel. In 2012, he received a Master of Arts at the University of Konstanz and a Master of Research at the Universitat Pompeu Fabra in Barcelona in the collaborative program "European Master in Government". In 2010, he has published an article about the impact of public administrations in transition countries in the German journal "Innovative Verwaltung" (04/2010).

EU's "Laboratory" in the Western Balkans. Experimenting Europeanization without Democratization. The Case of Bosnia and Herzegovina

*El "laboratorio" de la UE en los Balcanes Occidentales.
Experimentando la europeización sin democratización.
El caso de Bosnia y Herzegovina*

Iordan Gheorghe Bărbulescu y Miruna Troncotă

Abstract

The article will explore some potential causes of this limited process of Europeanization and its overall impact on the malfunctioning of Bosnia. After a short conceptual overview inside the Europeanization literature and its connection with democratization, the analytical section of the article will focus on the particular case of Bosnia and Herzegovina (BiH). The main question to be tackled is: How democratic is the Europeanization process in Bosnia and who should be held accountable for the outcome after almost two decades-long effort? The subsequent analysis will try to bring a potential answer to this concern, using the intricate case of the Europeanization of BiH as an illustration for the ambivalent role of the EU in the Western Balkans (WB) with the scope of pointing out some lessons which were not fully drawn from this process. The main conclusion is that the mixed strategy of EU that induced both external pressure and local ownership under the EU conditionality created institutional blockage and a democratic deficit

Keywords: Bosnia and Herzegovina, democratization, Europeanization, institution building, Western Balkans.

Resumen

El artículo explora algunas de las causas posibles de la limitación de este proceso de europeización y su impacto global sobre el mal funcionamiento de Bosnia. Después de una breve introducción conceptual sobre la literatura de la europeización y sobre su conexión con la democratización, la sección analítica del artículo se centra en el caso particular de Bosnia y Herzegovina (BiH). La cuestión principal que debe abordarse es: ¿Qué tan democrático es el proceso de europeización en Bosnia y quién debe rendir cuentas de los resultados después de casi dos décadas de esfuerzo? El análisis intenta ofrecer una posible respuesta a esta preocupación, utilizando el caso complejo de la europeización de Bosnia y Herzegovina como un ejemplo para el papel ambivalente de la UE en los Balcanes Occidentales (BO), con el fin de señalar algunas lecciones de este proceso que no fueron completamente elaboradas. La principal conclusión es que la estrategia mixta de la UE que induce tanto la presión externa y la propiedad local bajo la condicionalidad de la UE ha creado un bloqueo institucional y un déficit democrático.

Palabras clave: la democratización, la europeización, el desarrollo institucional, los Balcanes Occidentales.

INTRODUCTION

It became a shared opinion among European policy-makers to state that without a serious commitment from the European Union (EU), the Western Balkans (WB)¹ will find itself increasingly isolated from the unfolding developments around it and this may endanger the stability of the entire continent. “The security of Europe depends on stability in the Balkans. They are also a test-case for Europe’s enhanced Common Foreign and Security Policy. Nowhere more than the Balkans is the EU expected to deliver.” as the High Representative of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) Javier Solana stated in a famous speech in 2001 in Stockholm². By now, nobody seriously questions the active presence of EU in the WB and the vital necessity of the EU Enlargement process in this war torn area. But there are numerous reasons for inquiring the mechanisms and the results of this partially EU-led process, in the aftermath of the devastating Bosnian war. By the year 2000 WB became already “a laboratory” of post-conflict reconstruction for the EU, who took the role of leading actor in this process. Consequently, in the recent years more attention has been given by several academics not to the ‘whys’, but especially to the ‘hows’ regarding EU’s policies in the WB. These mechanisms of so-called Europeanization of potential candidate countries need a more thorough examination.

In 2013, a decade after the formal engagement of the EU at the Thessaloniki Summit to “embark” the whole region³, only Croatia has been reaching the final goal, by obtaining an accession date at the end of a very long and difficult negotiation process. Under these circumstances, the article tries to discuss the Europeanization of the WB (with a focus on the special case of Bosnia and Herzegovina, BiH thereafter) as a phenomenon that stays under the signs of policy experiment and of various “exceptions

-
1. By Western Balkans we refer to all the ex-Yugoslav countries (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, FYR Macedonia, Montenegro, Kosovo under UNCH 1244), plus Albania, minus Slovenia.
 2. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/ACF332.htm
 3. European Council in Thessaloniki, 2003.

to the rule" which, as we would argue, has a direct impact on the democratic character of institution-building in this area. The research concentrates therefore on a *how* question, so the focus will be put on the process and the role of the main actors who are responsible for the outcome.

The main assumption of our argument is that as a normative power, EU has been involved in the post-conflict arena of the Balkans in the democratization phase, using the enlargement scheme as its best (self-declared) foreign policy, the only one possible at that time. Using its soft powers of persuasion and engaging local actors in democracy building for a future EU accession, the Europeanization of the WB should have worked as a successful 'test case' for the EU's strategy to bring the Balkans "back to Europe". Looking at some of the less positive results, we have reasons to question the ways this well-intended strategy was implemented, producing un-intended consequences and subsequent crises of governance. The other main assumption our argumentation scheme relies on is that the non-functioning of the internal state architecture reproduces numerous problems which disable the possibilities of significant reforms, as well as a general societal and stabilization of the advancement of a multicultural and multinational state. In our case BiH, but the observation is applicable to all WB countries which face problems in dealing with minorities, war criminals or power sharing structures of government. Taking into consideration that in the last couple of years BiH was considered "the worst in class" and the results of Europeanization reforms are still to be delivered, and also observing that the country found itself in the last years in a state of permanent crisis with a worsening trend, we believe that a case study on EU's role in BiH's transformation is required.

The first part of the theoretical section will deal with a short literature review dealing with EU integration of the WB centered on the conceptual debate around the 'Europeanization' of future member states and some reasons why this region has challenged previous theories of integration. A theoretical model that connects democratization as an essential element of Europeanization shall be developed in the final part of this section, in order to be applied to the following analysis of the case study — BiH. The second section aims at developing the main arguments and bringing evidence to test the theoretical model. It is divided in three parts — firstly, it describes the special context of Bosnia after the war and its "exceptional" institutional settlement provided by the Dayton Peace Agreement, secondly, it presents in a chronological approach the main political actions of EU in BiH and the dynamics of EU conditionality and thirdly, it analyses the main characteristics of the Europeanization attempt in Bosnia and its outcomes.

The concluding remarks will refer to the evidence discussed, will draw lessons from the case of BiH and will reflect on ways in which EU can maintain coherence in implementing its Enlargement strategy in multi-ethnic and divided territories. The article offers also an outlook for further research, focusing on the relevance of the Europeanization of BiH to the broader impact of the WB integration in the EU, that needs to be further on validated with extended empirical findings.

THEORETICAL FRAMEWORK

Europeanization — state of the art. The Shortcomings of Theoretical Abundance

EU's foreign policy strategy tested in the "laboratory" of the post-conflict WB produced also a mushrooming of "theoretical laboratories" in which scholars and policy researchers tried to understand new realities with new concepts. Therefore, to date we find a wealth of literature and academic writings using the 'catch-all' term *Europeanization* applied to this region as an additional reference to all the transformations that occurred after the end of the Cold War and the violent dissolution of Yugoslavia. But especially in social sciences theoretical abundance is often seen as rather a burden than an opportunity for conceptual clarification and a short history of the multiple and sometimes contradicting uses of the term Europeanization stands as a good illustration of that. As numerous authors already have shown, the Sartorian warning regarding "conceptual stretching" has left the term Europeanization lying helplessly between the *signifier* and the *signified*⁴. Both academics and practitioners have 'used and abused' the term extensively, which in less than two decades already entered the "folklore" of EU studies, at the expense of its clarity⁵. The main point that needs to be made here is that there are several shortcomings of the impressive theoretical abundance of this term and as Radaelli argued, it needs to be the one to be explained (*explanans*), not the one that explains (*explanandum*)⁶.

Leaving aside its post-colonial and Western-centric implications which were sometimes contested⁷, the basic meaning of Europeanization refers to any process that is, at least in a certain perspective, EU driven or under the influence of EU and that implies a change of the *status quo*. It denominates therefore a dynamic process, starting with the creation of a policy until its final outcomes. Thus, Europeanization is essentially 'a two-way street' between the EU and the countries at the receiving end, under the influence of both top-down and bottom-up pressures, which are always 'in the making'. Generally speaking, the concept is understood as a transformation of various social and political factors in the framework of the EU (either as member states or as aspiring member states) under the so-called "transformative power of Europe"⁸. Europeanization denominated first a diverse

-
4. Giovanni Sartori, "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, XIV(4) (1970): 1033-1053.
 5. An extensive literature review of the term may be found in Ulrich Sedelmeier, "Europeanisation in new member and candidate states", *Living Rev. Euro. Gov.* 6 (2011), 1, <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1> (accessed on 3rd of February 2012).
 6. Claudio M. Radaelli, "Europeanisation: Solution or problem?", *European Integration online Papers* (EIoP), vol. 8 (2004), n° 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (accessed on 3rd of February 2012).
 7. See more in Trine Flockhart, "Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms Across Time and Space", *Journal of Common Market Studies*, 2010, 48/4, 787-810.
 8. Tanja A. Börzel and Thomas Risse, "The Transformative Power of Europe. The European Union and the Diffusion of Ideas", *KFG Working Papers*, Nr. 1 | May 2009, http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_1.pdf (accessed on 3rd of February 2012).

but profound impact on politics, policies and polities in the member states of the EU⁹. It focuses on the dynamic interaction between the national and European level by examining different mechanisms of Europeanization. Nevertheless, the challenge comes when social sciences need to develop certain indicators to measure the levels of this always fluid and "in the making" Europeanization in order to distinguish between actors, policies or issues which are more or less "Europeanized" to fit the EU standards.

The study of Europeanization became very intense after year 2000, along with the rising Enlargement agenda of the EU. Since then, it represents a widely spread concept, but with no consensus regarding its precise area of applicability. Nowadays the diversity of its meanings poses great challenges to both theoretical and empirical attempts. The academic literature on processes of Europeanization comprises theoretical and empirical studies of a wide range of aspects of contemporary EU affairs, starting with enlargement or foreign policy and ending with environmental policies or human rights. The concept is used in very different contexts: Europeanization of society, Europeanization of the political system (Europeanization of the member states' domestic policy through Brussels' influence, Europeanization of the Community policy through an influence coming from the state political or social units, Europeanization and multi-level governance), Europeanization as a phenomenon adjacent to the enlargement process, Europeanization and institutionalization/constitutionalization (as a model of EU political integration), etc. Therefore, Europeanization, as we have already defined it in previous studies, "regardless the orientation of the process (top-down – from the center downwards to the member states, bottom-up or bidirectional) refers to both formal and informal establishment and dissemination of certain norms, principles, beliefs or attitudes related to the impact of the Community political system"¹⁰.

In the Europeanization literature connected with EU Enlargement, there are two main strands of thinking on the way EU can influence acceding countries — the rationalist and the social-constructivist, each of them deriving from two distinct epistemological traditions (positivist and post-positivist). The rationalist and actor-centered perspective on Europeanization defines EU conditionality as the main mechanism of inducing change, based on the short-term cost/benefit calculations in which EU aspiring members respond to the material incentives offered by European institutions¹¹. The constructivists present social learning as the main drive for Europeanization understood as the long-term redefinition of interests and identities of domestic players¹². The studies that try to clarify the

9. Claudio M. Radaelli, "Europeanisation: Solution or problem?", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8 (2004), n° 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (accessed on 3rd of February 2012).

10. Iordan Barbulescu (ed.), "Dictionar explicativ trilingv al Uniunii Europene", Iasi, Polirom, 2009, p. 68; See also Paolo Graziano, Maarten P. Vink (eds.) *Europeanization: A Handbook for a New Research Agenda*, Houndmills and London, 2007.

11. Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell Univ. Press, 2005.

12. Jeffrey Checkel, 'Why comply? Social learning and European identity change', *International Organization*, 2001, 55(3), 553-88.

mechanisms of Europeanization have developed what has been called in the academic literature as the *misfit* model¹³. This model argues that the occurrence of ‘divergence’ or ‘convergence’ of the level of adaptation between different potential candidate countries is explained by the degree of compatibility between the national and European conditions. Incompatibility — ‘misfit’ — between the two levels creates adaptational pressures, which are then transmitted by mediating institutions. “The lower the compatibility (fit) between European institutions and national institutions, the higher the adaptational pressure”¹⁴. From this perspective, Europeanization deals with how domestic change is processed. The main assumption of this theoretical framework is that the patterns of adaptation can be more complex than simple reactions to ‘Brussels’. And the WB and BiH as its most difficult case provide a challenging example of this “adaptation” dilemma — who should adapt to what — EU to the particular context of BiH, or BiH to EU requirements?

Beyond the specific triggers for change that each of the two main theories highlight, Europeanization is to be seen as an interactive process between internal and external factors which requires a stable network of agents of change for implementing EU related reforms. These will be the main elements we shall focus on in investigating the specificities of WB’s Europeanization. Going beyond all the vast and ultra-specialized understandings of the term, at the core of Europeanization there are interactions between political actors and democratic institutions. The definition of the term that shall be employed in this article is Europeanization that refers to the *EU’s impact on inducing political reform in a future member state*, taking as main units of analysis both actors and their interactions inside the EU conditionality policy framework. Actors, in a word, are the basic unit propelling Europeanization, though they may be organized as national community or social network in a democratic environment. This would be the understanding of the term employed in this article. In the Enlargement context, Europeanization can be depicted through the degree of compliance of acceding countries with EU conditionality. The focus in this analysis will be put on actors and their legitimacy in dealing with EU conditionality, as well as the results of their EU driven policies. So this reform process (also understood under the broad conceptual “umbrella” of Europeanization) should be normatively analyzed according to democratic principles and indicators. Therefore there is a need to focus on who the actors implementing the reforms were and how legitimate they were in enforcing these reforms as a possible explanation for the outcome. The next sub-section will explore some of the specificities of EU conditionality in the Balkans in order to better understand the context of Bosnia’s problematic Europeanization.

13. Maria Cowles, James Caporaso and Thomas Risse, “Europeanization and Domestic Change: Introduction”, in Cowles, M. G., Caporaso, J. and Risse, T. (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press), 2001, 1-20.

14. *Ibidem*, p. 13.

Europeanizing the Balkans – some exceptions to the rule

The study of EU conditionality in the context of Eastern enlargement has started to frame the analysis in terms of 'Europeanization of candidate countries' as a different category than Europeanization of member states. Thus, scholars in this field started to broaden the focus of Europeanization and to establish the "Europeanization of applicant states" as a separate sub-field of this broader research agenda¹⁵. The purpose of EU conditionality as a mechanism of Europeanization was to set a common system of norms and rules perceived as legitimate by the future candidate countries. It was expected that after two waves of Enlargement (2004, 2007) EU gained more experience in dealing with South East European countries and their specific needs in the transition period. So in the case of the WB, in the aftermath of the war and still confronted with problems regarding statehood, borders and economic disparities, the starting point of formal Europeanization (delivering results with the final goal of EU integration) was done at the same time with democratization and nation and state building. This process was in itself an 'experiment' for EU's enlargement policy. Predictably, the region, with its specific problems, brought the need for some exceptions to the rules defined in previous enlargement waves. The main challenge in focusing on the WB is to see if the EU as a 'normative power'¹⁶ has been efficient in both these complex processes. It is worth observing what the impact of these "exceptions" to the general rule of accession was.

From this perspective, the EU approach to the WB became one of the most challenging subjects inside European studies and started to be critically scrutinized by scholars in the field in comparison with the Central East European (CEE) experience¹⁷. The process of 'Europeanizing' the Balkans proved to be 'a litmus test' for the EU when numerous unforeseen obstacles have appeared on the way and the overall strategy needed to be adapted 'on the spot'. Over the last decade it became clear that there is a stark contrast between the stated goals and their actual implementation, the result being a subsequent delay in the accession process which raises numerous doubts towards the accountability of all the actors involved. Nevertheless, after the Kosovo war no major conflict occurred in the region and the peace building process got all the local and international actors actively involved for preventing any other outburst of violence. But for Europeanization to take place this was obviously not enough. In order to strengthen this process and guarantee peace and stability

15. Tanja Börzel and Thomas Risse, „Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics”, in: Jorgensen, Knud Eric/Pollack, Mark A./Rosamund, Ben (eds.): *Handbook of European Union Politics*, 2007, London, 483-504.

16. Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 2002, pp. 235-258.

17. See more in Milada A. Vachudová, “Strategies for European Integration and Democratization in the Balkans”, in *Slovak Foreign Policy Affairs* (Slovak Foreign Policy Affairs), 2003, I: 92-106; Gergana Noutcheva, “Enlargement Policy towards Central and Eastern Europe, 1989-2007: Normative Intended”. In: N. Tocci (ed.). “Who is a Normative Foreign Policy Actor?” Brussels: Centre for European Policy Studies, 2008, pp. 26-30.

in the region, EU offered also Enlargement perspective to all the ex-Yugoslav countries and Albania, as a complementary factor for its CFSP initiatives. It became clear that stability is not brought only by deploying military forces in the region and following NATO's turn in maintaining peace, but also by building democratic institutions through democratic processes and rule transfer. One may conclude that after peace-building, Europeanization through democratization was the main target of the EU in WB.

Moreover, it has been extensively argued in the literature on the topic that the standardized EU enlargement formula (imported from the CEE countries) is not functioning in the case of the WB¹⁸. The paradigm of so-called "Balkan exceptionalism" was good to describe this situation of "exceptions" to the enlargement rules. The series of enlargement of the EU followed a constant basic pattern, in expectations and procedures, labeled as the "classical method of enlargement". Upon such a model, the experiences drawn by the EU following the extensive negotiations for the 2004 and 2007 enlargements have contributed to re-shape the model into a "new methodology". The post-conflict feature of the WB had to be tackled in a specific manner and this brought the 'experimental' feature to EU's new strategy. Thus the Stability and Association Process (SAP) was launched in the year 2000, as a firm engagement from the EU in the region, right after the Kosovo war. As the name of this tailor-made strategy for the WB clearly states, the goal was first to stabilize and then to associate the countries on the EU membership track, a two-step policy which did not occur in the previous waves of enlargement. The SAP was mainly aimed at assisting countries in the region 'to move closer to the European Union' by 'introducing European values, principles and standards in the region'¹⁹. These include democracy, the rule of law, respect for human rights, protection of minorities and a market economy. The core of the SAP is the conclusion of a Stabilization and Association Agreement (SAA) which commits the WB countries to a formal association with the EU over a transitional period. The SAP provides intensive technical assistance and support for improved governance, better functioning institutions, democratization, protection of human rights, refugee return, economic development and the fight against corruption and organised crime. From these general principles, as other scholars have shown, the one referring to democratization is the core of SAP²⁰.

SAP conditionality emerges from the Copenhagen criteria, defined in 1993, concerning democratic government and market economics as the main goals to be achieved when a state wants to join the Union. In addition for the WB case, the EU asks for compliance with the conditions set out in the Regional Approach of 1997. These comprise general requi-

18. Arolda Elbasani, "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", *Journal of Balkan and Middle Eastern Studies*, 2008, 10 (3): 293-307.

19. http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.htm (accessed on 3rd of February 2012).

20. Marie-Janine Calic, "The Western Balkans on the Road Towards European Integration", *Internationale Politikanalyse Frieden und Sicherheit*, Dezember 2005, <http://library.fes.de/pdf-files/id/03273.pdf>; Arolda Elbasani, "The Stabilisation and Association Process in the Balkans: Overloaded Agenda and Weak Incentives?" *EUI Working Paper 2008/3*. Florence: European University Institute, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/8447/SPS_2008_03.PDF?sequence=1 (accessed on 3rd of February 2012).

rements that apply to all SAP countries, as well as country-specific conditions, relating, for instance, to obligations under the Dayton Peace Agreement (DPA) — for instance, cooperation with the ICTY. As an “exception” to the Copenhagen criteria adapted to the Balkan region, the methods and instruments of the SAP are contained in three main stages — negotiation, signature and implementation, the European Partnerships (EP) and Annual Progress Reports, all monitored by the European Commission (EC) and approved the Council of European Union. The SAP is therefore a long-term commitment to the region both in terms of political effort and financial and human resources. The centerpiece of the SAP is the conclusion of a SAA which represents a far-reaching contractual relationship between the EU and each WB country, entailing mutual rights and obligations. We can thus conclude that the EU's political strategy towards the WB relies on a realistic expectation that the contract it enters into with individual countries will be fulfilled satisfactorily. Also, this shows that the SAAs are tailored to the circumstances of each country (context sensitivity). However, each agreement is intended to have the common purpose of achieving the sort of formal association with the EU described above. The destination for all countries is expected to be the same: the full realization of association after a transitional period through implementation of the same core obligations. The objectives of the agreements (full realization of the association) and beyond must be analyzed according to their effective implementation of the SAAs, as a prerequisite for any further assessment by the EU of the country's prospects of accession. As part of the enlargement process, the SAP will remain the framework of the EU perspective on the WB countries, all the way to their future accession.

The main factor that distorted this process was that EU's policies in the WB were not only a transaction or bargaining process of rule adaptation according to the *acquis*, but also a long lasting peace strategy with an important security dimension (especially for countries like Macedonia FYROM, Bosnia and Herzegovina and Kosovo, which also indirectly involved the countries in their vicinity Albania, Serbia, Croatia). So the main novelty here, compared with Eastern Enlargement was that it was a sort of ‘double-hated strategy’ — aiming to obtain post conflict stability and integration at the same time, which involved both the European Commission and the Council as active drivers of this process and a peculiar mix of Enlargement and CFSP strategies.

EU accession remains an important foreign policy objective for WB countries as well, but endemic institutional and political obstacles complicated their respective membership bids. The present situation in the region is as diverse as always - Croatia became an acceding country in 2012 - its formal accession is slated for July 2013 - while Montenegro, Serbia, Macedonia and Turkey have been granted candidacy status. Brussels has also deemed Albania, BiH and Kosovo potential candidates. In successor countries of former Yugoslavia systemic democratic transformations were delayed for a whole decade BiH, FYR Macedonia and Serbia were still grappling with issues of statehood and territorial sovereignty, which continues to postpone their democratic consolidation by taking precedence over all other reforms. Such a distorted “member-state building” phase is characterized by the institutional and political

adaptation to EU standards and the compliance with the *acquis* through the instrument of positive and negative conditionality, whose success is linked to the local political will and to the credibility of accession prospects, in relation with the EU absorption capacity debate.

Specialized literature also points out that “effective transfer of EU practices” requires more than governance architectures and institutionalization. It also requires “robust networks of stakeholders that facilitate the adoption of new policies at home, a strong civil society, and administrative political capability to consciously modify, edit, and adapt foreign experience to national circumstances”²¹. In theory, the WB the essence of Europeanization is a comprehensive process of institution building and the creation of a democratic and stable “political community” as part of the post-war reconstruction. In this case, the EU capitalizes on its authoritative, asymmetrical position vis-à-vis the WB states, who are eager to become part of or closely affiliated with the Union. In reality, the relationship between these actors aiming at sustainable Europeanization is not that clear and linear as it sounds in theory and the negotiations themselves suffer to a great extent from a democratic and legitimacy deficit. Both EU and WB states are often caught between formal promises and practical constraints, which makes the entire process hard to predict and to control and as a result various “road maps” to the EU have been established for each country (for example Croatia’s accession, which was initially scheduled for 2007, has been postponed for two times). The classical rationalist model states that conditionality can be a successful incentive only when expected benefits (accession) seem realistically attainable. From this perspective, the outcome of the WB transition will therefore also depend on the ongoing commitment of the EU to the accession prospects of the WB, but of course all sides must be directly involved in holding their commitments.

The theoretical model — no Europeanization without Democratization

One of the aspects most authors on the topic agree upon is that the process of democratization overlapped considerably with Europeanization of the WB area. What this analysis shall highlight at the theoretical level is that, at least in the EU Enlargement literature, between the two highly debated concepts there is a relation of so-called co-constitution — Europeanization is the next step after democratization. Simply put, by defining Europeanization as the export of democratic rule, it involves a process of incorporating EU legislation through already existing democratic practices. The ‘Bible’ of this complex transformation is the Copenhagen criteria, where the political aspects (which directly refer to democratization) hold an essential role²². Having this in mind, the theoretical consequence that stems from this text is that democratization must come before and not at

21. Christopher Knill, and D. Lehmkuhl, “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”. *European Journal of Political Research*, 2002, vol. 41, n° 2, pp. 255-80.

22. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm (accessed on 3rd of February 2012).

the same time with Europeanization. The chronological dimension becomes in this regard extremely important — when shall Europeanization start in order to be more successful and predictable? Based on this very normative perspective, it seems impossible to study the processes of democratization in the WB without accounting for the influence of the EU. Democratization was a central piece of the EU conditionality toolkit for the area. Nevertheless, trying to identify what, how and by whom is Europeanization being implemented in this post-conflict area is still a difficult task. In order to sum up, this theoretical model considers democratization as an essential element of Europeanization which implies that if the relations between the main actors of Europeanization are not democratic (based on public legitimacy and rule of law) than Europeanization is bound to long term delays. In other words, if EU reforms are not driven by legitimate actors in legal and predictable ways, than Europeanization is compromised. What is essential in this process is also local/internal initiative or what in Brussels language is called “local ownership of the reform process”. This implies of course the direct engagement of the candidate country, according to the basic principle that a country cannot be Europeanized without its own will and long term active engagement. Shortly said, EU welcomes in its ‘club’ only states that willingly (and democratically following the will of people through referenda) engage in reforms to fit the required criteria.

As Manners argued, normative power should primarily be seen as legitimate²³. In order to be respected, formal rules need to be legitimate and they need to ‘fit’ the institutional practices of the acceding country. In cases of external intervention for stabilization of a country, as it was the case in several WB countries in 1995, 1999 and 2001 the negotiation over legitimacy was essential. External influence works through different ways and is exercised to different degrees in the region, as each of the ex-Yugoslav republics were faced with different experiences of the war and faced specific challenges to their democratic procedures. Legitimacy has various domestic forms and sources that vary according to context, which opens up a huge debate about how democratic these external interventions are²⁴. In the academia the topic has raised numerous debates, from all sides of the ideological spectrum, but the main conclusion is that especially the EU in its position of normative power cannot intervene in stabilizing countries without respecting the democratic rules of the game that it preaches to other parts of the world.

In order to conclude, the paper suggests that at the theoretical level one needs to investigate also what Europeanization is not in order to clarify its area of applicability. In this context, Europeanization is not only convergence of policies, but rather dealing, in a democratic way, with divergence. That is why democratization is a vital process that needs

23. Ian Manners, “The concept of Normative Power in World Politics”, DKIIIS Brief, May 2009. http://www.diiis.dk/graphics/Publications/Briefs2009/B09_maj__Concept_Normative_Power_World_Politics.pdf (accessed on 3rd of February 2012).

24. For an extended debate on the legitimacy of external interventions for stabilization see Mateja Peter, “Whither sovereignty? The limits of building states through international administrations” in: Joseph R. Rudolph and William J. Lahneman (eds.), *From Mediation to Nation-Building: Third Parties and the Management of Communal Conflict*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2013, pp. 421-440.

to precede Europeanization. And a fertile ground for observing the interaction between the presence or absence of democratization while Europeanization takes place is the situation of divergence, resistance to change, low levels of predictability provided by the WB institutions and practices in order to observe how does EU react to ‘exceptions’. Therefore, at the center of the research on the Europeanization of the WB one should put the interplay between external influence, domestic elites and domestic peculiarities of the institutional framework, which stresses the importance of context for EU conditionality effectiveness and the need for tailor-made approaches beyond formal statements or agreements.

In order to conclude this section, from this theoretical standpoint for the process of norm transfer to take place successfully, the overall institutional framework in the receiving country must be democratic, and by this we understand — predictable and according to the rule of law, the EU law. Democratization is a continuous ‘work in progress’. It requires legitimacy, trust and playing by the rules. So does Europeanization. In the WB “laboratory”, EU has “experimented” policies on various levels and because of time pressure and the urge for a quick stabilization of ethnic conflicts these experiments were simultaneous. Europeanization of the WB (with a focus on the special case of BiH) shall be understood as a phenomenon that stays under the signs of subsequent ‘policy experiments’ and of various “exceptions to the rule” which, as we would argue, had a direct impact on the democratic character of institution-building in this area.

An exception brings about a series of other exceptions and compromises. A permanent state of exception frustrates and de-motivates the actors involved. Any exception makes the future unforeseeable. EU is a technocratic risk-averse body which cannot deal with unpredictable actors. Consequently, the experience with SEE showed that before Europeanization to start, democratization must be guaranteed and it has to bring visible results. It is a given that after the “experiment” with Romania and Bulgaria EU became even more risk averse and it is not so open for new ‘experiments’ in the Enlargement area, even though there is significant pressure to do so, as the weak states from the WB, losing the momentum for EU integration might go backwards, which is a direct threat to European security. From this perspective, one of the most challenging ‘experiments’ of EU’s foreign policy is BiH. Our argument is that this case, as it will be described in the following section, must be taken as a lesson learnt for EU policy makers from the perspective of a clear sequencing and re-prioritization of democratization and Europeanization.

THE CASE STUDY. BOSNIA AS AN EXPERIMENT

Post-Dayton Bosnia – an Experimental Institutional Design

The second part of the article has a more analytical dimension, first describing the institutional structure on BiH after the Dayton Peace Agreement (DPA hereafter) that ended the war and the main stages that BiH has been going through in its relations with

the EU. Then, the analysis focuses on the dynamics of institutional change under EU's toolkit of conditionality.

BiH is yet to satisfy all the requirements for a future EU integration and consequently the country has not submitted an application for EU membership, a precondition for obtaining candidate status. Not only because of this prolonged status of "not yet" candidate country, BiH is undoubtedly one of the countries that are mostly burdened by issues derived from the collapse of Yugoslavia and the consequence of that is the continuous delay of development. The post-war institutional building in Bosnia was an experiment — a consociational model conceived mostly by American lawyers to stop the war and put the basis of a new polity, with power sharing structures between the three main ethnic lines of the war — Bosniak (Muslim), Serb (Orthodox) and Croatian (Catholic). Any discussion on Bosnia must start in Dayton, the US city which hosted the peace treaty that ended the Bosnian war. Let us first explain why the DPA has become the main point of reference for explaining both the functioning and the malfunctioning of Bosnia in the last decade.

The brokered peace agreement partitioned the country into two strong units, called *the Entities* — the Republika Srpska (RS hereafter) and the Federation of Bosnia and Herzegovina (Federation hereafter) — with only weak institutions at the national state level. The entities are autonomous administrative units with their own substantive governments and wide jurisdiction over social and economic matters in their respective territories. The RS adopted a central constitutional model, while the Federation's decentralized constitution was based on the Swiss example and instituted ten cantons with large portfolios of public policies. The Dayton Agreement contained 11 annexes, instituting a large set of mechanisms from the Bosnian constitution to the supervision and coordination of the implementation of the Agreement, return of refugees, elections, and reform in many sectors. Furthermore, the nature of the BiH Constitution and the institutional structure of the country, with separation of powers between the state, entities, cantons and municipalities, frequently impede progress in the formulation and adoption of policies, strategies and plans related to development and reform. The country is ruled by a central government (the BiH state), two state-like ethno nationalist entities (RS and the Federation), 10 cantons within the Federation of Bosnia and Herzegovina (three dominated by Bosnian Croats, five by Bosniaks, and two contested), an autonomous District (Brcko) and 142 local municipalities (Općine). The state administratively weak at the center and politically polarized by ethno territorial governance is also governed by the Office of the High Representative (OHR hereafter) The Office of the High Representative (OHR), an ad hoc international institution responsible for overseeing implementation of civilian aspects of the DPA. The position of HR was created under the General Framework Agreement for Peace (GFAP) in BiH. The international community envisaged the HR wear two hats — that of High Representative and as representative of the EU, in an effort to underscore Bosnia's trajectory towards the EU. In 1997 the HR was given the so/called "Bonn powers" by the Peace Implementation Council (PIC) which meant the power to enact laws and remove elected officials, which has raised over the years long debates about legitimacy of such an external intervention in

the domestic affairs. This way, since 1997 BiH witnessed a process of “assisted democratization” inside an institutional design which has politicized the ethnic divisions as a part of broader post-conflict interventionist methodology. Compared to all other ex-Yugoslav countries, Bosnia is still not functioning by itself and it is often described by analysts as an “unfinished business”²⁵ or a semi-protectorate. As a provider of this very sophisticated post-conflict institutional design through the DPA, BiH became a challenging case study for multiple researchers in social sciences, who aimed at making predictions about its evolution in the 21st century and investigated the sources of its position of “outlier” in the realm of EU Enlargement analysis. Most of the studies agree on that fact that Bosnia’s situation is not compatible with the standard EU integration approach and it requires a tailor made strategy that could grasp its specificities and anomalies. Or, differently put in the words of our theoretical description, an experimental institutional design such as Post Dayton Bosnia requires an experimental Enlargement policy from the EU and NATO. Even though the rules and the general negotiation framework for integration remain the same, the way they are implemented and “translated” inside the local political dynamic is unique. This implies a situation of double adaption — of BiH to EU standards, of EU to BiH’s political realities.

Soon after the negotiations for signing the SAA started, it became clear the non-functioning of this complicated internal state architecture reproduces numerous problems which disable the possibilities of significant reforms, as well as a general societal and stabilization of the advancement of a multicultural and multinational BiH. In short, the Bosnian federal geometry is a unique case in the world: three constituent peoples, two strong entities, one weak centre. To add more problems to this, local politicians have used the provisions of the Annex 4 of DPA (the Constitution of BiH) to obstruct effective decision-making and guaranteed that ethno-national interests have largely predominated over civil-state interests. In recent years the multi-ethnic country has found itself in a state of permanent crisis with a worsening trend, as it has been stated in the last Progress Report on BiH issued by the European Commission²⁶. Consequently, already seventeen years after the signing of the DPA, many still question whether the international community has succeeded in stabilizing BiH.

This institutional design that comprises a republic and a federation which form a confederation supervised by an international body which also represented EU (until 2011) was a political experiment within which all actors had to apply the strategy of “learning by doing”. As a result, the EU’s policy for the WB is defined as “stabilization through integration”. As Bedrudin Brvaljak shows, this pattern transformed into what he defines as ‘Europeanization without democratization’, as most of the countries included in the EU negotiations were not yet full-fledged states²⁷. Most of the analyses on this topic prove that

25. International Crisis Group <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/op-eds/evans-the-great-unfinished-business-of-southeastern-europe.aspx> (accessed on 3rd of February 2012).

26. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ba_rapport_2012_en.pdf

27. Bedrudin Brvaljak, *Bosnia between ethnic nationasm and Europeanization*, 2011. <http://www.opendemocracy.net/bedrudin-brljavac/bosnia-between-ethnic-nationalism-and-europeanization>

this is not functioning, because EU conditionality was not designed to cope with structural issues of 'unfinished state-building' as the case of BiH²⁸. Studies so far agree that the institutional complexity designed in Dayton belies the country's political problems, which further limit its ability to make progress on the EU accession agenda²⁹. Moreover, they showed that Europeanization in BiH has been for too long time dependent on external incentives, not on local initiatives and this became a major obstacle for development³⁰. Others have also revealed the fact that the crisis of BiH's contested statehood has been also a crisis within the international community, which has lost its vision for Bosnia and the narrative of its continued transformation towards a future EU membership and comprehensive studies and policy papers have shown the multitude of contradictions and shortcomings of the international policy towards BiH.³¹ In the analytical section we will try to put together these perspectives in order to find the pitfalls of all parties involved in the reform process.

Different than the other ex-Yugoslav republics, especially because of the presence of the OHR, Bosnia has been described as an area of limited statehood. There is a general consensus that areas of limited statehood, in which no state "has the capacity to implement and enforce central decisions or even lack the monopoly over the means of violence"³², are major sources of global risk, therefore the need of external intervention for stabilization. After the end of the war, Bosnia remained essentially stagnant for years following Dayton, which were marked by severe fragmentation due to the constitutional structure and the disputes between the three major ethno-national groups/constituent peoples: Bosniaks, Croats and Serbs. In other words, limited statehood means a lower level of local ownership on the governance structures which implies limited democratization. Such a political construct implies obviously also a paradigm of "limited Europeanization". In such a reductionist description, the fact that process of Europeanizing BiH will be very problematic seemed highly predictable but taking into consideration the multitude of factors involved the challenge has always been to point out which were the most vulnerable and dysfunctional aspects of this transformative process. We shall therefore focus on the legitimacy deficit enshrined in the DPA and the role of the OHR in "distorting" the implementation of EU conditionality in BiH.

28. Ibidem.

29. Ana Juncos, "Power discourses and power practices: The EU's role as a normative power in Bosnia", in R.G Whitman (ed.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives* (pp. 83-99), 2011.

30. Christophe Solioz, *Turning Points in Post-War Bosnia. Ownership Process and European Integration*, Baden-Baden, 2005; David Chandler, "State-building in Bosnia, the limits of informal trusteeship", *International Journal of Peace Studies*, vol. 11, n° 1, Spring/Summer 2006; Florian Bieber, *Post-War Bosnia. Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, 2008, Palgrave Macmillan.

31. Roberto Belloni, *State Building and International Intervention in Bosnia*, Routledge: London and New York, 2007.

32. Thomas Risse and Ursula Lehmkuhl, *Governance in Areas of Limited Statehood - New Modes of Governance?* Working Paper 1, Research Program of the Research Center (SFB) 700, 2006. http://www.sfb-governance.de/en/publikationen/sfbgov_wp/wp1_en/index.html

In order to conclude this short description, BiH is a relevant case for the Europeanization debate not only because it is a testing ground of the EU's political and normative power; it also matters as an area where the values of the European integration project are strongly challenged and have to be defended. For the EU the stabilization and reconstruction of a multicultural and multiethnic community in BiH became a litmus test for its own commitment to democracy promotion and the use of soft powers. But could democracy still be the "only game in town" in such an exceptional situation such as the post-Dayton Bosnia?

Overview of EU- BiH relations. Post-conflict Europeanization as an Experiment

The following part of analysis will focus on a general overview of the role of the EU in the WB with a focus on democratic institution-building in BiH, reviewing the main instruments and practices used by the EU to make a shift from post-war stabilization to an agenda of enlargement. The purpose of this section is to provide a chronological description of the main political events and processes that occurred in the last 10 years in BiH in order to build the arguments of the analytical part of this section.

In theory, the prospect of European integration provides a long-term and coherent perspective, encourages domestic ownership and institutional development, supports stability and regional cooperation, and softens nationalist identities. In practice, these changes occurred with visible discontinuities in the case of BiH and with contradicting outcomes than the ones prescribed by theory. The challenge is to find out the explanation for these ups and downs of Europeanization inside this particular case study. Acknowledging the fact that we are dealing with a process consisting of complex sequences and time patterns, the main purpose of this section will be to identify the period of time when this "distortion" of Europeanization started in BiH. That is why we believe a longitudinal perspective is imperative, focusing on some of the key dates in BiH's path towards the EU. The next section briefly goes through several important events that marked the relationship between EU and BiH in its road to Europeanization.

1997- 2000. POST-WAR STABILIZATION AND RECONSTRUCTION

In 1997, only two years after the end of the war and the dissolution of Yugoslavia, the EU establishes political and economic conditionality for the development of bilateral relations for the entire WB region called the "Regional Approach". This was considered as a driving force for the region's reconstruction. In 1998 the EU-BiH Consultative Task Force is established for peace building and protecting civil population. Next, in 1999 the EU proposes the Stability and Association Pact (SAP) for five countries of South-Eastern Europe, including BiH, following the same "Regatta principle" as in the case of the Central European countries, which meant taking all neighboring countries in the same "boat"

for a future integration. In June 2000 the Feira European Council officially decided that all the SAP countries are "potential candidates" for EU membership. Moreover, in November 2000 the Zagreb Summit launches the SAP for five countries of South-Eastern Europe, including BiH, which is the most important event that re-assures the road of the country to EU. All these symbolical gestures towards helping BiH which was mostly affected by the war, along with other SEE countries, to get closer to the EU were also backed by consistent financial aid. In 2000 aid to the region was streamlined through a new program called CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization). The program's wider objective was to support the participation of the countries of the WB in the SAP³³. The clear purpose of all these measures taken by the EU was stabilization and reconstruction after the Bosnian war.

2001- 2004. THE THESSALONIKI AGENDA AND THE ENLARGEMENT PERSPECTIVE

The first two years of this period (2001/2002) are marked by BiH's efforts to adapt to the SAP framework. Bosnia remained essentially stagnant for years following Dayton, alongside an increasingly fatigued international community. But the year 2003 was crucial and full of important events. In February 2002, the EU's General Affairs Council (GAC) appointed the HR as the EU's Special Representative in BiH. The "double-hatting" of HR and EU Special Representative was envisaged as a provisional arrangement during which the political focus in Bosnia BiH would shift from Dayton implementation to the EU integration process. Between 2002 and 2011 the HR served as the EUSR to BiH giving him even more leverage on the EUPM and the EU funding for the police reform. As Special Representative of the EU, the HR has a powerful bargaining power if the adoption of the new model is declared to be a condition for advancing a European future in the current negotiations with the EU. As mentioned before, a key aspect in the EU's overall approach to BiH has been the use of conditionality, which was first formulated in the 2003 Feasibility study of the European Commission, assessing BiH's capacity to implement a SAA which would be the next level of a kind of "preparatory Europeanization". In June 2003 at the Thessaloniki European Council the SAP is confirmed as the EU main policy for the WB. Therefore Community programs were opened to SAP countries along the lines established for the participation of candidate countries, and SAP countries were allowed to participate in Community agencies, in ways similar to those established for candidate countries³⁴. The endorsed Thessaloniki Agenda represented a crucial political signal from the EU implicitly to BiH by inviting all the countries in the region to start the "adaptation" process in line with other potential candidate countries. In the same year, another major instrument of Europeanization is implemented: the European Union Police Mission

33. Adopted with the Council Regulation (EC), n° 2666/2000 of 5 December 2000. www.ec.europa.eu

34. European Commission, DG Enlargement, Potential candidate countries. http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/relation/index_en.htm

(EUPM) is launched as the first European Security and Defense Police (ESDP) mission. EUPM is part of the broader rule of law approach in BiH and in the region. It was established to replace the UN's International Police Task Force (IPTF). EUPM aimed to establish a sustainable, professional and multiethnic police service in BiH, operating in accordance with best European and international standards³⁵. This is achieved through mentoring, monitoring, and inspecting in particular with regard to the fight against organized crime and police reform. In 2004 the EU decides also on the first European Partnership for BiH, another important step towards Europeanization. At the same time, EUFOR ("Althea" operation) replaces NATO's SFOR mission. EUFOR deployed a robust military force at the same force levels as SFOR - 7,000 troops – to ensure continued compliance with the DPA and to contribute to a safe and secure environment in BiH. Key supporting tasks are to provide support to the ICTY and relevant authorities, including the detention of ICTY indictees, and provide the security environment in which the police can act against organized crime³⁶. This moment visibly marks the leading role taken by EU in the entire reconstruction process of BiH.

2005-2009. BETWEEN HOPES AND DRAWBACKS – THE SIGNATURE OF THE SAA

The major event that marks this stage is that in November 2005 the SAA negotiations are officially opened in Sarajevo. Also, in 2005 the negotiations for police reform, one of the main points in EU conditionality started. In this process the HR Lord Paddy Ashdown had an important role, using the Bonn powers in several occasions in order to un-lock the nationalist resistance to any change of the divided police forces. Next, in 2006 the first Reform Process Monitoring (RPM) meeting is held replacing the Consultative Task Force, making a new step towards the so-called "local ownership of the stabilization process". Also, the 2006 general elections raised hopes with regard to a new impetus for the reform process. At the same time, the election campaigns holding political elites and public occupied, stalled the possibility of compromise. Finally, the outcome of the 2006 elections returned old ethnic principles, especially with the rise of Milorad Dodik in RS. The hope that focusing on EU conditionality will soften nationalistic outbursts had proven unrealistic. In the same year, a decision of the ICJ added fuel to the fire. In its judgment on a case filed by BiH vs. Serbia and Montenegro in 1992, the court decided that genocide had been committed in Srebrenica in 1995 with the involvement of the armed forces and police units of the RS. The judgment was used by the political opponents to support their arguments and block a compromise with regard to the restructuring of the police in the country³⁷. This overshadowed the hopes put in the recent development towards EU. The year 2007 was again crucial from many perspectives. The same year, Visa facilitation and readmission agreements with the European Community were signed. Moreover, in late 2007 Bosnian authorities accepted a reform package

35. Ibidem.

36. Ibidem.

37. Roberto Belloni, *State Building and...*, Routledge: London and New York, 2007, p. 16.

as a result of the EU's decision to authorize an SAA. In this regard, police reform in late 2007 faced its most profound political crisis since the signing of the DPA. The crisis was triggered by the Bosnian Serbs' refusal to accept procedural rules limiting ethnic vetoes and a plan to create a single police force in the country. Bosnian Serbs feared that the first proposal would marginalize them in state institutions, while the second one would lead to a loss of autonomy for their self-governing RS³⁸. The crisis was solved when the EU agreed to initial an SAA in exchange for the acceptance of procedural changes and of an action plan phasing in the implementation of police reform. This marked a huge backdrop in reform.

The year 2008 is important because the Visa liberalization dialogue was launched. This is another reward aimed at Europeanization, this time with effects on ordinary citizens in the region. European Commission clearly presented the roadmap setting out benchmarks for visa liberalization. In February 2008 Stability Pact's competences and activities were transferred to the Regional Cooperation Council (RCC), a new institution under regional ownership, which gives a new incentive in the entire region for coordinated reform which established its headquarters in Sarajevo. Another crucial event takes place this year, in February when BiH and the EC sign the financing agreement for the instrument for pre-accession assistance (IPA) 2007 National Program and a new European partnership is adopted by the Council. IPA replaces the former pre-accession instruments: PHARE, ISPA, SAPARD and CARDS. The major objective when designing the IPA was to simplify all pre-accession assistance *into a single framework for both candidate and potential candidate countries, thus facilitating the transfer from one status to another*³⁹. This is followed by the signing of the Interim Agreement on trade and trade-related issues which enters the same year into force. The purpose of support under the IPA program is to help candidate and potential candidate countries and territories to progress towards fully meeting the Copenhagen political and economic criteria as well as adopting and implementing the EU *acquis*. Looking at all the EU funds that were offered to BiH, we can clearly see that the amount increased every year, and only in 5 years the total amount almost doubled (as shown in table 1). From this moment on, as an official "potential candidate country", Bosnia is allowed to finance projects under the first two IPA components - *Transition Assistance and Institution Building* and *Cross-Border Cooperation*. The eligibility for the three advanced IPA components will be conditional on Bosnia's acquisition of EU candidacy status and its implementation of a Decentralized Implementation System, streamlining administrative capacities in order to autonomously manage projects and disburse funds with only ex post Commission controls. The priorities for IPA action for Bosnia are set in the 2008 European Partnership. So we are dealing here with an essential mechanism of Europeanization that embodies the mechanism of "reinforcement by reward". Yet, EU funds seemed not to be the efficient driving force in BiH.

38. Vedran Dzihic "Prospects for the Europeanisation of State-Building Efforts in Kosovo and Bosnia", *Foreign Policy in Dialogue*, vol. 8, Issue 23, Trier, November 2007.

39. Delegation of the European Union to BiH, EU Financial Assistance in BiH - <http://www.delbih.ec.europa.eu/>

TABLE I.

EU FINANCIAL ASSISTANCE IN BiH, 2007-2012, (BY THE EUROPEAN COMMISSION)⁴⁰

Component	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Transition Assistance and Institution Building	58,1	69,8	83,8	100,6	102,6	104,7
Cross-border Cooperation	3,9	4,9	5,2	5,3	5,4	5,5
TOTAL	62,1	74,8	89,1	106,0	108,1	110,2

2009-2011 – STALEMALE AND CRISES TOWARDS FUTURE ENLARGEMENT

The year 2009 unfortunately showed once again that BiH was not able to achieve substantial progress for a future integration. The year was dominated by the intense preparations for the Butmir process which was aimed at profound constitutional reform (also called Dayton 2) which ended as a diplomatic failure.

Unsuccessful negotiations over constitutional reform are a paradigmatic example of reactive and insufficiently coordinated between the national and the international approach to addressing key problems in Bosnia. The Butmir negotiations have from the very beginning led into a *cul-de-sac*: proposals of a minimal constitutional change and - according to ideas put forward by Carl Bildt - a rapid transformation of the OHR into the EUSR, failed⁴¹. Political elites were given the possibility of media propaganda and ethno-national promotion through the temporal break in the negotiations process⁴². In March 2009 Valentin Inzko became the new HR/EUSR, trying to bring a new impetus in BiH's reform. In May 2010 the European Commission adopted a proposal enabling citizens of Albania and BiH to travel to Schengen countries without needing a short term visa. This was considered as an important success, but it was shadowed by another backdrop, showing lack of coordination and coherent adaptation to EU conditionality. Soon after, vivid debates about withdrawal of visa liberalization dominated some EU member states. In September 2010, the RS National Assembly unilaterally adopted its own state property law, which further undermines prospects for a sustainable agreement on state property. In the same month, the House of Peoples failed to adopt the Law on the population and household census, a bureaucratic measure with important political effects. This failure affects very much the country's evolution towards EU because policy planning in BiH as a whole is impeded by the lack of an up-to-date population and household census.

40. http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/financial-assistance/index_en.htm

41. Vedran Dzihic, "Europeanization and new constitutional solutions - a way out of the vicious crisis cycle of crises in Bosnia and Herzegovina", in *The Political Science Research Center*, available at http://www.cpi.hr/en-10665_bosnia_and_herzegovina_how_to_come_to_a_sustainable_solution.htm

42. Ibidem.

Another important event after this was that on 3 October 2010, general elections were held for the Presidency and the lower chamber of the Parliamentary Assembly of BiH (the 'House of Representatives'). Voters in the Federation elected 98 deputies in the Entity's House of Representatives, ten cantonal assemblies and two representatives (one Bosniak, one Croat) to the tripartite state Presidency. Voters from Republika Srpska elected 83 deputies to the Entity's National Assembly and one representative to the tripartite state Presidency, one Entity President and two vice-presidents. On one hand, the elections were assessed by the OSCE/ODIHR as being generally in line with international standards for democratic elections and as representing further progress for BiH⁴³. On the other hand the prospect of elections and media attention reinforced the tendency of political parties and government officials on all sides to engage in nationalistic rhetoric. During the pre-election period, politicians from RS frequently challenged the territorial integrity of the country. Meanwhile, some political leaders from the Federation linked the establishment of RS to war-time massacres. Leaders in RS frequently criticized State institutions, competences and laws. They remained opposed to strengthening State-level competences, including in the context of the Interim Agreement (IA), in particular by delaying the establishment of a State aid authority. This showed once again that there is a low level of the domestic endorsement of reform towards a future EU integration and that building a strong and stable democratic "political community" is still an unachievable goal for BiH political parties. Following the elections from 2010, the representatives of three ethnic peoples were unable to achieve an agreement to form a central Government, so the country faced one of its biggest governance crises — struggling for more than 16 months without Government. In June 2010 the EU-WB Summit in Sarajevo was another diplomatic failure because there were few officials attending the event (from both sides) and there were no political commitments, showing the disappointment of all sides regarding the evolution of the region towards EU integration.

Consequently, in March 2011, the European Council set out three conditions for the entry into force of Bosnia's SAA which all imply constitutional reform: the adoption of the State Aid Law, the adoption of the Census Law, and an amendment of the Constitution to bring it into compliance with the European Convention on Human Rights (ECHR), the so-called Sejdic and Fincci case. These are the main benchmarks of reform required by EU conditionality in BiH⁴⁴. Of these four conditions provided by the EU for signing the SAA, the police reform has been the key stumbling block. The first half of year 2011 was primarily dominated by the failure of Bosnia to meet the conditions for closure of the OHR, including addressing state and military property ownership issues and implementing constitutional reforms, which has prevented BiH from submitting an application for membership to date⁴⁵. EU had early stated that Bosnia could not submit an application for

43. www.oscebih.org

44. EU-Western Balkans Summit Declaration <http://www.cespi.it/STOCCHIERO/dossierBalcani/dich-Salonic-co.PDF>

45. <http://daily.tportal.hr/124423/Press-Bosnia-EU-relations-put-on-hold.html>

membership until the OHR has been closed. The second part of the year 2011 was marked by another strategic change in the institutional arrangement of BiH — from September Ambassador Peter Sørensen was appointed by EU High Representative/EC Vice-President Catherine Ashton as the Head of the EU Delegation to BiH and by the decision of the Council of the EU of 18 July 2011 as the EUSR in BiH. This put an end to the double-hatted role of the OHR.

Although ratified by all member states, the entry into force of Bosnia's SAA, the most significant step in Europeanization, has been delayed due to the fact that Bosnia has yet to make the required constitutional amendments. France was the last country to ratify Bosnia's SAA in late 2010. After that, the SAA, as one of the main milestones towards Europeanization, should have gone into effect within 40 days, but this did not happen because Bosnia failed to adopt the necessary amendments to its Constitution. Bosnia has not yet adopted a law on state assistance as the authorities in the Bosnian Serb entity are against it. RS insists that the issue be regulated exclusively on the level of entities. There is also no agreement on census because authorities cannot agree whether religion and nationality should be part of the census questionnaire. As a brief conclusion of this description, the negotiation process between EU and BiH lasted much longer than it was predicted and it was confronted with unforeseeable obstacles. (as depicted in table 2). To sum up, in BiH the institutional and political crisis of the last three years (2009-2011) has been initiated by the discussions and bargaining concerning the reform of the constitutional settings in the country. The Serb representatives were not ready to accept radical changes to the Constitution that would bring into question the existence of RS, for the sake of the country's integration into the EU⁴⁶ which explains the delays of fulfilling the EU conditionality. This shows a very low commitment towards local ownership. It also shows that in BiH there is no stable network of agents of change for implementing EU related reforms which implies that the view that "all reforms must be externally driven", was considered legitimate.

TABLE 2.

BiH'S TIMELINE TO THE EU (EDITED BY THE AUTHORS)

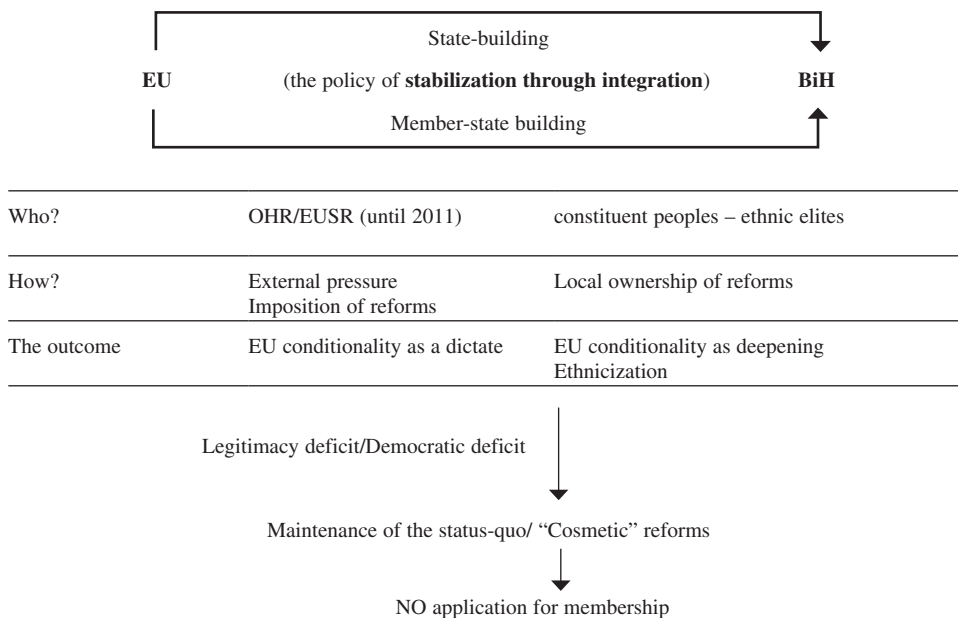
Phases of the SAA for BiH	Period
SAA Feasibility Study	Nov 2003
SAA negotiation process started	Nov 2005
SAA signed	June 2008
SAA implementation	Ongoing (should have finished in 2011)
Application for membership (gaining candidate status)	-

46. http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/03/10/feature-01

The Limits of EU's Integration Strategy in BiH. Dangers of overlapping political experiments

After going through this chronological overview of the main events that marked EU and BiH relations towards Europeanization, the question that needs to be addressed in the analytical part of the article is the following: *How democratic was the attempt to Europeanize Bosnia and who should be held accountable for its outcomes after almost two decades-long efforts?* The analysis concentrates at this point on the ways in which the EU's instrument of conditionality was increasingly weakened in the course of the negotiation process, ultimately losing its credibility in Bosnia and leading to stalemate of reform and deepening ethnicization, focusing on the main actors and their role in making the Europeanization process less democratic. Our main argument is that Bosnia's deadlock is marked by two political experiments put together (on one hand EU's 'double-hatted' strategy of stabilization through integration and on the other hand Bosnia's post Dayton institutional design itself) which result in a third one (Europeanization without democratization) which is characterized by numerous un-intended consequences, stagnation and delayed reforms (the conceptual scheme of this argument is depicted in table 3). Both these experiments have had along recent years a direct impact on deteriorating the quality of democracy in BiH and both involved national and international actors altogether.

TABLE 3.
 BiH'S EUROPEANIZATION AS THE RESULT OF OVERLAPPING EXPERIMENTS
 (EDITED BY THE AUTHORS)



We shall focus in the last part of this section on two of what we consider as the main factors of EU's integration strategy in BiH — a legitimacy deficit embedded in what we call “the Dayton effect” (which actor is more legitimate to induce the expected change and using the DPA as the ‘scape-goat’ for all governance crises) and conflicting top-down — bottom-up pressures that made local institutions resist change and develop strategies for maintaining the status quo (external pressure and imposition or local ownership and ethno-nationalism).

THE PERPETUAL CRISIS OF GOVERNANCE — ‘THE DAYTON EFFECT’ — WHO GOVERNS WHAT?

During the last 14 years in focus we observed that BiH was and continues to be subject to a perpetual crisis of governance. One of the sources for this crisis is the legitimacy deficit, as no answer has been yet offered to the question — *who should be in charge of Europeanization in BiH?* As many have argued, this legitimacy deficit is embedded in Annex 4 of the DPA (the Constitution of BiH). More than fifteen years after Dayton, BiH is a country with a constitution that segregates its ethnic communities to ensure peace but prevents the emergence of an integrated polity, run by an International administrator (the HR). As described in the introductory part, the DPA (also named Dayton hereafter with reference to the legal document, not the US city as a location) created a severely fragmented state. A logical consequence would be that Europeanization of BiH cannot be otherwise but fragmented, with numerous ups and downs, detours and delays. As a result of several conflicting forces that do not share a common vision about the state itself (both in internal politics and inside the international community), there is little chance to implement these structural reforms in a unified manner. Limited statehood means limited democratization which in the end brings about limited Europeanization and the DPA-created legitimacy deficit is one the key explanations for the lack of substantive reforms. The severe polarization between the two entities (the Federation and the RS), the three national communities (Bosniaks, Croats, Serbs) and the (non-functioning) central government, entailed by the DPA as well as the ambivalence of the HR/EUSR till 2011 are the main ingredients of BiH's perpetual crisis of governance.

It is acknowledged that the federal arrangement entailed by Dayton was imposed by the international community in order to stop the war. External intervention to impose a Constitution was considered legitimate only in the conditions of war. But the clock started ticking and immediate reform was required. This situation could not be prolonged for decades, especially in the EU Enlargement framework. The “lack of social ownership” over the problem solving capacity of the main democratic institutions was extended in the case of BiH for almost 2 decades after the end of the war, which had detrimental effects on the acceptance by the local population, and thus on the viability of the state itself. The EU enlargement negotiations put this problem in a different light because in order to be a future EU member state one needs to be first a sovereign state and this opened a Pandora's Box in the case of BiH, especially in the field of legitimacy, which is an essential aspect

of democratization. As we have seen, since 2005 the issue of changing the Dayton order became the red thread of Europeanization.

In this context one of the most important variables directly connected with the DPA is BiH's limited and contested statehood, embedded in the DPA. The main characteristic of the present political system in BiH is the lack of identification with the state and the poor performance of state and local institutions. Absence of elementary institutional stability, erosion of their credibility, loss of confidence in the state, the law, institutions and procedures are only some of the indicators of the depth of BiH's constitutional and institutional crisis. These are the main arguments that pointed to the necessity of changing the Constitution as the central reform for Europeanization to take place. EU should have taken the leading role in this respect, but the problem is that in this complicated political setting EU seems to be part of the problem rather than the solution. Since 2008 (when the SAA was signed) BiH is stuck in a paradoxical situation: in order to cope with Europeanization, it fundamentally needs an agreement for a new constitution that would replace the DPA, close the OHR and make the country self-sustainable in order to be able to apply for candidate status. But because of the way the political life is structured by the DPA itself (offering ethnic veto rights to all the three constituent peoples), the Constitution cannot be reformed, because there are no instruments or incentives that would lead to its change. So who should cut this Gordian knot? Who should change BiH's DPA that determines the non-functional state structure which blocks the the road to the EU? On one hand, the three constituent peoples cannot do it because they have diverging views about how the Bosnian state should look like. On the other hand, the international community or EU representatives are not legitimate to impose a new Constitution (because such an external imposition would be undemocratic as this is a matter of domestic affairs). This ongoing debate has taken centre-stage in recent years, and now the issue of reforming this constitutional framework, towards both a simplification of the political institutions and a more clearly 'shared political community', became a priority for EU conditionality in BiH. In this context, an integral element of the transition strategy has been constitutional reform to overcome the friction that has characterized the complicated Bosnian institutional structure under Dayton, whereby a representative of each of the three ethnic groups has veto power over any proposed legislation. The special federal structure of BiH, divisions of authority between state and lower levels of the government, institutions and veto-mechanisms must go through a comprehensive reform, which will in turn make BiH a country that is ready to join and equally participate in the EU. Unsuccessful negotiations over constitutional reform, especially the last negotiations in Butmir end of 2009, are a paradigmatic example of reactive and insufficiently coordinated international approach to addressing key problems in BiH. The Butmir negotiations have from the very beginning led into a *cul-de-sac*: proposals of a minimal constitutional change and — according to ideas put forward by Carl Bildt — a rapid transformation of the OHR into the EUSR were of purely cosmetic nature and were not sufficiently well designed and left the impression of a personally motivated ad hoc process. The OHR was excluded from this process, while

political elites were given the possibility of media propaganda and ethno national promotion through the temporal break in the negotiations process⁴⁷.

In BiH, EU was and continues to be placed in this paradoxical position — using democracy against democracy, in the position of being both the actor who imposes and the one who verifies what it has been imposed. The role of EU in BiH can be summarized as follows — employing policies of state-building through instruments of EU conditionality inside a process marked by a huge legitimacy deficit. As Dzihic and Wiesser write, “in the Bosnian case democracy rather tends to become part of the problem than part of the solution. This is primarily the case because democracy addresses and empowers the rights, interests, and aims of the dominant ethnic group and makes it much more difficult for the ethnic and other minorities to realize their rights⁴⁸.”

An integral institution to the so-called ‘Dayton order’ in Bosnia has been the OHR, which under the so-called “Bonn Powers” has made nearly 900 decisions over thirteen years, e.g. enacting laws and removing elected officials⁴⁹. This is the other source for the legitimacy deficit. According to some, these decisions constitute “the glue” that holds Bosnia together, while according to others they are a dictate over internal political affairs. The legitimacy of these powers has been repeatedly challenged on the grounds that they are undemocratic and dictatorial, compelling the international community and the EU to reconsider their use⁵⁰. In its position as the ‘guardian’ of the DPA, the prolonged presence of the OHR makes BiH an externally controlled democracy. Its legitimacy and its use of the “Bonn powers” are based on the DPA so his removal is directly linked with the reform of the Constitution, which is being postponed for the last 5 years. From this point of view we argue that particularly this urgency worked against the implementation of reforms in BiH. Due to its special post-war situation, there was no time for prioritization — first, consolidated democratization (state building), second Europeanization (EU conditionality), so the direct outcome were perpetual crises of governance caused by a deepening legitimacy deficit. State building took place at the same time with member-state building and EU played a double role — enforcing democracy and ‘controlling’ democracy in Bosnia. By viewing the OHR as an institution that encompasses both elements of international and domestic ‘actorness’, we observed that especially in the 2004–2007 period the Office was exposed to political pressures from both domestic and international actors, making it an intermediary in the Bosnian politics. This phenomenon impeded on the democratization of the country.

47. http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2009/10/22/feature-01

48. Vedran Dzihic, Angela Wieser, “The Crisis of Expectations – Europeanisation as “acquis démocratique” and its limits. The case of Bosnia-Herzegovina and Serbia” *L’Europe en formation* no 349-350 automne-hiver 2008, p. 238.

49. Mathew Parish, “The Demise of the Dayton protectorate”, *Journal of Intervention and State Building* 1:1, 2007, pp. 11-23.

50. Bart M.J. Szweczyk, ..., p. 35.

In this respect, the other issue that dominated the agenda since 2007, also directly connected with Constitutional reform was the removal of the OHR. Even though EU has aimed since 2006 to close the OHR and terminate the Bonn Powers, but maintain the presence of an EU Special Representative (EUSR) to guide Bosnia towards EU accession, this process failed. Underlying the transition policy since 2005 has been the assumption that "the soft power of EU accession" will be attractive enough to pull together the various Bosnian political actors, maintain stability and facilitate progress. Pursuing the same strategy of transition, the 'EU member states of the Peace Implementation Council (PIC) Steering Board reiterated that: "an EU membership application by BiH cannot be considered as long as the OHR exists"⁵¹. This premise has been disproven by the facts when in 2008 the SAA is signed even though the OHR's mandate has been extended. This lack of consistency in respecting EU conditionality and the principle of "changing rules during the game" undermined EU's influence as a normative power and empowered the role of local politicians as "spoilers" for reaching a democratic consensus. As Roberto Belloni puts it, "top-down international imposition created domestic dependency"⁵². With his own arguments, since 1998 Bosnia has been run as a semi-protectorate. Because of that, local politicians have regularly maintained an intransigent attitude, avoided inter-ethnic cooperation and accommodation, and then blamed international organizations for their own failure to make good on their electoral promises⁵³.

The argument we present here is that as long as Dayton continues to be the reference point for democratization and Europeanization of the country by prioritizing the rights of dominant ethnic group, rather than of the individual citizens, it will be impossible to move beyond the present situation and towards the EU. What we call "the Dayton effect" is precisely this political use of the DPA inside a never-ending "blame game" of all against all, which leaves BiH entrapped in the 'vicious circle' of an un-democratic rule which cannot be changed in a democratic manner. This situation is particularly challenging because here all actors of Europeanization (nationals and internationals) have multiple/even conflicting identities, which are sources of ambivalence and ambiguity. As Juncos also argued "representatives of international community have a negative impact on the balance of power among local conflict parties, thus extending the conflict. EU enlargement practices have also placed a strain on consensual politics and the process of democratization"⁵⁴. This interdependence between internal and external influences over BiH's future also shows the responsibility of EU in perpetuating this lack of governance because it has *de facto* control over the international governance in Bosnia.

51. Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 19 November 2009. Available at: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=44119

52. Roberto Belloni, *State Building and...*, Routledge, London and New York, 2007, p. 201.

53. Ibidem, p. 7.

54. Ana Juncos, "Member state-building vs peacebuilding. The contradictions of EU state-building in Bosnia and Herzegovina", *East European Politics*, 29(1), pp. 58-75, 2012.

The undemocratic character of BiH's Europeanization stems also from the institutional design itself - politicians are not accountable in front of citizens but in front of the Dayton-created ethnic groups, in a fierce competition for power and supremacy. The same type of power competition that lacks legitimacy can be observed also at the level of International community institutions (OHR-EUSR, the UN, the European Commission and the Council of the EU). A tentative conclusion at this point is that Europeanization cannot be a democratically legitimized enterprise in such a surrounding.

EXTERNAL PRESSURE AND IMPOSITION OR LOCAL OWNERSHIP AND ETHNO-NATIONALISM?

Observing the chronology of the EU-BiH's relations since 1997, we identified a mixed strategy employed by the EU, which required both increased external pressure and increased local ownership under the EU conditionality toolkit, the two opposing forces taking place at the same time. EU's strategy in BiH (stabilization through integration) had an internal contradiction which created opposing forces of change — in order to bring stability it made use of enforced external pressure (through the OHR that advanced EU-related reforms overriding local decision-making bodies that were not willing to agree and implement the reforms) and in order to foster a future EU integration it required increased local ownership and direct responsibility of local policymakers in the reform process. Even though the official EU position is that its policy in BiH has changed since 2007 from a more coercive policy of imposition of reforms through a softer mechanism of enhancing local ownership (especially in the context of the debate about the removal of the OHR previously discussed), we argue that in fact the two approaches overlapped and took place at the same time until 2011, when the EUSR was transferred from the OHR to the EU Delegation. The failure of the Butmir process, where both tendencies came at the center of debate was an illustration of what these two diverging tendencies produce – diplomatic statements, but no concrete action. This hybrid attempt to stabilize the country showed the lack of a coherent strategy in the efforts of EU to adapt to the peculiarities of a post-conflict Europeanization as the one provided by BiH. This perspective follows the conclusions of Ana Juncos who argued that, in effect, EU's enlargement policy overlapped with its state-building agenda, and it was undermined by a series of internal contradictions: between state-strengthening and state-weakening dynamics associated with the EU's intervention; between the external promotion of EU demands and local ownership⁵⁵. Our second argument is that local ownership brought in BiH's political life an incentive for deepening ethnicization of all major reform debates and EU integration has been instrumentalized by actors as a rather divisive as an integrating factor.

The official EU rhetoric states that democratization of BiH required increased local ownership over reforms. In the turning point year of 2006, when 'the April package' regarding Constitutional reform collapsed, the local "ownership" approach prevailed — and Bosnia's

55. Ibidem, p. 3.

slide toward stagnation has proceeded uninterrupted since. The reforms arduously agreed to — mostly by consensus, not by imposition of HR — have steadily unraveled, principally under determined assault by the RS Prime Minister, Milorad Dodik. After 2008 it has been clear that the visions about Bosnia's statehood are irreconcilable, so the expected changes cannot result from an agreement of the three peoples of BiH. This posed a fundamental question for the international community —how to break BiH's deadlock? Internationals are not legitimate anymore to do so and they switched their policy to the increased local ownership approach following the stance that Europeanization has no logic if it is "imposed" from outside.

Conversely, these requirements for empowerment of local elites were backed by the call for increased external pressure in order to unblock the system. This created in BiH a unique political phenomena named by Ana Juncos "Europeanization by decree"⁵⁶. The 5 year long failed police reform is a good illustration of how Europeanization was "imposed". This proved not to be a good strategy for BiH's profound transformation from a semi-protectorate to a future EU member state and sovereign country. The diplomatic use of force (as witnessed in the police reform "saga" brokered by HR Ashdown or in the Butmir process for changing the Constitution) does not bring desired results and does not create space for cooperation and compromise between the zero sum game ethnic actors. This strategy was based essentially on the will of the elites and it did not involved citizens. The expected changes in line with EU conditionality cannot result but from an agreement of the three peoples of BiH. Some alarmist voices even argued that were BiH left to itself, activities towards those systemic changes would quickly lead to an 'outbreak of renewed armed conflict'. This understanding of the situation presented the role of EU and the "iron fist" of the HR as the only legitimate sources of change in order to avoid the ethnicization of all the reform attempts.

As a direct consequence of *the Dayton effect* previously discussed, local elites representative of the three main constituent peoples (Bosniaks, Croats and Serbs) portray in their discourses all these reform measures as a sort of "dictate of the EU" in order to underline their imposed character and to avoid taking responsibility. We know from the theoretical background that Europeanization is impossible without local input and that democratization cannot function through 'dictates'. If Europeanization is perceived by local actors as a "dictate", than no true transformation can be made, because it lacks legitimacy. Conditionality or "EU's Democratic Dictat" as Chandler describes it — tackles exactly this tension between the vertical (EU driven) vs horizontal (local ownership) pressures for change. Due to the vertical and hierarchical nature, the EU conditionality also showed strong coercive characteristic — i.e. if comply then give benefits, and if not, then stop or withdraw benefits. Because of the coercive nature, it increasingly aroused the doubts about 'the legitimacy of the EU conditionality', especially as to the interference in the applicant interior affairs (difficulty of police reform, a unique case in EU enlargement negotiations).

56. Ana Juncos, "Europeanisation by decree? The Case of Police Reform in Bosnia", *Journal of Common Market Studies*, 49, n° 2, 2011, pp. 367-389.

The talks on the police reform were used as an opportunity for the rise of ethno-nationalist discourses of all the 3 entities' political elites. The RS and its police were continuously described by the leading politicians from the Federation as “perpetrators” and “product of genocide”, utterly denying the legality of the existence to the RS⁵⁷. At the same time, Banja Luka repeatedly emphasized its attempt to hold a referendum on the secession of the RS, denying the legitimacy of the Bosnian state itself⁵⁸. And even though police reform was not in fact implemented (only 2 laws were adopted in the Parliament in this regard), the SAA with BiH was still signed in 2008, showing that EU conditionality is not a technical but a rather political bargain that leaves a lot of space for ethnonationalist resistance to change. The consequence of less external pressure (less use of the Bonn powers since 2007) and increased local ownership was increased ethnicization. In this context, local ownership has proven nothing but an empty concept. In replace, local corrupt politicians have fostered violent ethno-nationalist propaganda, with aid from BiH neighbors' Serbia and Croatia or the international Islamic community. As Dzihic argues, “the course of European integration of Bosnia and Herzegovina has so far clearly shown that the ethno-national elites consider the protection of national interests (and therefore their power structures) more important than — at least so far — diffuse and insufficiently specific promises of the EU”⁵⁹. What we argued is that the consequence of the increased local ownership approach was the deepening ethnicization of BiH's internal politics which was counterproductive to Europeanization. The dysfunctional “entity voting” is a means of ethno-national blockade of state institutions, which must be reformed and different democratic mechanisms for the protection of national interests must be found, which will not endanger the functionality of the state. Democratization is based on consensus building and it cannot succeed when it is dominated by ethnicization, a tendency to deepen the divisions. The increased local ownership approach did not concentrate on consensus-building, the effect being more ethnic division and less democratic practices.

CONCLUDING REMARKS

Experimenting Europeanization without democratization — Some Lessons not yet learnt

The article tried to offer an outlook for further research, focusing on the relevance of the Europeanization of BiH to the broader impact of the WB integration in the EU, that

57. Vedran Dzihic, “Prospects for the Europeanisation of State-Building Efforts in Kosovo and Bosnia”, *Foreign Policy in Dialogue*, vol. 8, Issue 23, Trier, November 2007, p. 25.

58. <http://daily.tportal.hr/105384/Dodik-Serbs-are-not-willing-to-sacrifice-RS-for-EU.html>

59. Vedran Dzihic, “Europeanization and new constitutional solutions - a way out of the vicious crisis cycle of crises in Bosnia and Herzegovina”, in *The Political Science Research Center*, available at http://www.cpi.hr/en-10665_bosnia_and_herzegovina_how_to_come_to_a_sustainable_solution.htm

needs to be further on validated with extended empirical findings. The aim of the article was to go beyond all "declared" intentions regarding the impact of Europeanization on the WB by reflecting on some lessons learnt in the special case of BiH.

After the dissolution of Yugoslavia and especially after the Thessaloniki Summit in 2003 EU created a "laboratory" of foreign policy in the WB in order to test and validate the best policy solution for integrating the Balkans in the "European family". By reflecting on the way BiH responded and adapted to EU's pressure in the last decade, one may draw some important lessons about the viability of EU's strategy in dealing the overall WB region and ways to overcome a period marked by international state-building, post-war re-construction and un-finished democratization. Based on the century-long "powder keg of Europe" image, a sort of 'Balkan exceptionalism' paradigm started to evolve, which could be identified also in the Enlargement policies. On one hand, dealing with the WB required EU to "rethink" its concept of enlargement and its criteria of evaluation, which could not simply be a replica of the pattern successfully implemented in Central Europe (this is how the SAP framework was created). On the other hand, we tried to explain that too much "contextualization" and empowering of corrupted local elites may lead to a deepening crisis and maintenance of legitimacy deficit. In other words, Europeanization without democratization is an unsustainable project. The top down and bottom up pressures for reform shall be sequential and not taking place simultaneously as it was the case of post 2008 BiH.

One of the main conclusions of the article is that EU as a normative power had structural difficulties in dealing with 'exceptions' and forms of resistance to compliance to EU norms. Inside this process, adaptation pressure is essential, especially taking into consideration the experimental nature of Bosnia's Europeanization. The shift from a pre-accession agenda to an enlargement/Europeanization agenda, overcoming the prevailing logic of ethnic exclusion, has failed. In order to better adapt to studying the WB realities and outcomes of Europeanization, we argued that the theoretical framework needs to include some insights about the "lack of convergence" and to reflect more on how should EU react to various 'exceptions to the rule'. We thus tried to explain the lack of progress in Bosnia through the concept of policy experiments. Given the lack of progress in the adoption of reforms, the case of Bosnia raises awareness on the 'transformative power of Europe' and on the short- and medium-term incentives provided by the EU were rather low, which end up by weakening conditionality. As a general conclusion we would argue that BiH needs a different view, a different logic in its symbolic and institutional interactions with EU: the process of Europeanization must be recognized as a "genuine necessity" of BiH (within all its entities) and its citizens, and not to be perceived as a "dictate" or something internationally imposed. Empowering only the 'ethnically driven elites is not a solution to democratize the process. The model of so-called 'Europeanization by decree' is not sustainable and the present situation of BiH is a good illustration of this. This is a lesson not yet learned in the case of EU strategy for Macedonia or Serbia for example. A state which is contested from within cannot

negotiate with the EU in one voice and the reforms remain only at the demagogical level. ‘The Dayton effect’ created the disengagement of all parties. Lack of success in the process of democratic consolidation and reforms resulted in frustration from both side of the population and the international community in BiH, and this gave space for a rising ethnicization of the debate by the local elites.

The article tried to discuss the Europeanization of the WB (with a focus on the special case of BiH) as a phenomenon that stays under the signs of policy experiment and of various “exceptions to the rule” which, as we have argued, has a direct impact on the democratic character of institution-building in this area. One cannot say that an experiment is a failure as one does not hold evidence of previous similar cases that would entitle him to make such a normative judgment, with a clear distinction between what is a successful and a failed model. Nevertheless, one can extract numerous lessons learned from an experiment and its visible results. As the experience with the accession of CEE states and mostly Romania and Bulgaria into the EU confirms, the introduction of “intermediary rewards”, such as substantial economic aid, greater access to EU markets, and visa-free travel is important but not sufficient to strengthen the push for reforms and the viability of pro-EU parties. In this regard, we argued that the credibility of EU conditionality in BiH necessitates an active presence and careful distribution of rewards, because simply requiring more local ownership may bring more ethnicization and the only reaction to this is increased external pressure and HR impositions, which again are detrimental factors for democratization.

Given the institutional complexity of post Dayton BiH and the ‘double-hatted role of EU’ (so both as creator of external incentives and guarantor of domestic stability and governance, being in charge of both the OHR and the EUSR that still determine BiH’s domestic affairs), the article argued that both the Bosnian government and the EU have struggled during this failed reform process to ‘speak with one voice’, but did not fully succeed, which has diluted the EU’s impact in BiH and diffused the energies of Bosnian institutions against Europeanization. Without building a solid political community EU policies cannot be adopted to strengthen reform in BiH. Therefore we identified these contradicting tendencies of both external imposition and increased local ownership as responsible for BiH’s delayed Europeanization.

The other general conclusion is that Europeanization is a failed project in the absence of democratization. Looking at the actors implementing the reforms and how legitimate they were in enforcing these reforms as a possible explanation for the outcome, we argue that the source of EU’s mixed strategy and structure of incentives towards BiH can be identified in its internal divisions (both among member states and within European institutions), and its approach which, despite the rhetoric of partnership, is still visibly *top-down*, while starting with 2007 they required strengthened local ownership. We therefore underlined the fact that, despite the revival of EU’s emphasis on partnership (in 2010), the process of European integration shows some of the limits of earlier *top-down policies*. As long as such a process is structured around the idea of the increasing

involvement of the EU in WB with the intent of including this region into European institutions and socializing it by means of European norms, it reflects the same approach to regional development grounded on external initiative that characterized international intervention for the best part of the last decade. This approach makes Bosnia, Macedonia, Kosovo and the other countries of the WB once again recipients of strategies developed elsewhere and not home grown, based on weak governance structures and lacking democratic legitimacy. This policy left BiH in a perpetual crisis of governance at the intersection of these top down and bottom up conflicting pressures. These facts validate our main conclusion that in cases of Europeanization without democratization the mixed strategy employed by the EU (which combined both more external pressure and more local ownership) created institutional blockage and a democratic deficit which compromised the desired reforms. In attempting 'the egg and chicken' question of whether countries first democratize and then Europeanization occurs, or alternatively, that Europeanization drives democratization, we argue that the key domestic power reshuffling which introduces the dominance of legitimate practices must occur before Europeanization can start positively affecting domestic democratization processes.

References

Books and articles

- Barbulescu, I. G. (ed.) 2009. "Dictionar explicativ trilingv al Uniunii Europene", Ia i: Polirom.
- Batt, J. 2009. "Bosnia and Herzegovina: The International Mission at a Turning Point", *Policy Brief*, Fride, n° 5, February.
- Bechev, D., Andreev, S. 2005. "Top-Down vs. Bottom-Up Aspects of the EU Institution-Building Strategies in the Western Balkans", *Occasional Paper 3 (5)*, South East European Studies Programme, European Studies Centre, University of Oxford.
- Belloni, R. 2007. *State Building and International Intervention in Bosnia*. Routledge: London and New York.
- Bieber, F. 2010. "Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession", *Policy Brief*, European Policy Centre, Brussels, April 2010.
- Börzel, T. A., Risse, T. 2003. "Conceptualising the domestic impact of Europe", in Featherstone, K. and Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 57-80.
- 2007. "Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics", in Jorgensen, K. E., Pollack, M., Rosamond, B. (eds.), *Handbook of European Union Politics*, London, 483-504.
- Buzek, E. "Regional Cooperation. The Stepping Stone To European Integration", at <http://www.austria.org/june03/european%20integration.shtml>

- Caporaso, J. A. 2007. "The Three Worlds of Regional Integration Theory", in Graziano, P., Vink, M. P. (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Chandler, D. 1999. *Faking Democracy after Dayton*. London: Pluto.
- 2003. "Governance: the Unequal Partnership", in Wim van Meurs (ed.), *South Eastern Europe: Weak States and Strong International Support, Prospects and Risks Beyond EU Enlargement*, 2, Opladen: Leske and Budrich/ Bertelsmann Foundation.
- Dzihic, V. "Europeanization and new constitutional solutions - a way out of the vicious crisis cycle of crises in Bosnia and Herzegovina", in *The Political Science Research Center*, available at http://www.cpi.hr/en-10665_bosnia_and_herzegovina_how_to_come_to_a_sustainable_solution.htm
- 2007. "Prospects for the Europeanisation of State-Building Efforts in Kosovo and Bosnia", *Foreign Policy in Dialogue* 8, Issue 23, Trier, November 2007.
- Dzihic, V., Wieser, A. 2008. "The Crisis of Expectations – Europeanisation as 'acquis démocratique' and its limits. The case of Bosnia-Herzegovina and Serbia", *L'Europe en formation* 349-350 automne-hiver.
- Elbasani, A. 2008. "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", *Journal of Balkan and Middle Eastern Studies* 10 (3): 293-307.
- Jano, D. 2008. "From 'Balkanization' to 'Europeanization': The Stages of Western Balkans Complex Transformations", *L'Europe en formation* 349-350.
- Joseph, E. P., Bruce Hitchner, R. 2008. "Making Bosnia Work: Why EU Accession Is not Enough.", *USI Peace Briefing*.
- Juncos, A. 2005. "The EU's Post Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re) integrating the Balkans and/or (re) Inventing the EU?", *South European Politics*, vol. VI, n° 2, November, pp. 88-108.
- 2011. "Power discourses and power practices: The EU's role as a normative power in Bosnia", in Whitman, R. G. (ed.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, pp. 83-99.
- Knill, C., Lehmkuhl, D. 2002. "The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms", *European Journal of Political Research*, 2002, vol. 41, n° 2, pp. 255-280.
- Kostovicova, D., Boji i -Dželilovi, V. 2008. "Europeanizing the Balkans: Rethinking the Post-communist and Post-conflict Transition", in Kostovicova, D., Boji i -Dželilovi, V. (eds.), *Transnationalism in the Balkans*. Routledge: London and New York, pp. 7-25.
- Marko, J. 2005. "Post-conflict reconstruction through state- and nation-building: the case of Bosnia and Herzegovina", 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* 10, available at <http://www.eurac.edu/edap>.
- Milardovic, A. 2009. "The International Community and Future Scenarios for Bosnia and Herzegovina", *The Political Science Research Centre*, vol. 2, n° 1, available at <http://contemporary-issues.cpi.hr/files/aa26d866c1a1d7eb9881addaea40c419.pdf>

- O'Brennan, J. 2008. *The EU and the Western Balkans: Stabilization and Europeanization through Enlargement*. London: Routledge.
- Parish, M. 2007. "The Demise of the Dayton protectorate", *Journal of Intervention and State Building* 1:1, 2007, pp. 11-23.
- Peter, M. 2013. "Whither sovereignty? The limits of building states through international administrations", in Rudolph, Joseph R., Lahneman, William J. (eds.), *From Mediation to Nation-Building: Third Parties and the Management of Communal Conflict*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, pp. 421-440.
- Phinnemore, D. 2006. "Beyond The Changing Face of EU Enlargement: Commitment, Conditionality and the Constitutional Treaty", *Journal of Southern Europe and the Balkans* 8 (1): 7-26.
- Risse, T., Cowles, M. G., Caporaso, J. 2001. "Europeanization and Domestic Change: Introduction", in Cowles, M. G., Caporaso, J., Risse, T. (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, (Ithaca, NY: Cornell University Press), 1-20.
- Reljic, D. 2007. "A Long Way towards EU Accession? Membership Perspectives and the Stabilisation and Association Process for the Western Balkan Countries", *Foreign Policy in Dialogue* 8 (2/3), pp. 16-23.
- Rondic, A., "15 years after Dayton: What will become of Bosnia and Herzegovina?", *Heinrich Böll Stiftung*, available at http://www.boell.eu/downloads/Rondic_15YearsAfterDayton.pdf
- Sarajlic, E., Marko, D. (eds.). 2011. *State or Nation? The Challenges of Political Transition in Bosnia and Herzegovina*. Edited volume. Sarajevo: Center for Interdisciplinary Postgraduate Studies.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. 2004. "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", in *Journal of European Public Policy* 11: 4, 661-679.
- 2006. "Candidate Countries and Conditionality", in Graziano, P., Vink, M. P. (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sedelmeier, U. 2006. "Europeanisation in new member and candidate states", *Living Rev. Euro. Gov.* 1 (3). <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>
- Solioz, C. 2005. *Turning Points in Post-War Bosnia. Ownership Process and European Integration*. Baden-Baden.
- Szewczyk, B. M. 2010. "The EU in Bosnia and Herzegovina: powers, decisions and legitimacy", The Institute for Security Studies (EUISS), *Occasional Paper*, March.
- Troncota, M. 2011. "Bosnia Herzegovina — the political space of in-betweeness", paper presented at the DRC Summer School on Regional Cooperation, Pecs, Hungary, and published in 2011 in the proceedings volume of the conference, Publikon Publishing House, Pecs, available at <http://drcsummerschool.eu/proceedings?order=getLinks&categoryId=42>
- Vachudová, M. A. 2003. "Strategies for European Integration and Democratization in the Balkans", in *Slovak Foreign Policy Affairs* I: 92-106.

Media and Internet Sources

Directorate for European Integration of Bosnia and Herzegovina:

<http://www.dei.gov.ba/>

www.europa.ba

European Commission, DG Enlargement,

http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/index_en.htm

OSCE BiH

www.oscebih.org

Daily T Portal, newspaper

<http://daily.tportal.hr/124423/Press-Bosnia-EU-relations-put-on-hold.html>

“Bosnia’s Incomplete Transition Between Dayton and Europe,” International Crisis Group, March 9, 2009, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm>

Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 19 November 2009. Available at: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=44119

“New Impetus Matters for the Western Balkans EU Accession” *Policy Brief* — 4 (2011) 1, www.ceis-eu.org

“The 37th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations”, *Office of the High Representative and the EU Special Representative* 19 May 2010, http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=44970

“The Road to Thessaloniki: Cohesion and the Western Balkans”, *European Stability Initiative (ESI) Report*, Berlin 12 March 2003, available at http://www.esiweb.org/westernbalkans/showdocument.php?document_ID=44

Presentado para evaluación: 15 de noviembre de 2011

Aceptado para su publicación: 6 de noviembre de 2012

IODAN GHEORGHE BARBULESCU

iordanbarbulescu@yahoo.com

Iordan Gheorghe Barbulescu is Jean Monnet Professor of European Studies at the National School for Political Studies and Administration, Chair of the Department of International Relations and European Integration and President of the NSPSA (Bucharest, Romania). He holds a PhD in political sciences and sociology (University of Bucharest). He is President of the Romanian Association of International Relations and European Studies and published numerous articles and books about the institutional mechanisms of the European Union. He is Beneficiary of the project “Restructuring doctoral research in the fields of political sciences, public administration, sociology and com-

munication-DOCT", co-funded by the European Union through the European Social Fund, Sectorial Operational Programme Human Resources Development 2007-2013.

MIRUNA TRONCOTA

miruna.troncota@yahoo.com

Miruna Troncota is PhD candidate at the National School for Political Studies and Administration (NSPSA, Bucharest, Romania), with a study on the *Problematic Europeanization of Bosnia and Herzegovina*. She graduated the MA program of Political Theory and Analysis at the same university, completing also a study semester at Karl Franzens University (Graz, Austria). She is Beneficiary of the "Doctoral Scholarships for a Sustainable Society" project, co-financed by the European Union through the European Social Fund, Sectorial Operational Programme Human Resources and Development 2007-2013.

Plurinacionalidad y vertebración territorial del poder político en España. Una aproximación desde la teoría política

Plurinationality and Territorial Structure of Political Power in Spain. An Approach from Political Theory

Raül Digón Martín

Resumen

Durante los últimos años el debate sobre la organización territorial del poder político en España ha cobrado una especial intensidad. El fracaso del proceso político de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el debate actual sobre el derecho a decidir, o la problemática asociada al contexto vasco, plantean numerosos interrogantes sobre el futuro. Este *paper* trata de relacionar algunos conceptos propios de la teoría política normativa contemporánea con el escenario apuntado, centrándose en aspectos como el reconocimiento constitucional del derecho de secesión o las propuestas en favor del federalismo plurinacional. Para ello, se revisan distintas aproximaciones teóricas al fenómeno de la plurinacionalidad y se exponen algunas consideraciones sobre la eventual reforma y/o reinterpretación del ordenamiento jurídico español.

Palabras clave: plurinacionalidad, Estado español, nacionalismo, Constitución, nested nationalities, autodeterminación, secesión, federalismo, naciones sin Estado.

Abstract

In recent years the debate on territorial organization of political power in Spain has become particularly intense. The failure of the political process of reform of the Statute of Autonomy of Catalonia and the current debate over the right to decide, or the problems associated with the Basque context, raise many questions about the future. This paper attempts to relate some concepts of contemporary political theory with that scenario, focusing on issues such as constitutional recognition of the right of secession or proposals for multinational federalism. To do this, we review different theoretical approaches to the phenomenon of multinationality and present some considerations on the possible reform and/or reinterpretation of Spanish law.

Keywords: plurinationality, Spanish State, nationalism, Constitution, nested nationalities, self-determination, secession, federalism, stateless nations.

PRESENTACIÓN

En los estados de carácter plurinacional suele producirse una confrontación de nacionalismos que exige debatir con frecuencia qué instrumentos —instituciones, normas de distribución de competencias, modelos de financiación territorial y programas de políticas públicas— son los más apropiados para “acomodar” la pluralidad política, conciliar en lo posible las diferencias culturales y lingüísticas, garantizar los derechos de las minorías nacionales y evitar, en definitiva, que se materialicen riesgos potenciales de fractura social o enfrentamiento abierto entre comunidades. Un debate de esta naturaleza requiere a su vez de una reflexión sobre los principios filosóficos que deberían fundamentar normativamente dichos acuerdos políticos, institucionales y jurídicos.

España proporciona un interesante caso de estudio en este sentido, dada su historia convulsa y el actual contexto de contraposición entre las iniciativas recentralizadoras y las demandas por el pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación, principalmente en Cataluña y el País Vasco. El problema de la articulación territorial del poder político en el Estado español parece una fuente inagotable de tensiones y desencuentros, y durante años ha sido objeto de análisis, reflexión y propuesta por parte de autores muy relevantes. La ciencia política, desde una perspectiva comparada, ha proporcionado aportaciones clave para entender este conflicto endémico, pero también corresponde a la teoría política normativa y a la filosofía del derecho aportar enfoques y conceptos que arrojen algo de luz sobre el mismo fenómeno (aunque su capacidad real para influir en la arena política sea muy débil, debido a factores tradicionales tan adversos como el carácter centralista y uniformizador de la cultura política española).

Por parte de amplios sectores de la sociedad española existe un rechazo categórico a reconocer en toda su extensión los derechos de los pueblos del Estado y a respetar sus diferencias lingüísticas y culturales. Así lo expresan el fracaso histórico del proceso de aprobación del Estatuto de Cataluña de 2006 y la falta de apoyos que suscita la posible lectura federal del bloque de la constitucionalidad y el Estado de las autonomías, cuyas implicaciones descentralizadoras no se asumen plenamente. Todo ello supone un pesado lastre intelectual para quien trate de repensar el Estado, el ordenamiento jurídico y sus acuerdos subyacentes desde una perspectiva alternativa al choque de nacionalismos. Con todo, disponemos de valiosas aproximaciones al fenómeno de la plurinacionalidad, como las de David Miller, Daniel Weinstock, William Kymlicka, Miquel Caminal, Ramón Máiz o Ferran Requejo, entre otros. A partir de las mismas, este texto examina los efectos potenciales del reconocimiento constitucional del derecho de secesión y los acuerdos de un cierto tipo de federalismo, en tanto que posibles

soluciones a la problemática anunciada, y concluye con unas consideraciones sobre la reinterpretación y/o reforma del marco jurídico vigente.

DE LA PLURINACIONALIDAD DEL ESTADO ESPAÑOL

La historia de la Península Ibérica muestra la coexistencia conflictiva de distintos reinos y condados separados por una notable variedad de culturas, idiomas, costumbres y fueros. Tras la unión de las coronas de Aragón y Castilla, que prefigura la creación de un solo Estado, se produce la expansión de un poder imperial incipiente, y con ella la agudización de los conflictos territoriales. En este escenario surgen guerras como la que condujo a la restauración de la independencia de Portugal, la *dels Segadors* o la de Sucesión. Ya bien entrado el siglo XIX, en el contexto de las tardías unificaciones de Alemania e Italia como Estados-nación, la burguesía evidencia su incapacidad para liderar una auténtica revolución liberal que modernice un país donde la unidad político-institucional, ya cristalizada, no se corresponde con una identidad nacional suficientemente homogénea, y en el que perduran el atraso económico y la influencia militar y religiosa. La tentativa federal republicana de 1873 y la propuesta de “Estado integral” de la II República, separadas en el tiempo por el periodo de la restauración monárquica y la dictadura de Primo de Rivera, expresan intentos fallidos de lograr un orden de pleno reconocimiento de las libertades, progreso económico y justicia social, así como de encauzar democráticamente la diversidad cultural y su significación política. Posteriormente, el conflicto social, ideológico y territorial se radicaliza, y la guerra civil precede a un largo régimen dictatorial cuyo eje es la represión sistemática de las libertades de los ciudadanos y de los pueblos del Estado español. El ansiado restablecimiento de la democracia —en forma de monarquía parlamentaria— y la entrada en vigor de la Constitución de 1978, que fija en su título VIII un modelo de Estado —de las autonomías— impensable sin la acción del catalanismo político, han tenido un efecto descentralizador que la fórmula del *café para todos* y los sucesivos intentos involucionistas no pueden empañar¹, pero ni este marco jurídico ni los procesos que ha propiciado resuelven por sí mismos un desencuentro de siglos.

La nación hegemónica (Castilla) nunca ha logrado unificar sólidamente las dimensiones jurídica, cultural y política de la pretendida identidad nacional española. Por su parte, las naciones subordinadas (Cataluña, País Vasco, Galicia) tampoco han conseguido reunir los apoyos y la fuerza necesaria, ni encontrar el momento histórico propicio, para constituirse en Estados-nación independientes. Por lo tanto se da una pugna entre procesos contrarios de *nation building* y un cruce de legitimidades discursivas en el imaginario social. Además, hay que tener en cuenta que el proceso de las migraciones producidas hace décadas dentro de las fronteras del Estado español facilitó que en diversos territorios

1. Caminal, M. (2009) destaca que “los más de 30 años de vigencia de la Constitución española de 1978 ya suman más que todos los periodos liberales y liberales democráticos acumulados anteriormente”.

convivan ciudadanos con sentimientos de pertenencia e identidad —nacional, cultural, lingüística— no siempre coincidentes.

Esta realidad estatal plurinacional² ha sido analizada por Colominas Ferran (2010), quien ha detectado déficits de reconocimiento de la misma en los ámbitos institucional, simbólico-lingüístico e internacional. Por su parte Viver i Pi-Sunyer (2010), desde el derecho, los ha estudiado en los ámbitos competencial y financiero, concluyendo que el reconocimiento constitucional de la existencia de nacionalidades se agota prácticamente en el artículo 2 de la norma fundamental³. Se trata en todo caso de una realidad compleja, que se enmarca en una Unión Europea cuyos integrantes son los estados tal como están constituidos, preferiblemente sin reformas desestabilizadoras. Y en el contexto de una sociedad en transformación, globalizada, con profundos cambios económicos y tecnológicos, y flujos migratorios que acrecientan su multiculturalidad. Una conjunción de factores que desdibuja el mapa conceptual de la teoría política (soberanía, gobierno representativo, ciudadanía) en su forma clásica.

Por su complejidad, el caso español puede interpretarse como un exponente de lo que David Miller denominó *nested nationalities*. Este filósofo político, tan criticado, proporciona categorías útiles para repensar el principio de autodeterminación nacional, entre otras muchas aportaciones a la teoría política contemporánea⁴. Según Miller, dicho principio, conceptualmente ligado al de autonomía personal, parece desprenderse de planteamientos liberales, pero debe encarar a menudo objeciones que proceden de esa misma tradición política, es decir, desde el liberalismo clásico se le plantea la crítica de que lo verdaderamente relevante no es “quién” gobierna, si el compatriota o el extranjero, sino el buen gobierno y la garantía de los derechos y las libertades individuales. Desde un liberalismo más cosmopolita, se infiere por otra parte que lo prioritario es la configuración de un gobierno mundial, en tanto que la praxis política de comunidades dotadas de capacidad de autodeterminación bien puede lesionar los derechos de los extranjeros (en caso de que esa praxis se basase en una estrecha interpretación del concepto de “interés nacional”). En tercer lugar, se plantea la duda de cómo concebir la aplicación de dicho principio político en el contexto de sociedades heterogéneas y multiculturales⁵. En este sentido, tematiza

-
2. Una realidad plurinacional se puede definir como “aquella en la cual un conjunto de ciudadanos se reconocen primeramente en una nación que no coincide con la nación construida desde el Estado”. Requejo, F. y Caminal, M. (2009).
 3. Sobre el proceso de redacción del artículo 2 de la Constitución de 1978 (“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”), y la influencia militar en el mismo, véase Capella, J. R. (2003). Asimismo, al contrastarlo con el primer anteproyecto redactado por la ponencia, Caminal (2009) subraya la “intensa carga política” de dicho precepto.
 4. Véase el reciente *Justice for Earthlings: Essays in Political Philosophy*, Cambridge University Press (2013).
 5. “If all the World were like Iceland -a culturally homogeneous political community inhabiting a well defined territory to which no other community has any claims- the principle of self-determination would be perfectly valid. But unfortunately the Icelandic case is an exception. Almost everywhere else we find a territories inhabited by a kaleidoscope of groups with competing cultural identities, stemming either from long-standing

una tipología que implica que no toda forma de pluralismo cultural comprometería la viabilidad del principio de nacionalidad, al clasificar las sociedades multiculturales entre las que expresan *ethnic cleavages* (sociedades donde existe una pluralidad de etnias, como la musulmana en el Reino Unido o la ucraniana en Canadá, que aunque exigen el reconocimiento de sus derechos colectivos no aspiran, en rigor, a autogobernarse mediante instituciones propias, y que pueden por tanto participar con otras etnias de una nacionalidad común y un proyecto nacional compartido); *rival nationalities* (casos en los que se dan comunidades nacionales excluyentes entre sí, con aspiraciones antagónicas sobre una parte o todo el territorio de un Estado, como sucede con israelíes y palestinos), o *nested nationalities*.

Bajo el concepto de *nested nationality*, Miller subsume realidades tan dispares como las de Bélgica, el Reino Unido, Canadá, Suiza y España. Con esta expresión, denota los casos en que en el marco de una misma nación (jurídica) coexisten dos o más comunidades con base territorial propia, cuyos miembros tienen una identidad nacional escindida (*split identity*) o doble, en tanto que la mayoría de ellos se conciben a sí mismos como perteneciendo a la vez, y sin demasiadas contradicciones, a la comunidad pequeña (por ejemplo, la escocesa) y a la grande (por ejemplo, la británica), dándose un complejo sentimiento compuesto de identidad nacional en dos niveles, que ha sido descrito mediante las metáforas de los círculos concéntricos (Anthony D. Smith) o del solapamiento de círculos (Zenon Bankowski). En la categoría mencionada, junto a los escoceses, se incluiría a flamencos, valones, quebequeses, vascos, gallegos y catalanes, si bien refiriéndose siempre a la mayoría de los miembros de dichas poblaciones⁶.

Nested nationalities, o incluso “naciones dentro de una nación”, son expresiones que según Miller describen con más claridad la situación de los estados que aquí consideramos “plurinacionales”. En consecuencia, este autor prefiere opciones terminológicas como las que expresa la Constitución española de 1978 —que al distinguir entre “nacionalidades” para referirse a comunidades como Cataluña, Euskadi o Galicia, y “nación” para denotar la comunidad inclusiva, habría facilitado el camino de aquellas hacia su autonomía—⁷ a una definición expresa del Estado en términos de plurinacionalidad, que induciría a

historic rivalries, or from more recent patterns of immigration. Existing states are without exception multi-cultural..., Miller, D. (2001).

6. En el caso catalán, los barómetros de opinión política que publica regularmente el Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat, sobre muestras significativas, ayudan a entender cómo se relacionan en la ciudadanía los sentimientos de pertenencia con el posicionamiento en un eventual referéndum de independencia, o con la valoración de la relación entre Cataluña como Comunidad Autónoma y el resto del Estado (véase el de 21 de febrero de 2013: <http://ceo.gencat.cat/>). Keating (2011) destaca la dificultad de interpretar las contradicciones que se dan entre algunas respuestas de tales sondeos en casos análogos (como el vasco, el quebequés y, principalmente, el escocés).
7. De hecho las tres entidades reconocidas en el artículo 2 de la Constitución de 1978 son las nacionalidades, la nación y las regiones, pero las consecuencias jurídicas de la distinción entre nacionalidades y regiones son muy escasas: Viver i Pi-Sunyer, C. (2010). Según Moreno (2007), en el proceso de transición hubo que conciliar dos concepciones distintas “por un lado, la idea de un Estado-nación español indivisible y, por otro lado, la noción de que la España plural era un conjunto de pueblos diversos, nacionalidades históricas y regiones”. También en este sentido se ha hablado de España como “nación de naciones”.

pensar que las auténticas naciones son Cataluña o Euskadi, o Escocia, mientras que España o Gran Bretaña, las comunidades inclusivas, no constituirían naciones genuinas, sino tan solo un conjunto de instituciones estatales y un marco jurídico, teniendo su principal foco de legitimidad no en la historia, ni en una cultura o lengua comunes, sino en una especie de “nacionalismo cívico”, es decir, en el entramado legal e institucional del Estado y en los principios que le subyacen. No obstante, hay distintos motivos que justifican la elección del término plurinacionalidad para describir en sentido estricto la naturaleza del Estado español, junto con el uso de la expresión “nación” (en lugar de expresiones como subnación o subunidad) para referirse a comunidades como Cataluña⁸ o el País Vasco, cuya realidad nacional se ajusta por otra parte a la definición propuesta por el propio Miller (2001):

“What I take a nation to be: a group of people who recognize one another as belonging to the same community, who acknowledge special obligations to one another, and who aspire to political autonomy — this by virtue of characteristics that they believe they share, typically a common history, attachment to a geographical place, and a public culture that differentiates them from their neighbours.”

Existen ciertamente muchas otras definiciones de los nacionalismos y las naciones, algunas tan sutiles como las discutidas entre Smith y Connor en su profundo debate (2004) sobre el origen histórico de la nación, la percepción subjetiva de su antigüedad y la consciencia nacional, pero la citada nos basta para situar la disyuntiva que tratamos de abordar.

IDEAS PARA LA ACOMODACIÓN DE LA PLURINACIONALIDAD EN ESPAÑA: ENTRE EL RECONOCIMIENTO (POLÍTICO Y JURÍDICO) DEL DERECHO DE SECESIÓN Y/O LOS ACUERDOS FEDERALES PLURINACIONALES

Junto con las precisiones terminológicas señaladas, hay que destacar que entre los países que pueden subsumirse bajo el concepto de *nested nationality* se da una divisoria políticamente significativa. Por una parte, hay casos en que las distintas comunidades del Estado tienen un poder y un peso semejante, como en Bélgica o Suiza, pero hay otros donde una comunidad ejerce un papel político preponderante sobre el resto, sobre las minorías nacionales, como en el Reino Unido, Canadá o España, aunque algunas élites de

8. Esta calificación se reconoció en el preámbulo del Estatuto de Cataluña de 2006, aunque la Sentencia 31/2010 declaró su ineficacia jurídica e interpretativa. Por su parte, el texto original y sin alteraciones de dicha norma institucional básica, surgido legítimamente del Parlamento de Cataluña, contenía en su artículo 1 —*La nació catalana*— una declaración inequívoca: “1. *Catalunya és una nació*. 2. *Catalunya exerceix el seu autogovern per mitjà d’institucions pròpies, constituïda com a comunitat autònoma d’acord amb la Constitució i aquest Estatut*”.

las comunidades minoritarias puedan haber sido hegemónicas en el orden económico y social⁹. Entre ambos tipos se da una asimetría que afecta al sentido de pertenencia e identidad de los ciudadanos. Buena parte de los miembros de las comunidades minoritarias se ven a sí mismos como pertenecientes a ellas (Cataluña, Quebec) y, simultáneamente, a la comunidad inclusiva (España, Canadá), mientras que los ciudadanos de los grupos preponderantes en esos estados (castellanohablantes, anglófonos) carecen de una personalidad colectiva (o “nacionalidad”) sustancialmente diferenciada de la del común de pueblos del Estado. Es decir, aunque se identifiquen con ciertas *regiones* (Asturias, Andalucía, etc.), en lo nacional se definen básicamente como “españoles”, sin ambigüedades, o como “canadienses que hablan inglés” (y que, por tanto, ven a los quebequeses como una mera comunidad de “canadienses que hablan francés”, no como a un grupo nacional distinto al conjunto de Canadá).

Miller ejemplifica esta asimetría con la relación que se da entre escoceses e ingleses, distintos pero históricamente cercanos en materia de cultura (protestantismo, ilustración escocesa, etc.), economía y política (relación mercantil y participación escocesa en el imperialismo británico, influencia de la política contemporánea escocesa en la del conjunto del Reino Unido, etc.). Argumenta que un porcentaje significativo de los primeros se identifica a la vez con la identidad escocesa y la británica, en dos niveles distintos de nacionalidad, mientras que en la percepción de los segundos pueden no distinguirse con claridad las nacionalidades inglesa y británica¹⁰, así como sus respectivas instituciones. Un enfoque interesante desde un punto de vista conceptual, a pesar de que no sea extrapolable sin más a la realidad canadiense o española, donde no se da esa misma unidad lingüística. Por otra parte, también se debe revisar la base empírica que lo sustenta, a la luz del debate que se viene produciendo tras el proceso de *devolution*, el ascenso del Scottish National Party (SNP) y la perspectiva del referéndum sobre la permanencia escocesa en el Reino Unido, cuestiones analizadas desde distintos ángulos por Guibernau (2010), Loughlin (2009) y Keating (2011), entre otros.

Con todo, la asimetría señalada tiene implicaciones políticas importantes que sugieren soluciones alternativas:

1. El grupo dominante podría concebirse a sí mismo como una nación separada. Una posibilidad complicada y remota porque tanto las instituciones como la historia de esos grupos suelen coincidir en lo fundamental con las del Estado entendido como un todo.

9. Requejo, F. y Caminal, M. (2009).

10. Guibernau (2010) señala que “*for most English people it is hard to establish a clear-cut distinction between an English and a Britain identity; this explains their difficulty in understanding the Scottish perspective*”; “*there is evidence that devolution has problematized British identity and prompted an almost national search for those elements that could be defined as ‘British’ as opposed to ‘English’*”. En el caso español, Moreno (2009) trata “las ‘identidades duales’ expresadas por los ciudadanos de las comunidades autónomas”.

2. El grupo dominante podría reconocer el carácter diferencial de las *nested nationalities*, adoptando acuerdos políticos de carácter federal asimétrico (como lo serían la existencia de los parlamentos de Escocia, Gales, Cataluña o el País Vasco, o el estatus específico del Quebec).
3. Posible creación de estados separados, considerando que el más alto grado de reconocimiento de las *nested nationalities* consistiría en el ejercicio del derecho de autodeterminación, realizándose un referéndum de secesión si fuera necesario.
4. En las antípodas de la opción previa, existe la posibilidad de asimilación cultural y política de la *nested nationality* por parte del grupo dominante mediante un proceso más o menos dilatado en el tiempo, dirigido hacia la homogeneización que no fue posible lograr cuando se estableció el Estado.

La primera de las soluciones apuntadas se presenta como una vía muy poco verosímil, dada la tradicional identificación de las instituciones y leyes estatales con las de la comunidad preponderante, y la última alternativa apuntada, que probablemente late en el fondo de las aspiraciones de un tipo de nacionalismo como el españolista, constituye de hecho más un proceso histórico, pretendidamente “natural”, que un auténtico proyecto político argumentado de manera explícita.

Por consiguiente, es más productivo centrarse en el análisis de las dos soluciones restantes, que tienen una presencia mayor en los debates públicos sobre el diseño institucional de los estados plurinacionales (ejercicio del derecho de autodeterminación mediante referéndum de secesión y/o adopción de acuerdos de carácter federal asimétrico), para plantearse a continuación qué aplicación podrían tener en el caso de la política española.

Sobre el reconocimiento constitucional y político del derecho de secesión

Para problematizar los rasgos de este controvertido derecho colectivo, conviene reconsiderar en primer lugar algunas aportaciones teóricas tan destacables como las del propio David Miller (1998), nuevamente, o de Daniel Weinstock (2001), entre otros. Ambos representan dos modos bien distintos de encarar una problemática que no deja de generar un número ingente de estudios y propuestas (en relación con el derecho de autodeterminación y lo que más recientemente se ha dado en llamar derecho a decidir)¹¹. Desde la crítica concepción de Miller, para aceptar la legitimidad de una declaración de independencia mediante la celebración de un posible referéndum para la secesión de una comunidad política cuya mayoría de miembros constituye una *nested nationality*, no es suficiente con la mera votación favorable de los ciudadanos de esa comunidad, ya que si

11. Véase, por ejemplo, el monográfico coordinado por Jaume López sobre el *Dret a decidir*, publicado en febrero de 2013 por la revista *Àmbits de Política i Societat* del *Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya*: <http://ambitscolpis.com/category/monografic/>

bien es popular la tesis que propugna que las fronteras políticas deberían ser decididas por voto mayoritario expresado en referéndum, presentándose como un aparente corolario de valores democráticos y liberales, así como del principio de autonomía, lo cierto es que una hipotética secesión unilateral, además de generar numerosos problemas prácticos, también puede lesionar otros derechos igualmente legítimos, y, por tanto, en cada caso particular se debería efectuar una ponderación entre todos ellos. En consecuencia, Miller propone una teoría de la secesión conceptualizada no ya desde un enfoque jurídico, que sostendría que el derecho de secesión y los requisitos de su ejercicio deben constar en la constitución del Estado y/o en los tratados internacionales, sino como una teoría normativa que sirviese de guía para que, en cada caso, se pudiese juzgar si un determinado proceso de secesión está más o menos justificado. Para fundamentar dicha teoría, Miller subraya en primer lugar que lo que constituye la unidad de una nación no se reduce al “plebiscito diario” que, según Renan, se produciría tácitamente entre sus miembros, sino que también son importantes la historia y la cultura compartidas sobre las que la existencia de la nación se fundamenta. Por lo tanto, el hecho de que los miembros de una comunidad minoritaria (X) se pronunciasen a favor de la separación de un Estado plurinacional en el que comparten una larga historia de vinculación común con otra comunidad (Y), mayoritaria, no constituiría *per se* un elemento concluyente para aceptar tal secesión, ya que en un supuesto así también se debería escuchar a Y, que al menos estaría tan legitimada para defender la permanencia de X en el Estado, como lo está esta para decidir su escisión unilateral.

Desde esta perspectiva, Miller argumenta que la teoría de la secesión que se precisaría para dirimir en qué casos un proyecto secesionista está globalmente justificado, debería ser sustantiva y no meramente procedimentalista, previendo diversas situaciones conflictivas y tomando en consideración no únicamente el principio de nacionalidad (que postula que donde los habitantes de un territorio forman una comunidad nacional, estos están legitimados para defender su autodeterminación política) sino también otros bienes (económicos, de autoridad política, de justicia distributiva, de igualdad, identidades históricas, derechos de las minorías y soberanía de los estados) con los que aquel principio debería ser ponderado en cada caso. A su vez, debería tener presente los riesgos de fragmentación política y de incremento de la inestabilidad y de proliferación de identidades nacionales que suelen ser inherentes a cualquier proceso de secesión, asumiendo que la aceptación generalizada del principio de autodeterminación podría fomentar una regresión absurda hasta el reconocimiento de la soberanía de unidades políticas cada vez más reducidas. Por otra parte, también debería abordar problemas prácticos tan fundamentales como la delimitación del territorio o grupo al que se reconozca el derecho de referéndum de autodeterminación, cuya especificación como circunscripción prejuzgaría en cierto modo la existencia de una nacionalidad separada, determinando quién puede votar y, con ello, probablemente también el signo del resultado de la votación.

Por ello, una teoría normativa cuyos principios pudiesen orientar a los actores implicados —ciudadanos, responsables políticos y miembros de la comunidad internacional— ante la valoración de una propuesta de proceso de secesión, debería basarse en

la prudencia. No en la mera aplicación mecánica del voto mayoritario. De acuerdo con Miller, apreciar que la creación de un nuevo Estado está más justificada que otras formas de autonomía (como el consociacionismo, el federalismo u otras formas de autogobierno), requeriría tener en cuenta todos los bienes en liza, para concluir razonadamente que en el caso examinado los motivos para ejercer el derecho de autodeterminación mediante referéndum tienen un peso mayor al de las distintas demandas opuestas:

“Only when it is established that the people living in region R do indeed constitute a separate nationality with a strong claim to self-determination, can a referendum in R then serve as a procedural device to legitimate their secession from existing state S.”

Desde una óptica distinta a la de Miller, y contraria a la de autores como Rainer Bauböck o Cass Sustein, Daniel Weinstock (2001) plantea una teoría normativa de la secesión que incluye la propuesta de regular constitucionalmente el derecho de secesión, incorporándolo como derecho cualificado, y con las debidas restricciones, en las constituciones de los estados multinacionales. Para fundamentar su teoría, Weinstock argumenta en primer lugar que es preciso distinguir cuidadosamente la reflexión sobre las cuestiones abstractas o puramente morales (¿existe un derecho moral a la secesión en el presente orden internacional?) de las cuestiones jurídicas, y de las condiciones de posibilidad y las consecuencias prácticas que acarrearía el reconocimiento de ese derecho para las naciones minoritarias en los estados plurinacionales, así como de las medidas políticas que correspondiese diseñar y llevar a cabo para garantizarlo¹². En este sentido, contrapone el posicionamiento de autores como Allen Buchanan o Wayne Norman, que califica como *one stage-view* (según el cual, desde un prisma utilitarista, la cuestión de si un derecho existe no se distingue de la de si tiene que ser garantizado, resultando la primera cuestión condicionada por la segunda), de su propia concepción, denominada *two-stage view*, que considera superior desde un punto de vista moral y desde el de la práctica de un prudente legislador, y según la cual la reflexión sobre si existe un derecho moral a la secesión debe abordarse separadamente de los temas, más pragmáticos, sobre si hay que dotar a ese derecho de una expresión institucional y jurídica, y en ese caso qué tipo de instituciones y leyes serían las más apropiadas.

12. “An adequate normative theory of secession would have to provide answers to at least the following six questions: 1. The abstract question: Is there a moral right for a group to secede from a larger political association, and if so, what are its grounds? 2. The agency question: Under what circumstances is it appropriate for a group to exercise the right in question? 3. The identity question: Which kinds of groups can avail themselves of the right to secede? 4. The internal legal question: Should a political association legally provide for the right to secede, and if so, what form should such a legal provision take? 5. The external legal question: Should the international law which governs the relations among sovereign states provide for the right to secede, and if so, what form should this recognition take? 6. The territorial question: Does a group which exercises its right to secede have a right to the territory it inhabits simply in virtue of its having decided to secede?” Weinstock, D. (2001).

Sobre la base de la aclaración conceptual expuesta, las cuestiones abstractas y las jurídicas (internas y externas) se tratan de manera relativamente autónoma. Una posible respuesta positiva a la pregunta sobre si se tiene un derecho moral a efectuar una determinada acción, no implica necesariamente el reconocimiento legal de ese derecho, y lo mismo podría suceder a la inversa. En consecuencia con esta lógica, llevando el argumento al extremo, podría establecerse un procedimiento legal de secesión incluso para el caso en que se considerase que tal opción colectiva es moralmente condenable (debido a que en algunos casos puede suponer la ruptura de una próspera y pacífica federación plurinacional que reconozca los derechos de sus minorías; a los riesgos que la constitución del nuevo Estado pueda generarles; al efecto imitativo que se podría desencadenar; y, fundamentalmente, al hecho de que a menos que se acepte de por sí el *telos* que vincula nacionalismo y Estado, en el marco de un Estado plurinacional descentralizado no parecería que una demanda secesionista por parte de sus subunidades estuviese amparada por una causa justa, dada la ponderación entre los previsibles beneficios y daños que la independencia generaría, ni que, por tanto, la secesión constituya un derecho moral).

Para fundamentar esa posible regulación, Weinstock alude a una *general rule* que subordina la opción de reglamentar una determinada acción colectiva para la cual no se reconoce, en rigor, un derecho moral, a la concurrencia de las condiciones siguientes: 1) la condición de inevitabilidad (la alta probabilidad de que la gente realice la acción en cuestión tanto si existe como si no un derecho legal para ello); 2) la condición del umbral de moralidad (que la acción no implique la violación de ninguna máxima moral absoluta) y la 3) la condición consecuencialista (los efectos de la acción serán peores si falta un procedimiento legalmente establecido, capaz de encauzar las consecuencias menos deseables del ejercicio del derecho en cuestión).

La problemática de la secesión podría satisfacer esas tres condiciones mínimas. En relación con la inevitabilidad de la acción, es evidente que en casos como el del Estado español los movimientos y la actividad independentistas existen ya con fuerza y muchos apoyos, a pesar de las prohibiciones explícitas en algunas constituciones o del vacío legal general en la materia (la previsión de un procedimiento autorizado de secesión, auténtica rareza histórica, ha sido reconocida en muy pocos estados: principalmente en la constitución de la extinta URSS, como puro derecho formal y de nula significación práctica, en la de las dos diminutas islas caribeñas federadas de Saint Kitts-Nevis, y, jurisprudencialmente, por la Corte Suprema de Canadá¹³ a raíz de los procesos del Quebec en 1980 y 1995). En consecuencia, es previsible que el fenómeno independentista se siga produciendo con o sin regulación específica. Además, hay que tener en cuenta que en los estados donde existe un vacío legal al respecto, el verdadero coste político de promover campañas secesionistas es relativamente bajo, sin limitaciones sobre la frecuencia con que estas se puedan llevar a cabo. Por ello, se puede suponer que una adecuada reglamentación del derecho de secesión, que sometiera dichas iniciativas al cumplimiento de ciertas restricciones prudentes,

13. Sentencia de 20 de agosto de 1998.

en lugar de incitar su proliferación podría desincentivarlas o, como mínimo, canalizarlas para que se desarrollen del modo menos traumático posible.

A fin de comprobar si también se cumpliría con la condición del umbral de moralidad, hay que analizar la crítica a la supuesta inmoralidad de la secesión en el marco de estados multinacionales democráticos donde los intereses de las naciones minoritarias se reconocen con importantes poderes, basada en la premisa de que estas naciones tienen muy poco que ganar con la secesión como paso ulterior en la consecución de su plena soberanía, y en que existe un grave desequilibrio entre los beneficios y los daños potenciales. Dicha premisa constituye una asunción reduccionista, al suponer que la creación de un Estado independiente no aporta nuevos bienes colectivos distintos de los que ya disponen esas naciones en virtud de acuerdos federales o confederales. Se trata de una crítica superficial en un contexto mundial donde aún persiste en cierto modo un sistema de estados heredero del orden de Westfalia, en el que el Estado todavía se concibe objetivamente como un instrumento que facilita bienes simbólicos *sui generis* y económicos, y representa un considerable poder de actuación en la esfera internacional. La crítica a la constitución de nuevos estados soberanos por parte de los ya existentes puede parecer hipócrita e interesada.

En consecuencia, de la revisión de su tradicional crítica moral no se desprende que las demandas de independencia violen ningún derecho humano fundamental ni prohibiciones éticas absolutas, sino tan solo que una comunidad nacional con Estado propio dispone hoy de beneficios y poderes incontestables, siendo falsa la comentada asunción reduccionista. De todo ello, puede deducirse que el secesionismo superaría la condición del umbral de moralidad.

Finalmente, tras rebatir con argumentos sofisticados la objeción que plantea una supuesta incompatibilidad conceptual entre el constitucionalismo y el derecho de secesión, Weinstock se pregunta si también se cumpliría con la condición consecuencialista. Es decir, si el reconocimiento constitucional y la regulación de ese derecho generarían incentivos perversos para los potenciales secesionistas y sus oponentes (*the blackmail threat* entre los primeros y *the threat of oppression* por parte de los segundos), tal y como arguyen quienes posiblemente sobrevaloran el poder de las disposiciones legales para generar *ex novo* conflictos que, como se demuestra con el caso del Quebec, van a surgir de todas formas; o, si por el contrario, la adopción de mecanismos legales —mayorías parlamentarias reforzadas, porcentajes cualificados en la votación popular del referéndum, fijación de un tiempo intermedio entre consultas y de un plazo razonable entre la convocatoria y la realización de la votación para evitar oportunismos ante estados de opinión coyunturales, etc.— contribuiría a canalizar y controlar un proceso que en cierto modo ya se da, y que en ausencia de reglas puede acarrear más riesgos para la convivencia. Tomando como referencia la protección de todos los intereses que pudieran verse afectados, se decanta por la segunda respuesta. Los mecanismos mencionados, preferentemente si se adoptan en un periodo en que cualquier proceso secesionista se presente como una hipótesis lejana, contribuirían a moderar los aspectos conflictivos de un proceso de secesión, y favorecerían tendencias más centrípetas que centrífugas. Weinstock (2001) reflexiona sobre los

criterios que se deberían tener en cuenta para el diseño de esas cláusulas constitucionales mediante una ingeniosa adaptación de la posición original rawlsiana, cuyos hipotéticos agentes, esta vez, negociarían a sabiendas de que forman parte de un Estado plurinacional, pero ignorando si pertenecen a un grupo minoritario o dominante.

El planteamiento teórico de Daniel Weinstock en materia de secesión está pensado para casos como Canadá, España, el Reino Unido y Bélgica, es decir, para *prosperous and fairly stable and just multinacional states*. En estos casos, según su argumentación, el reconocimiento del derecho de secesión a las naciones minoritarias que reivindican el mantenimiento de su cultura y el reforzamiento de su autogobierno haría menos probable la secesión, e incluso potenciaría los sentimientos de unidad política. Ello se infiere de que el principal malestar de estas naciones, cuyos ciudadanos se identificarían generalmente con dos nacionalidades (entre las que preferirían no tener que elegir), no respondería necesariamente a que de un cálculo racional hipotético entre costes y beneficios se deduzca que los motivos centrífugos son mayores que los bienes de que se dispone por permanecer en el Estado, sino de la imposibilidad de poder elegir entre permanecer o separarse de aquel. La falta de autorización para efectuar por sí mismos el cálculo mencionado es inaceptable por motivos de principio (la frustración que esa privación de libertad genera en sí misma), y porque tal imposibilidad ensombrece el goce de los derechos de los que la nación minoritaria dispone al permanecer en el Estado. El reconocimiento constitucional del derecho de secesión, asimismo, podría dificultar que los gobernantes del Estado, habitualmente comprometidos con la hegemonía de la nación mayoritaria y dominante, hiciesen oídos sordos a las reclamaciones de las naciones minoritarias.

Las aportaciones teóricas de Miller y Weinstock, si bien apuntan en direcciones distintas, tienen la virtud común de esclarecer conceptos útiles para el debate sobre la articulación del poder político en estados plurinacionales, como el español. Esta misma problemática del reconocimiento constitucional del derecho de secesión ha sido objeto de desarrollos posteriores por parte de otros autores¹⁴.

Sobre los acuerdos federales pluralistas

Varios académicos han investigado si la adopción de fórmulas institucionales de carácter federal-asimétrico podría constituir el instrumento más adecuado para la articulación política de los estados plurinacionales. Entre ellos, durante años, William Kymlicka ha reflexionado brillantemente sobre si, en lo que a la teoría política normativa respecta, un cierto modelo de federación serviría para acomodar el pluralismo etnocultural de muchas sociedades, erigiéndose a su vez en una alternativa viable a la secesión. Entiende que las dos principales fuentes de pluralismo cultural que atraviesan las sociedades de numerosos estados contemporáneos son la polietnicidad (resultante de los flujos migratorios personales

14. Véase Norman, W. (2009).

y familiares) y la multinacionalidad (producto de la colonización, la conquista o la confederación de comunidades nacionales), de manera que prácticamente todas las democracias liberales son poliétnicas o multinacionales, o bien ambas cosas a la vez. Partiendo de esta premisa, se pregunta si el federalismo podría acomodar los dos tipos de pluralismo cultural mencionados (por federalismo hay que entender aquí aquel sistema político que incluye una distribución de poderes —constitucionalmente establecida— entre el gobierno central y dos o más subunidades —*länders*, estados, cantones— sobre una base territorial determinada, de forma que cada nivel de autogobierno tiene una autoridad soberana sobre determinadas materias, distinguiéndose tanto de la mera descentralización administrativa como de las confederaciones, y que generalmente es bicameral). Kymlicka (1998) sostiene que en relación con los grupos inmigrantes, que en estados como EE.UU. o Canadá han sido históricamente objeto de políticas de asimilación y, posteriormente, de reconocimiento de derechos específicos, los acuerdos federales no proporcionan instrumentos relevantes (en parte porque las reclamaciones de estos grupos no suelen implicar las mismas aspiraciones de autogobierno que las de las minorías nacionales). Pero plantea una respuesta más compleja para la multinacionalidad.

El federalismo puede ser una solución valiosa, y en ocasiones la única posible, para lograr el acomodo de las minorías nacionales, si bien no es una panacea para resolver toda la problemática que aqueja a los estados multinacionales, y menos de manera duradera. Por lo tanto, se requieren algunas puntualizaciones sobre la potencialidad de dicha solución. En primer lugar, hay que señalar en qué términos la plurinacionalidad, como fuente de diversidad cultural, consiste en la coexistencia de dos o más naciones en un mismo Estado, donde:

“‘nation’ means a historical community, more or less institutionally complete [containing a set of societal institutions encompassing both public and private spheres, which provide members with meaningful ways of life across the full spectrum of human activities, including social, educational, religious, economic and recreational life], occupying a given territory or homeland, sharing a distinct language and culture. A ‘nation’ in this sociological sense is closely related to the idea of a ‘people’ or a ‘culture’ —indeed, these concepts are often defined in terms of each other. A country which contains more than one nation is, therefore, not a nation-state but a multination state, and the smaller cultures form ‘national minorities’”.

La formación de un Estado multinacional puede producirse por la voluntaria agregación de diferentes culturas que acuerdan federarse en interés mutuo, o bien de manera involuntaria, cuando una comunidad cultural es invadida y conquistada por otra, o colonizada o cedida de un imperio a otro (en estos últimos casos, el origen histórico de la multinacionalidad responde al hecho de que las fronteras del país fueron trazadas de modo que permitiesen incluir a culturas previamente existentes y, frecuentemente, autogobernadas). En

la actualidad, es manifiesta la existencia de diversos estados —Canadá, Bélgica, España, etc.— con minorías nacionales (expresión que no denota a grupos raciales o descendientes de un mismo antecesor, sino a grupos culturales en los que se puede participar libremente), algunos de los cuales han adoptado el federalismo como fórmula institucional para acomodar su pluralidad interna. No obstante, no está claro que el federalismo sea, en sí mismo, un medio para avanzar hacia ese objetivo, ya que en ocasiones ha sido diseñado para otras finalidades, e incluso utilizado para reducir el poder de las minorías nacionales, es decir, no hay que confundir el modelo de federalismo “territorial”, cuyos principales ejemplos son Estados Unidos, Australia, Brasil y Alemania, con el federalismo plurinacional que encontramos en Canadá, Suiza, Nigeria o la extinta Yugoslavia. En el primer caso, el establecimiento de un sistema federal puede haber servido para cimentar la existencia de una nación mediante una distribución de poderes capaz de evitar la configuración de facciones de origen social y económico, como en el caso paradigmático de los EE.U.U, o para impedir la formación de un poder central excesivamente fuerte, como pretendieron los aliados tras la II Guerra Mundial para la RFA. En consecuencia, es evidente que la finalidad de estas federaciones, tomadas frecuentemente, y de manera equívoca, como ejemplo, no era la de facilitar que las minorías nacionales pudiesen preservar y desarrollar su cultura y sus derechos mediante las correspondientes instituciones de autogobierno, como sucede en el federalismo genuinamente plurinacional. Este segundo tipo de federalismo, que inspira la fundación del Estado canadiense en 1867, podría constituir una buena solución para casos como el español, pero parece un modelo de difícil instauración cuando no se ha establecido así desde un inicio. Podría ser adecuado para lograr el objetivo anunciado, mas su consolidación debe hacer frente a graves problemas, ya que tal vez le sean intrínsecas las bases de su propia disolución.

Como primer problema, hay que destacar que el federalismo plurinacional carece, como fórmula política, jurídica e institucional, de la flexibilidad que a menudo se le atribuye, ya que la concreción de acuerdos asimétricos entre las entidades políticas que forman un Estado plurinacional es siempre difícil, debido a la existencia de intereses encontrados que dificultan la consecución de consensos sobre cómo dividir y compartir los poderes entre las distintas subunidades del Estado, y a la problemática de la delimitación territorial entre ellas. La plurinacionalidad suele reflejar la coexistencia de un grupo nacional mayoritario con algunas minorías nacionales, siendo todos esos grupos, además, internamente multiétnicos, y esta dualidad se manifiesta con todas sus consecuencias cuando las fuerzas políticas negocian qué distribución de competencias y qué fórmula de *self-rule* y *shared-rule* —propia de los estados federales de carácter plurinacional asimétrico, pero también de estados federales territoriales e incluso unitarios con un elevado grado de descentralización política (España)— conviene establecer o modificar. En estos casos, la distinta naturaleza de las subunidades del Estado puede provocar un bloqueo en la adopción de acuerdos de carácter federal asimétrico. En estados como el canadiense o el español, la existencia de las distintas unidades políticas (provincias canadienses o comunidades autónomas en España) expresa en unos casos un medio para satisfacer la

aspiración de autogobierno de algunas minorías nacionales (Quebec, Cataluña, el País Vasco, Galicia) y, en otros, un simple instrumento de división regional del grupo nacional mayoritario (las provincias canadienses distintas de Quebec o la práctica mayoría de autonomías del Estado español que, como en los casos castellano y extremeño, se puede sostener que constituyen divisiones regionales dentro de un mismo grupo nacional). Entre grupos tan distintos, las demandas de mayor poder y distinto estatus político para las unidades nacionales (subestatales), basadas en diferencias sociológicas e históricas bastante claras, a menudo son acusadas de encubrir un intento de jerarquización entre comunidades, y de vulnerar la igualdad de derechos de todos los ciudadanos del Estado, como si dicha igualdad, supuestamente amenazada, dependiera sin más de la igualdad de poderes entre las distintas unidades federadas.

En el ejemplo de Canadá es fácil que la mayoría anglófona, que identifica el gobierno federal con su gobierno nacional, tienda a oponerse a la asimetría menospreciando o negando la peculiaridad nacional quebequesa, e interpretando el federalismo en clave de pura organización territorial, mientras que los quebequeses tiendan a interpretarlo como un medio para el reconocimiento de su personalidad nacional, percibiendo la federación como un acuerdo entre pueblos que requiere asimetría entre las unidades de base nacional y las de base regional, a menos que se pretenda desvirtuar el sentido de la federación y la igualdad entre sus pueblos fundadores, tal y como sucedería si se equiparasen los poderes y la consideración simbólica del Quebec con los de las restantes provincias canadienses¹⁵. Por otra parte, es de esperar que la consecución de un compromiso político para el reconocimiento de la asimetría exija una consecuente reducción del nivel de representación política en el gobierno federal, cuya concreción es también muy problemática (*The less a group is governed by the federal government, the less right it has to representation in that government*)¹⁶, como también lo es la fijación de divisorias o límites territoriales dentro de la federación multinacional, dado que para que el federalismo pueda garantizar el autogobierno de las minorías nacionales parece necesario que en algunas unidades federadas aquellas sean mayoritarias.

Los problemas referidos obstaculizan la viabilidad del federalismo plurinacional asimétrico como medio para acomodar a las minorías nacionales en el marco de un Estado plurinacional. Además, aunque dicha propuesta fuera exitosa debería encarar otros problemas

15. En el caso español, la naturaleza del Estado de las autonomías ha sido objeto de interpretaciones diversas. Para Anderson, G. (2010), la Constitución española “en esencia es federal”, y para Watts (2010) España es “una federación en la práctica aunque no en el nombre”. Por su parte Maiz, R., Caamaño, F., Azpitarte, M. (2010) argumentan que desde la entrada en vigor de la norma fundamental han coexistido en España dos tendencias políticas contrapuestas: la federalización del Estado y la desfederalización reactiva, con predominio desigual de una u otra según la coyuntura. Aquí lo consideramos un Estado unitario descentralizado (con rasgos institucionales propios de un sistema político federal), donde el principio de autonomía, reconocido en su origen para facilitar el encaje de las nacionalidades históricas, ha sido desnaturalizado mediante una praxis política homogeneizadora y de resimetrización.

16. De acuerdo con Keating (2011): “*There is more resentment over Scottish influence within the UK Parliament than over Scottish self-government, so that English opinion might find Scottish independence easier to accept than federalization of the whole state*”.

subyacentes que constituyen su propia paradoja como proyecto político, en tanto que a la vez que proporciona a las minorías nacionales una vía alternativa a la secesión, les facilita el camino hacia la misma, potenciando una aspiración política viva en esos grupos. El reconocimiento de poderes que caracteriza hoy el modelo de Estado federal plurinacional (y a otras formas de autonomía territorial afines), puede generar fácilmente entre los ciudadanos de una minoría nacional una reafirmación de su identidad diferenciada y un incremento de su conciencia política de grupo. A su vez, la experiencia de gobierno autónomo puede reforzar el sentimiento de autoconfianza e independencia, en un contexto en que el peso de los motivos económicos y militares instrumentales —acceso a mercados, seguridad— para mantenerse en una federación, parece haber perdido fuerza (*If Québec or Catalonia seceded, they would still be able to participate in continental or international free trade and security arrangements*). El riesgo potencial de desestabilización institucional radica en la propia naturaleza abierta de la constitución de un estado federal plurinacional (o proceso político afín)¹⁷, donde como hemos visto, una misma legalidad puede suscitar percepciones políticas muy distintas e, incluso, antagónicas (las minorías nacionales suelen interpretar las federaciones multinacionales como si de confederaciones se tratasen, cuya existencia es derivada y subordinada a los derechos morales de autogobierno que son inherentes a los pueblos que han fundado el Estado). La aceptación jurídica y política de la existencia de más de una comunidad política, con la correspondiente distribución de poderes y el reconocimiento simbólico de las distintas nacionalidades, puede incentivar, como paso ulterior, la búsqueda de una mayor autonomía (para obtener, mediante la confederación o la secesión, la plena soberanía), aunque podamos considerar que esos efectos potenciales se deberían asumir plenamente si la democracia es el principio informador básico del sistema político en los casos tratados. El análisis sobre el federalismo multinacional, los derechos de las minorías y la secesión han sido objeto de desarrollo posterior por parte de Kymlicka (2009) sobre una base de política comparada entre estados.

ESPAÑA, CATALUÑA Y LOS (DES)ACUERDOS PENDIENTES

Poner en conexión los esfuerzos teóricos de Miller, Weinstock y Kymlicka sobre los estados plurinacionales nos dota de más argumentos para fundamentar normativamente la propuesta de reformar el Estado de las autonomías desde el federalismo asimétrico y reconocer, a su vez, el derecho de autodeterminación de los pueblos que lo integran. La piedra angular de dicha reforma debería ser el pleno reconocimiento constitucional y político de la plurinacionalidad del Estado, y con él la garantía de un autogobierno suficiente para naciones como Cataluña o el País Vasco, cuyas competencias materiales y de

17. Guibernau (2010): “*The key question of whether devolution fosters separatism or, on the contrary, whether it tames it remains unanswered. A Scottish referendum on independence will provide a test for such a question*”.

orden simbólico deberían guardar una relación de asimetría con respecto a los gobiernos regionales de la mayoría nacional del Estado¹⁸. Paralelamente, si se acepta la democracia como principio rector de la política española y del ordenamiento jurídico (constitución, legislación, jurisprudencia y práctica jurídica), el reconocimiento y la regulación del derecho de las naciones sin Estado a autodeterminarse —y a convocar, por tanto, referéndums vinculantes que puedan suponer el inicio de un proceso democrático de secesión— debería aprobarse como lógico corolario de la plurinacionalidad de un Estado cuyo sistema político es democrático. Sin negar que la concreción normativa de este derecho requiera establecer medidas (mayorías, plazos, etc.) que garanticen un ejercicio compatible con los derechos de otras partes interesadas.

Propuestas de este tipo pueden hallar una base teórica consistente en conceptos como los examinados en este *paper*, de los que se desprende que el derecho colectivo a la secesión o bien se basa en un derecho moral o, al menos, no vulnera ninguna máxima moral absoluta, y también que las características históricas, culturales y lingüísticas de naciones como Cataluña las configuran como sujetos de derecho, legitimados para dotarse del nivel de autogobierno que sus ciudadanos decidan democráticamente.

Tiempo atrás, al debatirse la acomodación de la plurinacionalidad en el Estado español, se planteaban distintos escenarios posibles¹⁹, pero algunos acontecimientos recientes han abierto un panorama inédito. En Cataluña, el intento de dotarse de una norma institucional básica más ambiciosa que el Estatuto de Autonomía de 1979 generó notables expectativas. Se aspiraba a resolver con ello diversos aspectos de definición simbólica y financiación de la nación catalana. Tales esperanzas se frustraron durante un largo proceso, jalonado por la aprobación del Estatuto por mayoría abrumadora del Parlament el 30 de septiembre de 2005; su paso por las Cortes Generales, su aprobación en referéndum (en una versión ya bastante desvirtuada) y la Sentencia —31/2010— de junio de 2010 del Tribunal Constitucional, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La repercusión de esta sentencia ha sido enorme²⁰. Hoy se da por hecho que en las relaciones entre Cataluña y el

18. Loughlin (2009) afirma que “los términos ‘simetría’ y ‘asimetría’ necesitan ser entendidos como una descripción de dimensiones de gobernanza bastante diferentes, y que ambas características pueden coexistir dentro del mismo Estado. Se pueden distinguir, entonces, las dimensiones política, administrativa, económica, fiscal, cultural y legislativa de la simetría/asimetría”. Un ejemplo evidente de asimetría en España son los modelos de “concerto” para Euskadi y Navarra (y un régimen especial para Canarias). De acuerdo con Viver i Pi-Sunyer (2010): se trata de “la única asimetría que ha subsistido hasta la actualidad”.

19. Requejo (2008) exponía los siguientes escenarios posibles: 1. Involutivo. 2. De continuidad autonómica, 3. Federal clásico (uninacional), 4. Federal plurinacional, 5. De *partenariado* (o soberanía-asociación) y 6. Secesión.

20. Para un análisis en profundidad de esta sentencia, véase el especial (2010) publicado por la *Revista Catalana de Dret Públic*. El impacto social causado por la sentencia, dictada en un momento de pleno hartazgo popular ante el largo proceso de reforma estatutaria, es incomparable al modo en que se recibió la sentencia —103/2008— de septiembre de 2008 del Tribunal Constitucional, ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley 9/2008, de 27 de junio, del Parlamento Vasco, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad

resto del Estado se ha producido un punto de inflexión histórico, además de una ruptura sentimental. Así lo atestiguan movilizaciones importantes (de 18 de febrero de 2006 y 1 de diciembre de 2007) y multitudinarias (de 10 de julio de 2010 y 11 de septiembre de 2012) de la sociedad civil catalana, y un potente movimiento social que impulsó consultas soberanistas en numerosas poblaciones, incluyendo Barcelona (10 de abril de 2011). Después de las elecciones de 25 de noviembre de 2012, convocadas al calor de la manifestación de la última *diada* y tras el fracaso de la propuesta por un pacto fiscal, parece que se prefigura un cambio sustancial en el sistema de partidos catalán y una reorientación del conjunto del catalanismo político, plasmada con solemnidad en la Declaración de soberanía del Parlament de 23 de enero de 2013²¹, en la que se proclama la voluntad de hacer efectivo el derecho a decidir de los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña con respecto a su futuro colectivo²². En congruencia con ella, el Govern de la Generalitat estudia distintas vías jurídicas²³ para que en Cataluña se celebre próximamente una consulta de autodeterminación, pero sobre este proceso se ciernen aún diversas incertidumbres.

Un contexto tan complejo exigiría diálogo, receptividad y búsqueda de puntos de encuentro. Y aceptar que las normas y la formalidad del derecho son revisables cuando dejan de responder a la realidad social de procesos democráticos que desbordan el marco jurídico. En este sentido, la necesaria negociación que se debería llevar a cabo entre el gobierno central y el autonómico podría hallar referencias en procesos que se dan en otros lugares. A pesar de las dificultades, el momento invita a abordar abiertamente la reforma de la Constitución, acometida recientemente para lograr objetivos mucho más discutibles. Pero cuesta pensar que sea viable avanzar en el reconocimiento constitucional de un procedimiento reglado para la realización de consultas populares a instancia de los parlamentos afectados, a fin de poder decidir democráticamente el tipo de relación política a establecer entre cada nación y el Estado. En pocos casos es mayor la distancia entre la teoría y la realidad. Las posibilidades de que una reforma del bloque de la constitucionalidad (Constitución y estatutos) para afrontar estos problemas entrase seriamente en la agenda política parecen inexistentes. El desarrollo del último debate sobre el *estado de la nación* lo ha puesto otra vez de manifiesto, y la actual correlación de fuerzas políticas, la filosofía uniformadora con que suele interpretarse la Constitución, y otros límites de la propia norma fundamental²⁴ lo hacen bastante inverosímil.

Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

21. Para un apunte jurídico sobre dicha declaración, véase Vintró, J. (2013).

22. El Consejo de Ministros, tras recabar sendos informes de la Abogacía del Estado y del Consejo de Estado, ha tomado la decisión de impugnar ante el Tribunal Constitucional la declaración soberanista del Parlament de 23 de enero de 2013.

23. Se trabaja en la tramitación de una ley —de consultas— que permita la convocatòria de un referèndum, y también se examina si una cierta lectura del artículo 92 de la Constitución podría dar paso a un proceso negociado.

24. Véanse, por ejemplo, los artículos 1, 2, 8, 145, 149.1.32 y 155.

Sin embargo, todo ello no implica que la teoría política normativa deje de seguir formulando conceptos y categorías para comprender mejor el fenómeno de la plurinacionalidad y sus problemas intrínsecos. Tal vez esas aportaciones puedan contribuir a un lejano cambio de paradigma que supere la era de los nacionalismos —de Estado y subestatales— y nos acerque a una organización territorial del poder basada en principios de federalismo plurinacional.

Referencias

- Anderson, B. 1983. *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (Edición publicada en catalán —*Comunitats imaginades*— por la Editorial Afers-Universitat de València, 2005).
- Anderson, G. 2010. “La relevancia política del federalismo en el siglo XXI”, en Tudela, J., Knüpling, F. (eds.), *España y Modelos de Federalismo*. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Caminal, M. 2002. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós.
- 2009. “L’estat autonòmic espanyol: entre la resistència nacionalista i l’horitzó federal”, en Caminal, M., Requejo, F. (eds.), *Federalisme i Plurinacionalitat. Teoria i Anàlisi de Casos*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics.
- 2009. “Democràcia, federalisme i estats plurinacionals”, en Requejo, F., Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics.
- Capella, J. R. 2003. “La constitución tácita”, en Capella, J. R. (ed.), *Las sombras del sistema constitucional*. Madrid: Trotta.
- Colominas, J. 2010. “L’intent fracassat del catalanisme polític de convertir Espanya en un Estat plurinacional”, en Requejo, F., Gagnon, A. (eds.), *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics.
- Connor, W. 2004. “The timelessness of nations”, *Nations and Nationalism* 10 (1/2).
- Especial Sentència 31/2010, del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006 (2010). *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona: Escola d’Administració pública de Catalunya.
- Fossas, E., Requejo, E. (ed.). 1999. *Asimetría federal y estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta.
- Gellner, E. 2006. *Nations and Nationalism*. Second Edition. USA: Cornell Paperbacks (2008).
- Guibernau, M. 2010. “Devolution and Independence in the United Kingdom: the Case of Scotland”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 11.

- Keating, M. 2011. "Scotland and Independence", *The Federal Idea. A Quebec Think Tank on Federalism*. <http://ideefederale.ca/wp/wp-content/uploads/2011/10/Scotland.pdf>
- Kymlicka, W. 1996. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- 1998. "Is Federalism an Alternative to Secession?", en Lehning, P. (ed.), *Theories of Secession*. Routledge.
- 2009. "Justícia i seguretat: l'acomodació del nacionalisme subestatal", en Requejo, F., Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- López, J (coord.). 2013. *El dret a decidir. Àmbits de Política i Societat (Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya)*. <http://ambitscolpis.com/category/monografic/>
- Maiz, R., Caamaño, F., Azpitarte, M. 2010. "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)", *Regional & Federal Studies* 20.
- Miller, D. 1998. "Secession and the principle of Nationality", *Canadian Journal of Philosophy*, Supplementary Volume 22.
- 2001. "Nationality in Divided Societies", en Gagnon, A.-G., Tully, J. (eds.), *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moreno, L. 2007. "Federalization in Multinational Spain", Burgess, M., Pinder, J. (ed.), *Multinational Federations*. London: Routledge.
- 2009. "La federalización de la España plural", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 8.
- Norman, W. 2009. "Teoria federalista de la secessió", en Requejo, F., Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Requejo, F. 2001. "National Pluralism and Federalism. Four Potential Scenarios for Spanish Plurinational Democracy", *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 2, nº 2.
- 2008. "Seis escenarios de futuro (y Hegel)", *La Vanguardia*, 30 de enero de 2008.
- Requejo, F., Caminal, M. 2009. "Democràcies liberals, pluralisme nacional i federalisme", en Requejo, F., Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Smith, A. D. 2001. *Nacionalismo y Modernidad*. Madrid: Istmo.
- Vintró, J. 2013. "La Declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic", *Bloc de la Revista Catalana de Dret Públic*. <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/>
- Viver, C. 2010. "El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol", en Requejo, F., Gagnon, A. (eds.), *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

- Weinstock, D. 1996. "Is there a Moral Case for Nationalism?", *Journal of Applied Philosophy*, vol. 13, nº 1.
- 2001. "Constitutionalizing the Right to Secede", *Journal of Political Philosophy*, vol. 9, nº 2.
- 2005. "The moral Psychology of Federalism", en Gaudreault-Desbiens, J.-F., Gélinas, F (ed.), *The States and Moods of Federalism*, Bruylant.

Presentado para evaluación: 18 de septiembre de 2011

Aceptado para su publicación: 1 de febrero de 2013

RAÛL DIGÓN MARTÍN, Universitat de Barcelona
 rauldigonmartin@ub.edu

Profesor asociado del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universitat de Barcelona. Licenciado en Filosofía y en Derecho por la UB, Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Ciencia Política y de la Administración por la misma universidad y Máster en Political and Social Sciences por la Universitat Pompeu Fabra. Realiza una tesis doctoral sobre el pensamiento de G. A. Cohen y el marxismo analítico. Ha publicado diversos artículos y capítulos de libros. Entre ellos, destacan "La qüestió nacional: entre les conviccions i el pragmatisme" (2011), "Joan Comorera i Solé: l'expedient del Tribunal de Responsabilitats Polítiques i el Consell de Guerra" (2009) y, en coautoría, "La responsabilidad del Estado ante las víctimas del franquismo y el papel del poder judicial" (2013). Es coeditor del volumen colectivo *Ciutadania i Participació Política. Imatges de Societat, Retalls d'Emancipació* (2005) y última la traducción al castellano de *The History of the Left from Marx to the Present*, de Schechter, D. (2007). Funcionario del cuerpo superior de la Generalitat de Catalunya (coordinador de atención a las personas represaliadas, en la Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento, y anteriormente letrado de la Dirección General de Relaciones Laborales). Sus líneas de investigación son el pensamiento social y político, con interés en autores y corrientes de tradición socialista (Gramsci, escuela de Francfort, marxismo analítico) y teorías de la justicia (Rawls, Cohen, Sen); el federalismo; las políticas públicas de memoria histórica y las relaciones laborales.

Liderazgo y voto: la influencia de los líderes en tres elecciones autonómicas¹

Leadership and Voting: The Influence of Leaders in Three Regional Elections

Teresa Mata López y Manuela Ortega Ruiz

Resumen

Cada vez más trabajos han destacado la importancia creciente que tienen los líderes en las democracias parlamentarias. En España incluso se ha llegado a afirmar que su influencia es una de las características principales del sistema político español. En este caso queremos comprobar si el papel que juegan los líderes en el nivel autonómico es semejante al que juegan en el nivel nacional, o si por el contrario las características de determinadas comunidades autónomas hacen que la relevancia de estos disminuya. Para ello vamos a estudiar hasta qué punto la valoración de los líderes ha condicionado el voto en las últimas elecciones autonómicas de tres CC.AA. con unas características singulares que las diferencian del resto: Galicia, País Vasco y Cataluña.

Palabras clave: liderazgo, elecciones autonómicas, voto.

Abstract

The relevance of leaders in parliamentary democracy has been highlighted in a growing number of studies. In Spain it has even been argued that their influence is one of the main features of the Spanish political system. Here we test whether the role of leaders at the regional level is similar to the one they play at the national level or if their relevance decreases due to the characteristics of certain Autonomous Communities. For that end we will study to what extent the evaluation of the leaders has influenced the vote in the recent elections held in Galicia, Basque Country and Catalonia, the three autonomous communities whose unique characteristics differentiate them from the rest (other AA. CC.)

Keywords: Leadership. Autonomic elections, vote.

1. El texto fue presentado en la 6th ECPR General Conference (Reikiavik, agosto 2011).

INTRODUCCIÓN

El liderazgo político ha tenido un papel secundario en los estudios sobre política hasta la década de los ochenta, cuando aparecieron las primeras grandes obras destinadas a explicar los procesos políticos actuales, que consolidaron esta línea de investigación. Entre ellas destaca la publicación de James M. Burns, *Leadership* (1978), referente para los estudios posteriores, como los de Tucker, *Politics as Leadership* (1995 [1981]), Kellerman, *The Political Presidency: practice of leadership from Kennedy to Reagan* (1984) o Blondel, *Political Leadership. Toward a General Analysis* (1987). En el campo del comportamiento electoral, es de nuevo en los años ochenta cuando salieron a la luz los estudios más relevantes. La mayoría procedían de la Ciencia Política norteamericana, lo que ayuda a explicar por qué la mayoría de los estudios sobre liderazgo han sido abordados desde la perspectiva de un sistema presidencial. No obstante, también tenemos ejemplos de estudios sobre el liderazgo en sistemas parlamentarios. Muchos de ellos, inspirados por el trabajo de Miller y Shanks (1982), estudian este fenómeno en el caso británico² (Graetz y McAllister, 1987; Bean y Mughan, 1989; Crewe y King, 1994; Bartle *et al.* 1997; Bartle y Crewe, 2002, y Clarke *et al.*, 2004), aunque sin llegar a las mismas conclusiones³.

La importancia creciente de los líderes en las democracias parlamentarias se ha beneficiado del fenómeno conocido como “presidencialización” de la política (Biezen y Hopkin, 2005), que otorga mayor papel mediático a los líderes políticos, de modo que la imagen personal es más importante que la imagen colectiva o de partido. Este fenómeno se ha visto favorecido por los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión, y recientemente, Internet (Alcántara, 2012: 196). En la actualidad es inimaginable que el líder aparezca en un papel secundario (Farrell y Webb, 2000: 122), hecho que tiene importantes implicaciones a la hora de valorar cómo forman sus opiniones los votantes. Tradicionalmente se ha considerado que los votantes, para compensar su falta de información política, recurrían a heurísticas, o atajos, como la identificación partidista o la ideología (Popkin, 1994; Sniderman *et al.*, 1991). Atajos que también eran utilizados como alternativa a una información más completa sobre los candidatos (Popkin, 1994: 14). Pero ¿qué ocurre cuando el que adquiere mayor visibilidad es el candidato y no el partido? Si tenemos en cuenta la cobertura que los medios dan a los candidatos, la posición dominante que estos ocupan dentro de sus partidos y su presencia continuada en la escena política, es perfectamente posible que sea el perfil del propio candidato el que sirva como atajo para situar al partido en relación a ciertos temas, y no al revés (Conover y Feldman, 1986; Rapoport, 1997; Rico, 2002a). De esta forma, serían los líderes los que aparecen como un “atajo informativo” respecto a los partidos políticos⁴.

2. Otros trabajos que habría que destacar son los de Colton (2000 y 2002) centrados en el caso ruso.

3. Así, McAllister (1987) sostuvo que los líderes tenían un impacto muy limitado en el comportamiento electoral británico, mientras que Clarke *et al.* (2004) sostiene la tesis contraria.

4. José María Maravall expone, para argumentar en esta línea, que “los partidos compiten electoralmente con imágenes, símbolos y personalidades, más que con programas políticos concretos” (Maravall, 2003: 30). En

En España, los estudios sobre este tema⁵ han resaltado la relevancia de los líderes en el comportamiento electoral, señalando incluso que su influencia es una de las características principales del sistema político español (Gunther, 1992). Dentro de estas publicaciones destaca la realizada por el profesor Rico en 2009, quien ha analizado, de forma pormenorizada, la influencia del liderazgo en las elecciones nacionales. No obstante, este fenómeno no ha sido estudiado tan en detalle en las comunidades autónomas⁶, entes con un importante papel en el sistema político español. El presente artículo intenta cubrir en parte este vacío.

Las elecciones autonómicas pertenecen a lo que tradicionalmente se ha denominado como elecciones de segundo orden (Reif y Schmitt, 1980; Marsh, 1998; Schmitt, 2005). Según este modelo serían elecciones a las que los ciudadanos otorgan menor importancia, ya que “la política se define más en el ámbito estatal-nacional” (Oñate, 2009: 2). Son elecciones en las que las tasas de participación suelen ser menores, en las que los partidos minoritarios consiguen mayor número de votos, y en las que los ciudadanos pueden estar usando su voto para demostrar su disconformidad con el partido gobernante a nivel estatal. Por lo tanto, son elecciones que adquieren unas características especiales que las diferencian de las elecciones de primer orden a nivel estatal. Además en el caso español, las elecciones autonómicas tienen una importancia decisiva como consecuencia de la descentralización territorial del poder. Los líderes que se presentan en ellas influyen no solo en su territorio, sino también en el resto de España, pues de su actividad depende el desarrollo de muchas de las políticas puestas en marcha desde el Gobierno central.

Dentro de este tipo de elecciones, en España adquieren mayor especificidad las referentes a las CC. AA. incluidas en el artículo 151 de la Constitución (Pallarés, 1991: 289). Tres de estas CC. AA., Galicia, País Vasco y Cataluña, reúnen dos características que las hacen especialmente interesantes: la presencia de un importante sentimiento nacionalista que va a condicionar la existencia de subsistemas de partidos propios⁷, y el hecho de que estas elecciones no coinciden con otras votaciones, lo que facilitará aislar mejor el efecto del liderazgo en cada uno de estos territorios⁸. Además en este caso se da una circunstancia adicional que aumenta el interés de las elecciones analizadas (elecciones autonómicas de 2009 en Galicia y el País Vasco, y de 2010 en Cataluña), y es que en las tres se produjo un cambio de gobierno.

Por lo tanto, el objetivo de este estudio es comprobar cómo influye el liderazgo en el comportamiento electoral en estos tres territorios con importantes especificidades,

este sentido, la identificación partidaria, relacionada con los *cleavages* clásicos (Lipset y Rokkan, 1967), se ha visto mermada conforme las sociedades se han hecho más complejas (Berglund *et al.*, 2005: 110).

5. Entre estos trabajos destacan Gunther (1986, 1991, 1992), Justel (1992), Gunther y Montero (1994), Barreiro y Sánchez Cuenca (1998), Cañzos y Jiménez (2003) y Rico (2002, 2007, 2009).
6. Una excepción a esto sería el trabajo de Bosch y Rico (2003) que estudia el caso catalán.
7. Vallés (1991), Montero *et al.* (1993) hablan incluso de *Españas electorales* para referirse a la presencia de diferentes sistemas regionales de partidos.
8. El hecho de que no coincidan en el tiempo tiene efectos importantes a la hora de evaluar la posible contaminación entre arenas electorales (Lago y Montero, 2009).

y conocer si aquí el papel del líder es fundamental para la decisión de voto. Para ello, en primer lugar, partimos de la definición de liderazgo de Burns, el cual entiende este fenómeno como el proceso por el cual “personas con ciertos motivos y propósitos movilizan, en competición o conflicto con otras, recursos institucionales, políticos, psicológicos y demás, para estimular, captar la atención y satisfacer los motivos de los seguidores” (Burns, 1978: 18). Esta definición considera que el liderazgo es un proceso en el que intervienen diferentes elementos, los cuales podemos agrupar en dos grandes categorías: los institucionales y los no institucionales (Elgie, 1995: 19-23; Natera, 2001: 106-108). Dentro de los primeros destacan el marco legal del sistema constitucional, del sistema de partidos o del sistema electoral, así como la estructura de recursos dentro del partido. En cuanto a los factores no institucionales, se encuentra el bagaje histórico, las actitudes sociales y los deseos populares. En relación con estos elementos debemos recordar que las tres CC. AA. tienen una característica que las hace diferentes: la fuerte identidad nacional.

En segundo lugar, nos hemos basado en el análisis realizado por Guillem Rico (2009) en el que examina la influencia de los líderes nacionales en España. Este, además de comprobar el impacto real del liderazgo, tiene en cuenta la dirección del mismo. Según esto, el impacto puede tener un carácter positivo, cuando la opinión favorable sobre un líder conduce a que el elector vote a este líder; pero también puede tenerlo negativo, cuando la opinión desfavorable sobre un líder determina que el ciudadano opte por el adversario.

EL CONTEXTO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

Las elecciones autonómicas celebradas en 2009 y 2010 en estas tres regiones dieron como ganador al partido de la oposición, aunque, como veremos a continuación, las circunstancias en cada una de ellas han sido diferentes. En Cataluña volvió al poder CiU, partido que había gobernado esta región hasta 2003, con el mismo líder que perdió tanto en 2003 como en 2006. En Galicia sucedió algo semejante, aunque el PP solo estuvo fuera del gobierno gallego cuatro años, y presentó a un candidato nuevo. Por último, en el País Vasco se produjo la alternancia en el poder tras 28 años de gobierno nacionalista, con un líder socialista que ya se había presentado en 2005. Estos cambios del partido en el gobierno nos ayudarán a comprender la importancia del liderazgo en las elecciones autonómicas.

Galicia ha disfrutado de una gran estabilidad en el sistema de partidos. El Partido Popular ha sido siempre la fuerza más votada y ha gobernado con mayoría absoluta hasta las elecciones de 2005. Después de 15 años de presidencia de Manuel Fraga, el Partido dos Socialistas de Galicia (PSdG) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG) llegaron a un acuerdo de gobierno, por el cual el socialista Pérez Touriño ocuparía la presidencia de la Xunta, y el líder del BNG, Anxo Quintana, la vicepresidencia. Este gobierno no pudo revalidar su gestión en las elecciones de 2009, consiguiendo el PP, una vez más, la mayoría absoluta.

En el País Vasco, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) ha sido el más votado en todas las convocatorias, si bien en este caso nunca consiguió la mayoría absoluta. Este partido

gobernó hasta las elecciones autonómicas de 2009, y desde 1998 manteniendo al mismo candidato al frente del gobierno autonómico: Juan José Ibarretxe. En 2009, a pesar de que el PNV volvió a ser el partido con mayor número de votos, el Partido Socialista de Euskadi (PSE), con el apoyo del Partido Popular, fue quien llegó a la *lehendakaritza*, y Patxi López fue investido presidente⁹. En estas elecciones, la izquierda abertzale, cercana al mundo terrorista de ETA no pudo presentarse, lo que influyó en la participación, pero sobre todo en los resultados electorales. En total, fueron siete los partidos que consiguieron representación en el Parlamento vasco: el PNV fue la fuerza más votada, seguida muy de cerca por el PSE, que aumentó más de ocho puntos respecto a las elecciones de 2005. Las demás opciones políticas fueron, por este orden: el PP, Aralar, EA, IU y UPyD.

En Cataluña, desde las primeras elecciones autonómicas en 1980, la coalición Convergència i Unió (CiU) ha obtenido mayor número de escaños en el Parlament, aunque tanto en 1999 como en 2003 el PSC fue la fuerza más votada. Hasta las elecciones de 2003 el presidente del gobierno catalán fue Jordi Pujol¹⁰, el cual cedió en este año el liderazgo de CiU a Artur Mas. En ese año, el Partido dels Socialistes de Catalunya (PSC) pactó para gobernar con Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y con Iniciativa per Catalunya (ICV), formando lo que se conoce comúnmente como Tripartito. De esta forma, el presidente del gobierno catalán, por primera vez en veintitrés años, no era nacionalista. Esta situación se repitió en 2006 aunque el candidato socialista fue José Montilla. En 2010 los tres partidos socios de gobierno, PSC-ERC-ICV, no consiguieron revalidar la mayoría, por lo que CiU asumió el poder, con el respaldo parlamentario del PP.

En cuanto a la campaña electoral, los actos de propaganda electoral en las tres comunidades comenzaron mucho antes del periodo oficial de la campaña. No obstante, en esta investigación nos centramos únicamente en el periodo estipulado legalmente, pues los actos anteriores a esta pueden estar distorsionados, por ejemplo, por tratarse de eventos institucionales.

En Galicia, el contexto nacional influyó mucho en la campaña, pues los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, son de ámbito nacional. De esta forma, los escándalos de corrupción del PP y la gestión de la crisis económica por parte del PSOE centraron buena parte de la campaña gallega¹¹. Los líderes nacionales estuvieron muy presentes, si bien los

9. Por primera vez desde 1980, el gobierno vasco estaba presidido por un político no nacionalista. No obstante, hay que señalar que el PSOE participó en varios gobiernos del PNV, concretamente desde 1987 hasta 1998 de forma intermitente. En la anterior legislatura (2005-2009), el PSE llegó a acuerdos puntuales con el PNV a acuerdos puntuales con el PNV, su rival electoral más próximo. Tras los comicios autonómicos en 2009, el grupo nacionalista propuso mantener esta situación, aunque el PSE prefirió llegar a un acuerdo con los populares para gobernar, quienes aceptaron apoyar parlamentariamente al PSE sin formar parte del gobierno. Las circunstancias propias del País Vasco hicieron posible que los dos partidos rivales a nivel nacional se unieran para gobernar esta comunidad.

10. CiU consiguió mayoría absoluta en 1984, 1988 y 1992, y tanto en 1980 como en 1995 y 1999 gobernó en minoría.

11. Los tres líderes gallegos se echaron en cara diferentes casos de corrupción, tanto personales como de sus partidos. Así, Touriño apeló a los ciudadanos para que Feijóo no pudiera llevar a cabo una política contrarreformista, ni en Galicia se sucedieran los casos de corrupción que ya estaban saliendo a la luz en Madrid y la

candidatos se adjudicaron personalmente las propuestas de sus partidos¹². Touriño asumió todos los logros del gobierno que presidió desde 2005 y pidió el voto para seguir con las reformas emprendidas. Además, el líder socialista enfocó todas las críticas en Feijóo, al que responsabilizó de los problemas que había ocasionado en Galicia los gobiernos del PP. Al mismo tiempo, Touriño pretendió separarse de su socio de gobierno, Anxo Quintana, pues los escándalos que estaba protagonizando perjudicaban a la imagen del socialista¹³. A pesar de estos escándalos, el líder nacionalista intentó hacer una campaña en positivo, ahondando en el galleguismo, como expresó en uno de los primeros mítines de campaña¹⁴. Por su parte, Feijóo pretendió desvincularse de la imagen de los gobiernos populares anteriores, sin alejarse de lo que ahora representaba el PP a nivel nacional.

Si nos fijamos en el País Vasco, la campaña electoral fue protagonizada por Ibarretxe y Patxi López, y centrada en todo momento en los asuntos vascos, aunque la situación nacional también estuvo presente. La posibilidad de que el primero abandonara la presidencia del gobierno vasco y el segundo la consiguiera con el apoyo del PP fue un tema decisivo en los días anteriores a las elecciones. Por esta razón, Ibarretxe puso el énfasis en las consecuencias negativas que podría tener un gobierno presidido por un líder no nacionalista¹⁵. Un tema que marcó decisivamente este periodo fue la ilegalización de la izquierda abertzale, así como la crisis económica. En estos dos asuntos, las intervenciones de los líderes nacionales fueron cruciales. Tanto López como Basagoiti estuvieron respaldados por Rodríguez Zapatero y Rajoy, quienes rebajaron el enfrentamiento, si bien no mostraron abiertamente la posibilidad de un pacto entre el PSE y el PP¹⁶.

Por último, en el caso catalán, al igual que en Galicia y Euskadi, la situación de crisis influyó en la campaña, así como la posibilidad del cambio en el gobierno. De esta manera, la campaña en Cataluña estuvo focalizada en los dos líderes con mayores posibilidades de éxito electoral: Mas y Montilla. Ambos candidatos recorrieron la comunidad en busca de apoyos, representando en su persona las propuestas recogidas por sus partidos. Asimismo,

Comunidad Valenciana (“González pide que ‘no se deje al lobo cuidar de las ovejas’”, *El País*, 15-02-2009); Feijóo, por su parte, criticó en uno de sus primeros mítines de campaña, la conversión de Galicia en un “feudo nacionalista”, en manos de Quintana (“Feijóo promete una rebaja de los impuestos como la de Aznar”, *El País*, 17-02-2009).

12. En este sentido, la presencia de Rajoy y Zapatero en la campaña electoral fue muy activa. Ambos políticos, y otros dirigentes nacionales, participaron en todas las jornadas, aunque en el caso de Feijóo, llegó incluso a desvincularse del PP nacional, pues afirmó que el apoyo que recibiera era un apoyo para Galicia, no para el Partido Popular (“Feijóo promete ante 12.000 personas que sus siglas ‘son Galicia y no el PP’”, *El País*, 15-02-2009). Aun así, el líder de los populares españoles ejerció un papel principal en esta campaña electoral. Entendió que el resultado de estas elecciones condicionaba su liderazgo (“Rajoy, entierro o resurrección en casa”, *El País*, 24-02-2009). Por su parte, el entonces presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, llegó a decir “Votar a Touriño es votarme a mí” (*Faro de Vigo*, 28-02-2009).
13. Destaca en este sentido la fotografía de Quintana en el yate de un empresario de la construcción gallego, lo que desmitificó al líder de la izquierda, que fue acusado de venderse a los intereses de estos empresarios.
14. “Quintana pide a la cultura reaccionar contra el ‘antigalleguismo’ del PP” (*El País*, 17-02-2009).
15. “Ibarretxe avisa del ‘riesgo’ de un posible pacto PSE-PP” (*El País*, 16-02-2009).
16. De esta forma, tanto Rodríguez Zapatero como Rajoy criticaron a sus rivales, como lo demuestran las palabras de Rajoy: “Siempre que un nacionalista necesita votos, un socialista le ayuda” (*El País*, 16-02-2009).

fueron objeto de las críticas de sus contrincantes políticos. Los demás candidatos, salvo Joan Herrera, llevaron una campaña más agresiva, atacando el Tripartito. Incluso Puigcercós, líder de uno de los partidos que conformaban el gobierno autonómico, se sumó a la crítica¹⁷.

En definitiva, la personalización de las campañas electorales en las tres comunidades se produjo desde un principio, y los dirigentes de las formaciones políticas mayoritarias encarnaron en su persona las aspiraciones de sus electorados. Esta personalización puede considerarse como una manifestación de la presidencialización que existe a nivel autonómico.

LOS CANDIDATOS AUTONÓMICOS

Dado que la situación política en cada comunidad ha sido diferente, examinaremos a los candidatos en cada comunidad de forma individual. Las diferencias se deben, principalmente, por un lado, a la fecha en la que tuvieron lugar los comicios —en Galicia y el País Vasco se celebraron el 1 de marzo de 2009 y en Cataluña el 28 de noviembre de 2010— y, por otro, al número de partidos presentados a las elecciones que consiguieron representación parlamentaria —mientras que en Cataluña y el País Vasco hay siete partidos con representación, en Galicia este número se reduce hasta tres—.

Galicia

En esta comunidad autónoma, los líderes de la coalición del gobierno, Pérez Touriño y Quintana, repitieron como candidatos en las elecciones del 1 de marzo de 2009, mientras Alberto Núñez Feijoo, líder del Partido Popular, se presentó por primera vez. Los tres líderes fueron elegidos en los congresos de sus respectivos partidos, aunque con diferente resultado. Pérez Touriño fue designado secretario general del PSdG en el congreso extraordinario celebrado el 10 de octubre de 1998, con el apoyo del 61,56% de los delegados. Touriño además contó siempre con el apoyo del secretario general Rodríguez Zapatero¹⁸. Se mantuvo en el puesto hasta el 2 de marzo de 2009, un día después de la derrota electoral en las elecciones, cuando presentó su renuncia como secretario general del PSdG.

En noviembre de 2003, el BNG eligió como portavoz nacional —máximo puesto en el BNG— a Quintana, con más del 70% de los votos de la XI Asamblea. Quintana no era nuevo en la política gallega, ya que en el 2000 había sido designado senador por el Parlamento gallego, después de más de diez años como alcalde de la localidad orensana de Allariz. Tras los resultados electorales de 2009, Anxo Quintana también renunció a su cargo en el partido. Por su parte, el PP, después de la salida de Fraga en 2005, tuvo que buscar un nuevo

17. “ERC apoyará a Mas sin necesidad de un referéndum de independencia” (*El País*, 18-11-2010).

18. Touriño reconoció esta relación en sus memorias, publicadas con el título de *A reconstrución da alternativa* (Galaxia, 2012). Parte del texto salió a la luz en el *Faro de Vigo*, 09-11-2012.

líder. En el XIII Congreso Núñez Feijóo sería designado como presidente del PP gallego, con un 96% de los delegados populares, y el apoyo claro de Mariano Rajoy¹⁹.

El hecho de que estos líderes fueran designados como candidatos a las elecciones de 2009 con más de tres años de antelación podría explicar el alto porcentaje de encuestados que afirmó conocerlos (tabla 1). No obstante, existe una diferencia esencial: en los casos de Pérez Touriño y Quintana el grado de conocimiento es mayor tanto antes como inmediatamente después de las citadas elecciones. Esto podría deberse a que ocupaban los máximos puestos gubernamentales en la Xunta. Por otro lado, observamos que apenas hay diferencias entre el grado de conocimiento antes y después de las elecciones de 2009, aunque resulta llamativo que el porcentaje de personas que afirman conocer al ganador de los comicios, Núñez Feijóo, disminuye inmediatamente después de las elecciones.

En cuanto a la valoración de los candidatos, Pérez Touriño es el que obtiene mejor nota antes de las elecciones de 2009, superando a sus rivales en más de medio punto. Además, es el único que consigue una puntuación por encima del 5 antes de la celebración de los comicios. Sin embargo, inmediatamente después, el más valorado es Núñez Feijóo, aunque no logra superar la valoración de éste antes de las votaciones. Por último, en lo referente a las valoraciones de Pérez Touriño y especialmente a las de Quintana, ambas disminuyen significativamente tras las elecciones.

TABLA I.

GRADO DE CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LOS LÍDERES GALLEGOS

	Antes elecciones 2009		Después elecciones 2009	
	Conocimiento	Valoración	Conocimiento	Valoración
Núñez Feijóo (PP)	79	4,60	78,10	5,19
Pérez Touriño (PSdG)	84,50	5,33	86,60	4,41
Quintana (BNG)	82,70	4,60	84,70	3,40

El grado de conocimiento refleja el porcentaje de encuestados que afirman conocer al líder y que además le otorga una valoración. Con esto se pretende evitar incluir entre quienes conocen al líder a aquellos que simplemente afirman hacerlo por una cuestión de deseabilidad social. En la valoración, los datos reflejan las valoraciones medias en una escala de 0 a 10.

Fuente: Es2783 y Es2796.

19. Desde su nombramiento, Rajoy ha estado siempre al lado de Feijóo, que se convirtió en uno de sus apoyos más importantes, como demostraban las declaraciones efectuadas en el 2008 a la salida del Congreso del PP nacional en Valencia. En estas, Feijóo mostró su satisfacción con la reelección de Rajoy como presidente del PP ("El PP está más cerca de 'volver a la Xunta', asegura Feijóo", El País, 23-06-2008).

El País Vasco

En este caso, además de haber disfrutado de un apoyo distinto dentro de los respectivos partidos políticos, los líderes de estas formaciones no han tenido la misma trayectoria ni han sido elegidos de la misma manera. En cuanto a la forma de elección, Juan José Ibarretxe fue designado candidato del PNV por la Asamblea Nacional del partido en marzo de 1998. En un ambiente de crispación en el País Vasco, su nombramiento se produjo sin ninguna oposición y con el apoyo de la ejecutiva del PNV. En el PP vasco, a pesar de las diferencias internas, Antonio Basagoiti fue elegido presidente en el XII Congreso —julio de 2008—, donde no hubo ningún otro candidato para este cargo. Desde ese momento, el nuevo candidato popular contó con el apoyo de la dirección nacional²⁰. En el caso del PSE, la secretaría general estuvo más disputada, aunque finalmente Patxi López resultó elegido con un 57% de los delegados asistentes al congreso extraordinario celebrado en marzo de 2002. De los partidos minoritarios, destaca la designación por la directiva de Aralar de Aintzane Ezenarro como candidata.

La tabla 2 refleja que en el caso del País Vasco, con un mayor número de partidos con opciones de conseguir escaños, sí hay importantes diferencias en cuanto al grado de conocimiento que tienen los encuestados de los candidatos. Los líderes de los partidos mayoritarios —Ibarretxe y López— son los más conocidos, tanto antes como después de las elecciones, aunque hay otro candidato al que conocen alrededor del 80% de los vascos: Javier Madrazo, líder de IU. Este hecho puede explicarse porque Madrazo formó parte de los gobiernos de Ibarretxe desde 2001. Los candidatos de los demás partidos minoritarios son más conocidos tras la celebración de las elecciones, entre otros motivos, por el papel activo que tuvieron durante la campaña electoral.

En cuanto a la valoración, Ibarretxe es el que mayor puntuación obtiene, tanto antes como después de las elecciones de 2009. Hay una candidata que supera también la cifra del 5 después de las elecciones, Aintzane Ezenarro, líder de Aralar, que aumenta casi un punto en dos meses. Todos los demás candidatos no superan el aprobado, especialmente los líderes de las formaciones minoritarias, que son los menos valorados. Destaca la puntuación de Antonio Basagoiti, líder de la tercera fuerza política en Euskadi (PP), que no supera los tres puntos ni antes ni después de las elecciones.

20. Muestra de este apoyo es, por ejemplo, la reunión mantenida entre Basagoiti y Rajoy previa al pacto con los socialistas para formar el primer gobierno no nacionalista en el País Vasco (Europapress, 31-03-2009).

TABLA 2.

GRADO DE CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LOS LÍDERES VASCOS

	Antes elecciones 2009		Después elecciones 2009	
	Conocimiento	Valoración	Conocimiento	Valoración
Ibarretxe (PNV)	92	5,41	92,90	5,56
Patxi López (PSE)	87,40	4,48	88,40	4,41
Basagoiti (PP)	58	2,71	70,10	2,79
Ezenarro (Aralar)	32	4,35	54,70	5,28
Ziarreta (EA)	37,80	4,20	45,30	3,87
Madrazo (IU)	80,70	3,80	79,30	3,59
Maneiro (UPyD)			22,90	2,82

El grado de conocimiento refleja el porcentaje de encuestados que afirman conocer al líder y que además le otorga una valoración. Con esto se pretende evitar incluir entre quienes conocen al líder a aquellos que simplemente afirman hacerlo por una cuestión de deseabilidad social. Los datos de valoración reflejan las valoraciones medias en una escala de 0 a 10.
Fuente: Es2784 y Es2795.

Cataluña

La situación en esta comunidad es semejante a la del País Vasco: CiU consiguió mayoría simple y seis partidos más obtuvieron representación. Respecto a la elección de los candidatos, Artur Mas fue designado como candidato a la presidencia de la Generalitat en enero de 2002, como decisión de la ejecutiva de su partido, especialmente del que era su líder, Jordi Pujol. Esta fórmula también se repitió en el PSC, donde la dirección designó a José Montilla como candidato a las elecciones de 2006 y lo mantuvo en las de 2010, con el apoyo del PSOE nacional, aunque la reforma del Estatuto de Cataluña dañó las relaciones entre las dos formaciones²¹.

En el caso de ICV y ERC, los líderes fueron elegidos por primarias, con diferente resultado. Joan Herrera (ICV) fue el único candidato que se presentó a las primarias celebradas en noviembre de 2009, consiguiendo prácticamente la totalidad de los votos emitidos. Joan Puigcercós (ERC) encontró más dificultades: tras presentarse cuatro aspirantes, solo obtuvo un 37,22% de los votos. Además de él, otros dos candidatos consiguieron más del 25% de los votos. Por último, el Partido Popular nombró en un congreso regional celebrado en julio de 2008 a Alicia Sánchez-Camacho como candidata. Fue una decisión muy disputada, pues su rival, Montserrat Nebrera, obtuvo el 43,2%, unos resultados que reflejan la división interna del PP catalán en esos momentos. Aun así, Sánchez-Camacho reforzó su

21. Estos enfrentamientos salieron a la luz durante la campaña electoral de 2010 (*El País*, 27-11-2010).

posición por el apoyo de la dirección nacional y, sobre todo, por los resultados electorales, que situaron al PP como tercer partido regional.

En relación al grado de conocimiento que los encuestados tienen de los candidatos (tabla 3), de todos los que se presentaron en las elecciones de 2010, el más conocido es José Montilla, quien ocupaba la presidencia de la Generalitat en el momento de las elecciones. Esta situación, como hemos visto, se repetía en el caso gallego y vasco. En cuanto al ganador de las elecciones, Artur Mas, el porcentaje de catalanes que afirman conocerlo tras la celebración de las mismas aumenta en más de cuatro puntos. Las diferencias resultan más llamativas en el caso de Sánchez Camacho, pues incrementa su grado de conocimiento en más de veinte puntos, coincidiendo con los buenos e inesperados resultados de su partido. Por su parte, Joan Herrera es el candidato menos conocido, a pesar de haber sido parlamentario español desde 2004 hasta poco antes de las elecciones de 2010, y portavoz de su grupo en el Congreso de los Diputados.

En cuanto a la valoración, la tabla 3 refleja que solo hay dos líderes que superan el cinco, Artur Mas y Joan Herrera, y este último únicamente después de las elecciones de 2010. Salvo Sánchez-Camacho y Puigcercós, todos los demás líderes aumentan su valoración después de las elecciones, aunque en diferente grado. El aumento más considerable es el de Mas, si bien hay que resaltar que, a pesar de que Herrera es el menos conocido de todos los candidatos presentados, consigue la segunda valoración más alta tanto antes como después de las elecciones.

TABLA 3.

GRADO DE CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LOS LÍDERES CATALANES

	Antes elecciones 2010		Después elecciones 2010	
	Conocimiento	Valoración	Conocimiento	Valoración
Artur Mas (CiU)	86,60	5,33	90,90	6,38
Montilla (PSC)	92,80	4,37	93,60	4,47
Sánchez-Camacho (PP)	57,20	3,02	81,30	2,90
Herrera (ICV)	55,20	4,57	65,70	5,01
Puigcercós (ERC)	71,60	3,89	77,60	3,58
Laporta (Solidaritat)			82,30	2,65
Rivera (C's)	67,50	2,42	63,30	3,04

Los datos del grado de conocimiento reflejan el porcentaje de encuestados que afirman conocer al líder y que además le otorga una valoración. Con esto se pretende evitar incluir entre quienes conocen al líder a aquellos que simplemente afirman hacerlo por una cuestión de deseabilidad social. En la valoración, los datos reflejan las valoraciones medias en una escala de 0 a 10.

Fuente: Es2852 y Es2857.

LA INFLUENCIA DE LOS LÍDERES EN LA DECISIÓN DE VOTO

Una vez analizados los elementos clave para entender el liderazgo en periodos electorales, a continuación estudiamos hasta qué punto la valoración de los líderes ha tenido alguna influencia en la decisión de voto en cada uno de los tres casos. Siguiendo la línea de la mayoría de trabajos sobre comportamiento electoral, en esta investigación hemos realizado los análisis desde una perspectiva individual. Para ello, hemos utilizado los estudios postelectorales de los comicios autonómicos de Galicia (es2796) y País Vasco, en 2009 (es2795), y Cataluña, en 2010 (es2857), del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Estos, además de contar con un gran número de variables imprescindibles para nuestro estudio, tienen la ventaja añadida de ser similares, lo cual nos permite comparar los resultados.

Aunque el objetivo de nuestro análisis es conocer el impacto que tienen los líderes sobre la decisión de voto, no podemos olvidar que hay otras variables que influyen en esta decisión de las que no podemos prescindir. Como apuntaba Davis (1985) para conocer correctamente el efecto que tiene un determinado factor, es necesario controlar todos aquellos que sean anteriores en la cadena causal. En este caso, con el objetivo de conocer cuál es el efecto de los líderes en la decisión de voto, hemos optado por construir una serie de modelos de voto de complejidad creciente a través de un análisis de regresión logística multinomial, en el que la variable dependiente es el recuerdo de voto en cada una de las elecciones autonómicas analizadas.

El modelo más sencillo del que se parte es aquel que incluye las variables control. Dentro de estas tenemos, por un lado, las variables demográficas: *género*, *edad*, *nivel de estudios* y *situación laboral*. La *edad* está medida con el número de años cumplidos en el momento de la encuesta. El *nivel de estudios* es una variable ordinal con cinco niveles: sin estudios acabados (1), estudios primarios (2), primer ciclo de estudios secundarios (3), segundo ciclo de estudios secundarios (4) y estudios universitarios (5). En cuanto a la *situación laboral* es una variable con cinco categorías: trabajadores por cuenta ajena, trabajadores por cuenta propia, parados, jubilados y pensionistas, estudiantes y labores del hogar.

Por otro lado, dentro de las variables actitudinales, se incluyen la *ideología*²², medida como la autoubicación ideológica del encuestado en una escala de 1 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha) y la cercanía a los partidos. El riesgo de incluir esta última variable ya fue señalado por Rico (2007: 342): la cercanía a los partidos podría estar actuando como indicador de preferencia partidista, lo que la haría indistinguible de la decisión de voto. Pero este mismo autor, apoyándose en Curtice y Holmberg (2005: 239), recalca que el riesgo que implicaría no tener en cuenta en absoluto la posibilidad de que las evaluaciones de los líderes sean simplemente un producto de las evaluaciones de los partidos es

22. Respecto a la posibilidad de que exista multicolinealidad entre esta variable y la valoración del candidato, se ha comprobado que, a pesar de que la matriz de correlaciones entre estas variables devolvía coeficientes significativos —aunque nunca mayores de 0.6—, los R^2 de la regresiones parciales eran comparativamente menores que los de los modelos. Por lo tanto, la multicolinealidad no sería un problema en este caso.

mucho mayor. Por lo tanto en nuestro estudio hemos introducido la *cercanía a cada uno de los partidos* como una variable ordinal de cuatro niveles: muy cercano (5), cercano (4), ni distante ni cercano (3), distante (2) y muy distante (1). Respecto al último tipo de variables control, los factores de tipo coyuntural, hemos tenido en cuenta las *valoraciones retrospectivas de la actuación del gobierno*, de la *situación económica* y de la *situación política*. Las tres son consideradas a nivel de CC. AA. y están medidas a través de tres variables de tipo ordinal de cinco niveles: muy buena (5), buena (4), regular (3), mala (2) y muy mala (1).

Por último, en cuanto nuestra variable independiente clave, el *impacto de los líderes*, hemos estudiado sus características personales y sus posiciones en los temas de debate político, consideradas como las dos dimensiones que componen las imágenes de los líderes (Hellweg, 2004). Para ello hemos medido el impacto de los líderes a través de la valoración de los mismos, medida en una escala de 0 a 10. En este sentido, Rico (2007: 341 y 349) señalaba cómo las dimensiones personal y política de los líderes contribuyen potencialmente a la popularidad de un candidato. En este caso, a pesar de ser conscientes de que estas valoraciones responden tanto a las características personales del candidato como a factores relacionados más estrechamente con las posiciones políticas que estos adoptan, la falta de datos referentes a las características personales nos ha obligado a considerar las valoraciones de forma global. A pesar de ello y gracias a la inclusión en el cuestionario correspondiente a Cataluña de una pregunta que hace referencia a la importancia de la personalidad del candidato, lo que sí podemos afirmar es que, en este caso, tan solo un 28 por ciento de los encuestados considera que lo importante en las elecciones autonómicas es la personalidad de los candidatos²³.

Antes de comenzar a trabajar con los modelos de voto, y sin querer desviarnos del objetivo principal del trabajo —la importancia del liderazgo en la decisión de voto—, gracias a la inclusión de una pregunta sobre las razones del voto en los tres cuestionarios, vamos a ver hasta qué punto los encuestados afirman que ser el partido con mejores líderes o con el mejor candidato ha sido una de las razones que les llevaron a votar por una determinada opción política²⁴. La tabla 4 muestra que en las tres CC. AA., los porcentajes de encuestados que afirman que la razón por la cual votaron a una determinada opción política era que esta contaba con el mejor candidato o con los mejores líderes, es muy bajo, sobre todo en el caso de Cataluña. Por el contrario, la razón que ha tenido mayor peso es que dicha fuerza defendía mejor los intereses de su CC. AA. o la que mejor representaba sus ideas.

23. En el cuestionario se les pregunta en concreto hasta qué punto están de acuerdo con la siguiente afirmación: “En las elecciones autonómicas lo más importante es la personalidad del/la candidato/a y no su partido”. Tan solo un 27,5% reconoce estar de acuerdo con dicha afirmación.

24. Esta pregunta cuenta con la misma redacción para los casos de Galicia y País Vasco, en cambio en Cataluña dos de las categorías de respuesta son ligeramente diferentes. Estas diferencias aparecen detalladas en la tabla 7.

TABLA 4.

RAZONES POR LAS CUALES SE VOTÓ POR UN DETERMINADO PARTIDO

	Galicia		País Vasco		Cataluña	
	1º	2ª	1º	2ª	1º	2ª
Es la fuerza que mejor defiende los intereses la CC. AA.	36,7	16,5	29,4	16,9	24,6	12,8
Es quien mejor representa las ideas de la gente como yo	20,8	36,5	27,1	20,7	25,0	20,6
Es la fuerza política con el mejor candidato / La que tiene mejores líderes ^a	9,7	8,9	7,0	15,5	2,8	7,3
Es la fuerza política más capacitada para gobernar	8,4	15,8	9,8	15,8	7,5	15,5
Es el partido más unido / El que le inspira más confianza ^a	2,0	3,8	1,5	3,9	19,7	26,9
Siempre voto a esta opción política	12,5	9,0	13,5	11,0	11,0	8,5
Otra respuesta	10,0	9,4	11,7	16,1	9,3	8,4
(N)	(1922)	(1683)	(1793)	(1524)	(1539)	(1280)

Los datos reflejan el porcentaje de encuestados que afirmó que cada una de estas era bien la razón principal de su voto, o la segunda.

^a La segunda parte de la afirmación corresponde a Cataluña, en donde las categorías de respuesta eran ligeramente diferentes. Fuente: Es2796, Es2795 y Es2857.

Si analizamos estos mismos datos desagregados por votantes de cada partido (tabla 5), comprobamos que en dos de las tres CC. AA. (Galicia y Cataluña) son los votantes del PP los que en mayor porcentaje afirman haberle votado por tener los mejores líderes. En cuanto al País Vasco, son los votantes del PNV los que se decantan por esta opción en mayor porcentaje.

Estos datos que acabamos de ver presentan dos problemas: son meramente descriptivos y su utilidad ha sido cuestionada en diversas ocasiones. Las reticencias provienen de las sospechas acerca de la capacidad de los individuos para reconocer las consideraciones que intervienen en sus decisiones, sobre todo cuando atañen a la política (Rico, 2002a: 233). Además existen evidencias de que los encuestados tienden a racionalizar su conducta, buscando motivos que justifiquen sus preferencias a los ojos de otros (Rahn *et al.* 1994), por lo que parecería lógico que sean las consideraciones más “racionales” —el programa y la actuación de los partidos— las que registran los porcentajes de respuesta más elevados como factores de voto, sobre todo teniendo en cuenta que son presentadas como alternativas diferenciadas, haciendo posible la comparación entre ellas. Sobre todo si tenemos en cuenta que el líder, caracterizado como un producto mediático, probablemente padece las consecuencias del conocido fenómeno que hace que el individuo se considere menos susceptible que el resto de la gente a la persuasión de los medios (Tyler y Cook, 1984; Rico, 2002b). En esta línea, hay trabajos (Shamir, 1994) en los que se ha constatado que la percepción del carisma de los candidatos no tiene un mayor impacto electoral entre los individuos más predispuestos a adscribir importancia al liderazgo en sus decisiones.

TABLA 5.
RAZONES POR LAS CUALES SE VOTÓ A CADA UNO DE LOS PARTIDOS

	Galicia				País Vasco				Cataluña			
	PP	PSdG	BNG	PNV	PSE	PSE	PP	Aralar	CIU	PSC	PP	ICV
Mejor defiende los intereses de la CC. AA.	35,2	29,3	60,9	52,7	11,2	8,5	18,8	35,5	6,5	2,9	5,9	47,0
Quien mejor representa las ideas de la gente como yo	15,1	30,9	14,1	8,8	39,1	46,5	49,6	10,7	39,2	35,3	51,0	23,9
El que tiene el mejor candidato / mejores líderes	13,7	7,0	4,4	12,4	7,4	1,4	2,6	3,3	1,2	4,9	0,7	2,6
El más capacitado para gobernar	10,7	6,8	6,1	12,4	10,4	12,7	3,4	14,1	1,2	4,9	-	0,9
El partido más unido / le inspira más confianza	2,1	2,0	0,3	0,5	1,4	2,8	6,0	21,9	15,4	26,5	27,5	7,7
Siempre voto a esta opción	12,7	16,3	7,1	10,5	17,2	14,1	4,3	6,4	29,2	14,7	11,1	12,8
Otra respuesta	10,6	7,7	7,1	2,7	13,4	14,1	15,4	8,1	7,3	10,8	3,9	5,1
(N)	(923)	(614)	(297)	(582)	(366)	(71)	(117)	(730)	(260)	(102)	(153)	(117)

Los datos reflejan el porcentaje de encuestados que afirmó que cada una de estas era bien la razón principal de su voto o la segunda.
Fuente: es2796, es2795 y es2857.

Por lo tanto, aunque estos datos nos puedan dar una idea de las razones que los encuestados dan para explicar su voto, no nos dicen hasta qué punto la valoración de los líderes ha resultado determinante en la dirección de este. Para conocer esto, hemos construido los dos modelos de voto a los que hacíamos referencia al principio del apartado para cada una de las opciones políticas objeto de nuestro estudio²⁵. El primero de ellos (modelo control) cuenta con las variables independientes secundarias o variables control, el segundo (modelo liderazgo) es el que mide el efecto de nuestra variable independiente clave. El análisis estadístico empleado ha sido la regresión logística multinomial, en el que la variable dependiente es el recuerdo de voto declarado en las últimas elecciones autonómicas en cada caso. Dado que los coeficientes de este análisis reflejan el contraste entre dos categorías de respuesta, hemos optado por fijar como categoría de referencia el partido que obtuvo mayor porcentaje de votos en las elecciones objeto de estudio, esto es: PP en Galicia, PNV en País Vasco y CiU en Cataluña²⁶.

Antes de entrar en detalle en la descripción de estos resultados, hemos de advertir que los referentes al caso vasco, sobre todo los relativos al PP, deben interpretarse con sumo cuidado, dado que en el País Vasco existe cierta reticencia a reconocer que se ha votado al PP. Por ejemplo, en este caso, a pesar de que el PP obtuvo más del doble de votos que Aralar, solo 73 encuestados reconocen haberle votado, frente a los 117 que afirman haber votado a Aralar. Por tanto, y para evitar interpretaciones erróneas, hemos decidido no analizar los resultados relativos a esta formación en Euskadi.

En cuanto al resto de los casos, las tablas 6, 7 y 8 reflejan los resultados de los modelos de regresión logística en cada una de las tres CC. AA. Estas muestran cómo las variables que resultan estadísticamente significativas son fundamentalmente las de carácter actitudinal y coyuntural, en concreto la cercanía a los partidos, la ideología y la valoración retrospectiva de la situación económica y de la actuación del gobierno. Respecto al nacionalismo, aunque se esperaba que este tuviese un peso equivalente al de la ideología, los resultados muestran que no es así. Tan solo en Cataluña —a excepción del PP— resulta estadísticamente significativo. En cuanto a la otra comunidad autónoma, donde se esperaba que este fuese relevante, el País Vasco, tan solo lo es en los modelos control.

25. Dado el pequeño porcentaje de encuestados que reconoce dar importancia a los líderes de los partidos, y el alto número de variables con las que cuentan los modelos, se ha desestimado la posibilidad de dividir la muestra entre quienes se la conceden y los que no, por los riesgos metodológicos que implicaría.

26. En cuanto a las otras opciones de respuesta hemos decidido tener en cuenta aquellas con mayor porcentaje de votos. En Galicia PSdG y BGN, en País Vasco PNV, PSE, PP y Aralar, y en Cataluña CiU, PSC, PP, ICV y ERC.

TABLA 6.

MODELOS DE VOTO PARA LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2009 EN GALICIA

	PSdG vs PP		BNG vs PP	
	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo
Intersección	0,292 (1,686)	3,014 (2,244)	0,747 (2,083)	6,209 (2,583)
Sexo (mujer)	-0,193 (0,299)	0,237 (0,419)	-0,469 (0,366)	-0,411 (0,488)
Edad	-0,034 (0,147)	0,078 (0,191)	0,087 (0,183)	0,092 (0,230)
Estudios	-0,008 (0,015)	-0,037+ (0,019)	-0,005 (0,018)	-0,034 (0,023)
Situación laboral ^a				
Trabajadores por cuenta propia	0,569 (0,446)	0,656 (0,578)	0,713 (0,534)	0,681 (0,683)
Parados	0,365 (0,550)	0,678 (0,674)	0,261 (0,625)	0,361 (0,770)
Jubilados y pensionistas	1,103+ (0,584)	2,255** (0,776)	-0,010 (0,745)	0,563 (0,983)
Estudiantes	2,196* (0,890)	1,383 (1,334)	2,242* (0,969)	1,436 (1,455)
Labores del hogar	0,279 (0,640)	1,104 (0,876)	-0,841 (0,906)	-1,960 (1,448)
Cercanía a los partidos				
PP	-2,257*** (0,243)	-1,899*** (0,280)	-2,527*** (0,282)	-1,960*** (0,329)
PSdG	1,787*** (0,250)	2,056*** (0,310)	-1,345*** (0,361)	-0,793* (0,398)
BNG	0,286 (0,231)	-0,104 (0,282)	3,201*** (0,353)	2,135*** (0,388)
Nacionalismo	0,092 (0,074)	-0,020 (0,102)	0,193* (0,091)	0,014 (0,125)
Ideología	-0,992*** (0,128)	-0,867*** (0,169)	-1,053*** (0,155)	-1,042*** (0,190)
Situación económica	0,167 (0,215)	0,258 (0,276)	-0,134 (0,266)	0,005 (0,333)
Situación política	-0,010 (2,243)	0,040 (0,341)	-0,050 (0,294)	-0,323 (0,394)
Actuación PSdG	1,240*** (0,271)	0,927* (0,370)	0,303 (0,363)	-0,047 (0,483)
Actuación BNG	0,067 (0,245)	0,036 (0,319)	1,301*** (0,325)	1,169** (0,431)

TABLA 6. (CONT.)

MODELOS DE VOTO PARA LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2009 EN GALICIA

	PSdG vs PP		BNG vs PP	
	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo
Valoración de líderes				
Alberto Núñez Feijóo (PP)		-1,078*** (0,151)		-1,007*** (0,162)
Emilio Pérez Touriño (PSdG)		0,445** (0,154)		-0,427* (0,201)
Anxo Quintana (BNG)		0,276+ (0,144)		1,276*** (0,197)
	Modelo Control: 0,751			
Pseudo R-cuadrado (McFadden):	Modelo Liderazgo: 0,823			

Los datos reflejan los coeficientes de regresión logística multinomial. Errores típicos entre paréntesis. Niveles de significación estadística: *** $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$; + $p < 0,1$.

^a La categoría de referencia es el grupo de trabajadores por cuenta ajena.

Fuente: Estudios postelectorales del CIS: ES2796.

TABLA 7.

MODELOS DE VOTO PARA LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2009 EN PAÍS VASCO

	PSE EE vs PNV		PP vs PNV		Aralar vs PNV	
	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo
Intersección	5,321 (2,025)	4,735 (5,088)	-12,45 (7,941)	-79,696 (19592)	-0,225 (2,643)	-3,190 (4,168)
Sexo (mujer)	-0,037 (0,411)	1,582 (0,991)	0,665 (1,158)	8,026 (4007)	1,075* (0,483)	1,286+ (0,660)
Edad	0,030 (0,020)	0,010 (0,054)	-0,008 (0,060)	-0,062 (171)	-0,020 (0,024)	-0,029 (0,032)
Estudios	0,014 (0,210)	-0,584 (0,647)	0,446 (0,550)	9,071 (2159)	0,130 (0,278)	0,137 (0,388)
Situación laboral						
Trabajadores por cuenta propia	0,286 (0,768)	-4,968** (1,721)	-0,414 (2,052)	-8,206 (13313)	-1,136 (0,919)	-2,318 (1,595)
Parados	-0,817 (0,759)	1,929 (3,739)	-1,892 (2,642)	-10,488 (11483)	-1,234 (0,894)	-0,207 (1,342)
Jubilados y pensionistas	-0,396 (0,700)	0,947 (1,857)	-0,573 (2,042)	2,718 (7937)	-1,705 (1,192)	-0,993 (1,593)
Estudiantes	0,655 (1,404)	-4,141 (8,398)			1,747+ (1,004)	0,641 (1,182)
Labores del hogar	0,704 (0,790)	2,752 (4,263)	1,761 (2,330)	12,600 (9,875)		

TABLA 7. (CONT.)

MODELOS DE VOTO PARA LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2009 EN PAÍS VASCO

	PSE EE vs PNV		PP vs PNV		Aralar vs PNV	
	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo
Cercanía al partido						
PNV	-3,436*** (0,427)	-4,949*** (1,224)	-0,682 (0,971)	4,687 (4119)	-3,353*** (0,406)	-2,555*** (0,531)
PSE/EE	3,439*** (0,428)	4,301*** (1,037)	-3,450+ (1,917)	-19,243 (6296)	0,180 (0,347)	-0,108 (0,489)
PP	0,525+ (0,269)	1,915* (0,963)	7,963*** (2,130)	27,847 (3239)	0,632+ (0,358)	0,901+ (0,525)
Aralar	-0,409 (0,275)	-3,175* (1,316)	-1,368 (0,895)	-6,808 (2290)	3,356*** (0,434)	2,680*** (0,601)
Nacionalismo	-0,337** (0,102)	-0,388 (0,277)	-0,513+ (0,311)	-2,487 (602)	0,271* (0,134)	0,323+ (0,185)
Ideología	-0,499** (0,163)	-0,404 (0,414)	0,491 (0,536)	1,201 (1487)	0,042 (0,139)	0,050 (0,196)
Situación económica	0,581* (0,274)	0,563 (0,684)	3,540** (1,168)	14,470 (1570)	0,395 (0,329)	0,603 (0,437)
Situación política	0,299 (0,280)	1,128+ (0,640)	-0,933 (0,803)	0,878 (1798)	0,077 (0,306)	0,056 (0,393)
Actuación del Gobierno	-1,539*** (0,334)	-0,859 (0,916)	-2,025* (0,803)	-18,085 (2604)	-1,770*** (0,432)	-0,948+ (0,568)
Valoración líderes						
Basagoiti (PP)		-0,444+ (0,266)		3,609 (1125)		-0,255 (0,163)
A. Ezenarro (Aralar)		0,372 (0,307)		4,411 (778)		1,036*** (0,260)
Ibarretxe (PNV)		-1,863*** (0,464)		-4,417 (1208)		-1,274*** (0,281)
Patxi López (PSE)		2,612*** (0,693)		0,819 (2427)		0,346+ (0,191)

Pseudo R-cuadrado (McFadden): Modelo Control: 0,751 Modelo Liderazgo: 0,823

Los datos reflejan los coeficientes de regresión logística multinomial. Errores típicos entre paréntesis. Niveles de significación estadística: *** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05; + p < 0,1.

^a La categoría de referencia es el grupo de trabajadores por cuenta ajena.

Fuente: es2795.

TABLA 8.

MODELOS DE VOTO PARA LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2010 EN CATALUÑA

	PSC		PP		ICV		ERC	
	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo
Intersección	-2,291 (1,662)	0,724 (2,591)	-3,824 (2,282)	-5,614 (3,391)	-3,978 (1,850)	-6,465 (2,678)	-4,410 (1,905)	-8,007 (2,937)
Sexo (mujer)	0,577+ (0,326)	1,229* (0,480)	0,079 (0,495)	0,262 (0,983)	0,544 (0,347)	0,598 (0,462)	0,080 (0,355)	0,523 (0,515)
Edad	0,005 (0,015)	0,001 (0,020)	0,043+ (0,024)	0,118* (0,047)	0,002 (0,016)	0,017 (0,022)	-0,015 (0,016)	0,009 (0,025)
Estudios	0,173 (0,179)	0,011 (0,244)	0,347 (0,255)	0,092 (0,422)	0,180 (0,194)	0,155 (0,254)	-0,035 (0,183)	0,155 (0,261)
Situación lab.								
Trabajador por cuenta propia	-1,029 (0,694)	-1,398 (0,914)	0,006 (0,857)	-3,553+ (1,992)	0,152 (0,607)	-0,198 (0,761)	1,184* (0,538)	0,620 (0,702)
Parados	-0,082 (0,490)	-0,962 (0,737)	0,509 (0,640)	0,304 (1,158)	-0,139 (0,500)	0,003 (0,682)	0,580 (0,509)	1,299 (0,712)
Jubilado/ pensionista	0,696 (0,582)	0,786 (0,849)	-0,125 (0,877)	-3,448+ (1,782)	-0,140 (0,693)	-0,292 (0,941)	0,571 (0,680)	0,524 (1,083)
Estudiante	-0,095 (1,115)	-1,197 (2,117)	-1,123 (2,545)	1,422 (4,889)	-0,173 (0,910)	0,327 (1,283)	-1,905+ (1,147)	-1,555 (1,562)
Labores del hogar	0,544 (0,711)	-1,129 (0,982)	0,152 (1,059)	-0,583 (1,938)	-0,229 (0,983)	-1,089 (1,225)	0,837 (1,154)	-1,417 (1,400)
Cercanía partido								
CiU	-3,051*** (0,285)	-2,697*** (0,406)	-2,705*** (0,454)	-1,492* (0,619)	-2,576*** (0,284)	-2,101*** (0,377)	-1,813*** (0,276)	-1,979*** (0,408)
PSC	3,195*** (0,289)	3,411*** (0,430)	-0,256 (0,299)	-0,646 (0,519)	0,166 (0,241)	0,441 (0,352)	0,155 (0,227)	0,370 (0,339)
PP	-0,209 (0,207)	-0,268 (0,339)	2,734*** (0,398)	3,249*** (0,816)	0,348 (0,229)	1,390*** (0,367)	-0,398 (0,266)	-0,195 (0,389)
ICV	0,097 (0,198)	-0,218 (0,322)	0,628+ (0,329)	1,270* (0,607)	3,207*** (0,307)	2,952*** (0,420)	0,217 (0,215)	-0,249 (0,320)
ERC	-0,421* (0,183)	-0,771** (0,296)	-0,725+ (0,382)	-1,116 (0,729)	-0,544** (0,187)	-0,689* (0,283)	2,228*** (0,282)	2,194*** (0,380)
Nacionalismo	-0,163* (0,072)	-0,240* (0,116)	-0,128 (0,108)	0,126 (0,223)	-0,037 (0,080)	-0,032 (0,123)	0,252** (0,094)	0,433** (0,153)
Ideología	-0,372** (0,123)	-0,383* (0,191)	0,072 (0,141)	0,418 (0,301)	-0,643*** (0,143)	-0,845*** (0,200)	-0,492*** (0,120)	-0,587** (0,185)
Situación económica	0,120 (0,218)	-0,405 (0,304)	0,202 (0,384)	-0,715 (0,717)	0,200 (0,237)	-0,043 (0,320)	-0,019 (0,245)	0,040 (0,360)
Situación política	0,048 (0,225)	-0,188 (0,325)	0,046 (0,293)	0,168 (0,484)	0,094 (0,237)	-0,025 (0,317)	-0,373 (0,242)	-0,612+ (0,326)

TABLA 8. (CONT.)

MODELOS DE VOTO PARA LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2010 EN CATALUÑA

		PSC		PP		ICV		ERC	
		Control	Liderazgo	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo	Control	Liderazgo
Actuación del Gobierno		0,705** (0,256)	0,636+ (0,375)	-0,433 (0,395)	-0,833 (0,727)	0,451+ (0,261)	0,725* (0,362)	0,846** (0,294)	0,666 (0,402)
Valoración líderes									
Artur Mas (CiU)			-0,759*** (0,178)		-1,412** (0,411)		-0,684*** (0,179)		-0,581** (0,193)
J. Montilla (PSC)			0,538** (0,161)		0,131 (0,218)		0,098 (0,169)		0,001 (0,168)
A. Sánchez (PP)			-0,180 (0,109)		0,321 (0,238)		-0,141 (0,114)		0,047 (0,116)
Puigcercós (ERC)			0,010 (0,138)		-0,336 (0,330)		-0,157 (0,143)		0,708*** (0,174)
J. Herrera (ICV)			0,463** (0,141)		0,450 (0,257)		0,827*** (0,158)		0,476** (0,152)
Pseudo R-cuadrado (McFadden): Modelo Control: 0,751 Modelo Liderazgo: 0,823									

Los datos reflejan coeficientes de regresión logística. Errores típicos entre paréntesis. Significación estadística: *** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05; + p < 0,1. a La categoría de referencia: trabajadores por cuenta ajena.
Fuente: es2857.

Volviendo a la pregunta del estudio, ¿hasta qué punto los líderes resultan determinantes a la hora de decidir el voto?, en los tres casos estudiados la inclusión de la valoración de los líderes mejora significativamente el ajuste del modelo²⁷. Por lo tanto, aunque cuando se les preguntó sobre las razones que les habían llevado a decidir su voto, la importancia que daban a los líderes era menor, cuando lo que se ha medido es la valoración que los encuestados hacen de estos, los resultados son distintos.

En Galicia y País Vasco observamos además que, al igual que ocurría en el estudio de Rico (2009), la influencia de estos líderes sigue un patrón muy similar al de las evaluaciones partidistas. En general, cuanto mayor es la cercanía a un determinado partido y cuanto mejor es la valoración de su líder, mayor es la probabilidad de votarle. Por otro lado, también observamos la reacción inversa, cuanto mayor es la distancia que separa a un votante de un determinado partido y más baja es la valoración de su líder, mayor es la probabilidad de votar por otro partido. No obstante, esto no se produce en todos los casos. Por ejemplo, en Galicia las valoraciones tanto del BNG como de su líder no resultan determinantes a la hora de votar al PSdG. En el País Vasco, las valoraciones del PSE y de su líder tampoco influyen en el voto a Aralar y a la inversa. Por último en Cataluña tan solo resultan determinantes las percepciones que se tengan de CiU y del propio partido por el cual se vota.

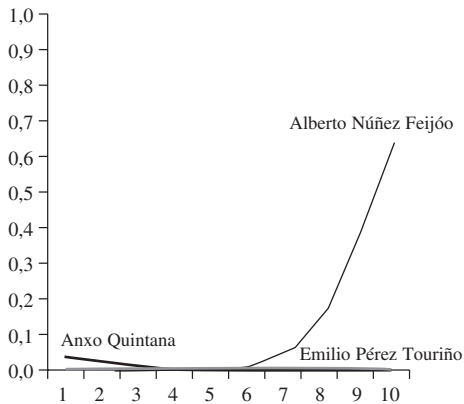
27. Nos basamos en el incremento del estadístico Pseudo R-cuadrado McFadden (ver tablas 6, 7 y 8).

Para un análisis más en detalle, teniendo en cuenta que la interpretación de los coeficientes logit no es directa, hemos llevado a cabo un cálculo de las probabilidades predichas de voto a cada partido en función de las valoraciones de los líderes.

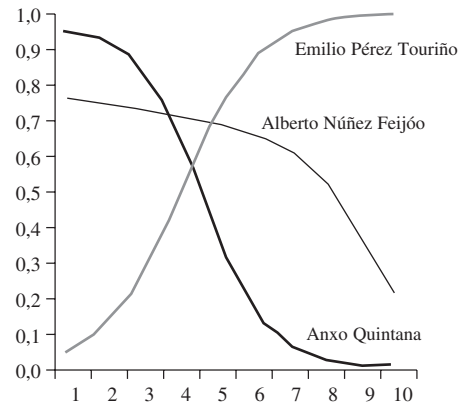
GRÁFICO 1.

SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LA VALORACIÓN DE LOS LÍDERES EN EL VOTO EN GALICIA

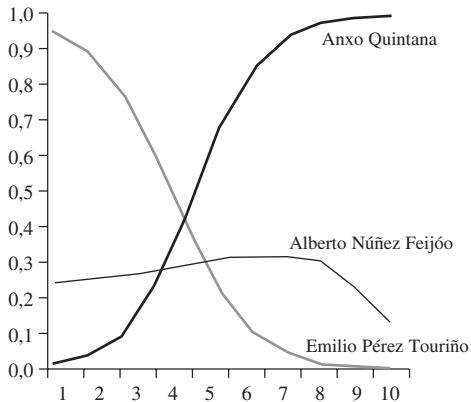
(A) Probabilidad de voto al PP



(B) Probabilidad de voto al PSdG



(C) Probabilidad de voto al BNG



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del número de estudio 2796.

En el caso gallego, el gráfico 1 muestra que, mientras en la probabilidad de voto al PSdG y al BNG (partidos que ocuparon el gobierno anterior) influye la valoración de los tres líderes estudiados, en el caso del PP solo resulta determinante la percepción del líder de este partido, Alberto Núñez Feijóo. En el PSdG y el BNG, el efecto de dicho líder es

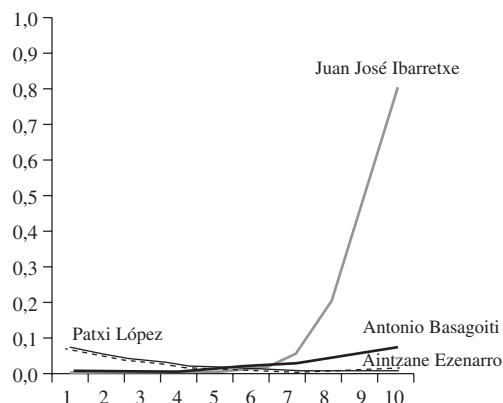
parecido, al aumentar la valoración del mismo disminuye la probabilidad de voto a uno de estos dos partidos, aunque es ligeramente más acusado en el caso del PSdG, sobre todo en las puntuaciones más bajas. Respecto a los candidatos de estas dos formaciones, tienen un efecto idéntico pero en sentido inverso, en la probabilidad de voto por las mismas. Así, la probabilidad de voto al PSdG aumenta de forma considerable con una valoración positiva del líder de esta formación (Emilio Pérez Touriño) y disminuye con la misma fuerza al aumentar las valoraciones del líder del BNG (Anxo Quintana). En el caso del BNG ocurre exactamente lo contrario.

Por su parte, en el País Vasco, el gráfico 2 refleja, de nuevo, que en el partido mayoritario (PNV) solo tiene un peso significativo la valoración de su propio líder, en este caso, Juan José Ibarretxe. Y de nuevo queda patente cómo la valoración de este líder tiene efectos importantes a la hora de determinar el voto por el resto de partidos. Este efecto es más acusado para el PSE, en el que las valoraciones negativas tanto de Ibarretxe como de Ezenarro (Aralar) tienen un efecto positivo, con un peso equivalente al de las valoraciones del líder socialista. Respecto a Aralar, hay que mencionar de nuevo que las valoraciones de los líderes de otras formaciones, sobre todo del PSE, tienen un efecto de las mismas dimensiones que las valoraciones de su propio líder, aunque en sentido inverso. No obstante, en este caso, salvo en las puntuaciones más altas, la valoración de Ibarretxe parece tener un efecto positivo²⁸.

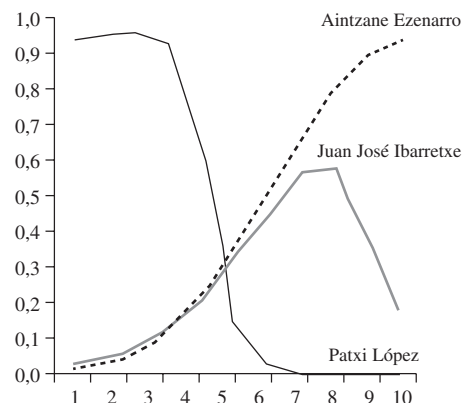
GRÁFICO 2.

SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LA VALORACIÓN DE LOS LÍDERES EN EL VOTO EN EL PAÍS VASCO

(D) Probabilidad de voto al PNV



(F) Probabilidad de voto a Aralar

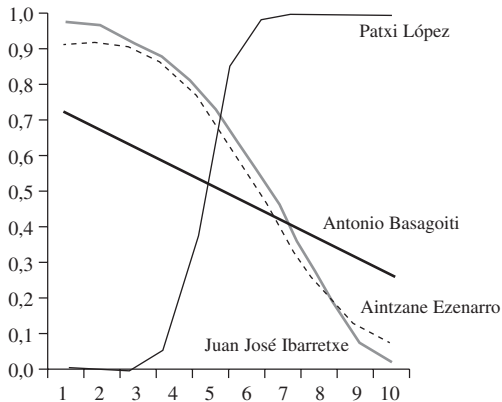


28. El efecto del líder del PP (Antonio Basagoiti) hemos preferido no interpretarlo por los problemas que entrañan los datos referentes a este partido en el País Vasco.

GRÁFICO 2. (CONT.)

SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LA VALORACIÓN DE LOS LÍDERES EN EL VOTO EN EL PAÍS VASCO

(E) Probabilidad de voto al PSE



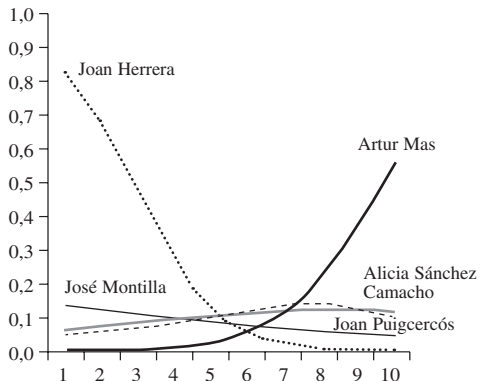
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del número de estudio 2795.

Por último, en el caso catalán, encontramos pautas diferentes. La valoración del líder de la formación mayoritaria (CiU), Artur Mas, no tiene efecto en la probabilidad de voto a todas las formaciones, incluso respecto a CiU tiene un peso relativo. Tan solo parece introducir cambios importantes en las probabilidades de voto al PP, donde resulta muy significativo en las valoraciones más bajas; y en la probabilidad de voto a ICV, donde tiene un efecto campana. En las valoraciones más bajas influye de forma positiva, aumentando la probabilidad de voto a ICV, pero a partir de valoraciones superiores a 6 su efecto es el inverso. Otro dato que debemos señalar es que, en el caso de CiU, las valoraciones del candidato de ICV (Herrera) tienen, al menos en las puntuaciones inferiores a 4, incluso más peso a la hora de determinar la probabilidad de voto a este partido. De esta forma una valoración de Joan Herrera inferior a 3 hace que la probabilidad de voto a CiU se duplique. Esto mismo ocurre con las valoraciones de Mas y la probabilidad de voto por el PP, donde de nuevo la valoración negativa de líder contrario tiene incluso más peso que la valoración positiva del líder del propio partido. Respecto al PSC, es el partido donde las valoraciones de su líder tienen menor peso. Algo que no ocurría en las otras dos CC. AA. analizadas.

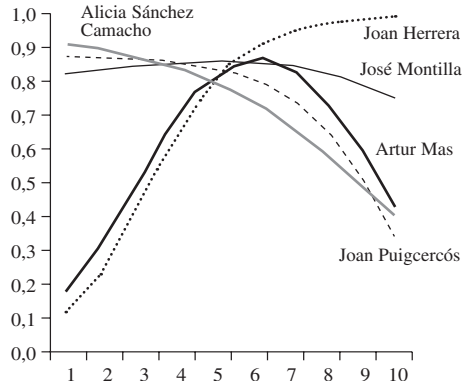
GRÁFICO 3.

SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LA VALORACIÓN DE LOS LÍDERES EN EL VOTO EN CATALUÑA

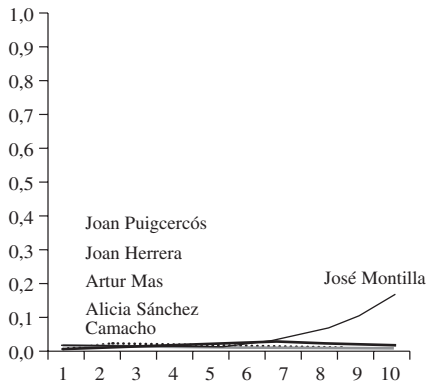
(A) Probabilidad de voto a CiU



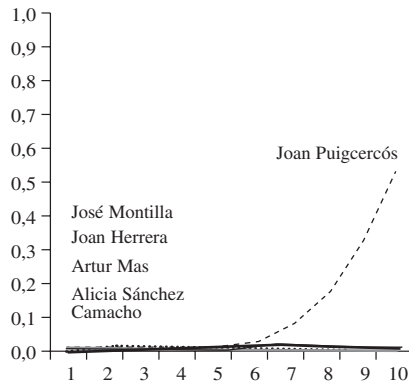
(D) Probabilidad de voto a ICV



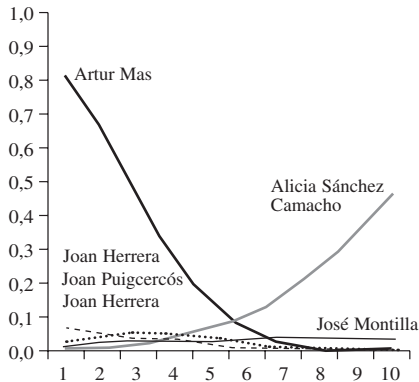
(B) Probabilidad de voto al PSC



(F) Probabilidad de voto a ERC



(C) Probabilidad de voto al PP



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del número de estudio 2857

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo era comprobar hasta qué punto el liderazgo influye en las decisiones de voto en las elecciones autonómicas en unos territorios particulares: Galicia, País Vasco y Cataluña. La hipótesis implícita en nuestro trabajo era que las valoraciones de los líderes influyen significativamente en la probabilidad de votar a un determinado partido. En cuanto al sentido de esta influencia, se planteaba la posibilidad de que esta pudiese actuar de dos formas diferentes: en sentido positivo, cuando la opinión favorable sobre un líder conduce a que el elector vote a este líder; pero también en sentido negativo, es decir, cuando la opinión desfavorable sobre un líder determina que el ciudadano opte por el adversario.

En este caso hemos comprobado que, efectivamente, en las elecciones autonómicas también se da ese fenómeno conocido como “presidencialización” de la política. Esto ha quedado patente en el análisis de las campañas electorales, todas ellas centradas en las imágenes de los líderes autonómicos, independientemente de la intervención de los líderes nacionales. Además, hemos podido comprobar cómo las imágenes de los líderes resultan determinantes a la hora de decidir el voto, y cómo lo hacen en los dos sentidos que acabamos de describir.

Por supuesto no todos los líderes han tenido la misma influencia. En general hemos visto que las valoraciones de los líderes de los partidos mayoritarios han tenido mayor peso, ya que han sido las únicas que han influido en la probabilidad de voto de todos los partidos estudiados. Podríamos pensar que esto se debe a que son los más conocidos por los votantes. Es cierto que los líderes de estas formaciones son los más conocidos, pero también es cierto que en el resto de los casos no hemos observado una relación entre conocimiento del líder y una mayor probabilidad de que la valoración del mismo resulte determinante en el voto. Además, ante la posibilidad de que el grado de conocimiento pudiese resultar determinante, se estimaron modelos alternativos en los que las valoraciones de los líderes eran sustituidas por el grado de conocimiento de los mismos (datos no mostrados) y el resultado fue negativo. Por lo tanto, no parece que lo determinante sea el grado de conocimiento sino la valoración en sí.

En cuanto a los factores institucionales que mencionábamos al inicio del trabajo, hemos observado cómo nuestra hipótesis de partida (a mayor unidad interna de la formación política mayor liderazgo y, por tanto, mayor probabilidad de que la valoración del líder determine el voto) parece cumplirse. En el caso catalán hemos visto que el PP es un partido con una importante división interna, algo que podría explicar el hecho de que la valoración de su líder no resulte significativa (tabla 8) ni a la hora de determinar la probabilidad de voto por su propio partido, aunque este es un dato que debería ser comprobado en investigaciones posteriores.

Para completar nuestra investigación, hemos hecho referencia al carácter positivo o negativo de estas influencias. De acuerdo con esto, hemos comprobado una vez más cómo

en estos casos se perciben influencias de ambos tipos, llegando en ocasiones a ser más importante la negativa que la positiva.

En definitiva, los líderes autonómicos en Cataluña, el País Vasco y Galicia tienen importancia a la hora de decidir el voto. No obstante, esta influencia es relativa, por lo que el liderazgo político en estas comunidades no es un factor determinante, aunque sí influyente en las elecciones. Las características propias de estas regiones marcan de forma decisiva la orientación del voto, por lo que los líderes tienen un papel secundario en ellas.

Referencias

- Alcántara, M. 2012. *El oficio del político*, Madrid: Tecnos.
- Barreiro, B., Sánchez-Cuenca, I. 1998. "Análisis del cambio de voto hacia el PSOE en las elecciones de 1993", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 82: 191-211.
- Bartle, J., Crewe, I. 2002. "The impact of party leaders in Britain: strong assumptions, weak evidence", en King, Anthony (ed.), *Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartle, J., Crewe, I. King, A. 1997. "Was it Blair who won it? Leadership effects in the 1997 British general election", trabajo preparado para el encuentro anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., agosto-septiembre de 1997.
- Bean, C., Mughan, A. 1989. "Leadership effects in parliamentary elections in Australia and Britain", *American Political Science Review* 83 (4): 1165-1179.
- Berglund, F., Holmberg, S., Schmitt, H., Thomassen, J. 2005. "Party Identification and Party Choice", en Thomasse, J (ed.), *The European Voter. A comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Biezen, I., Hopkin, J. 2005. "The presidentialization of Spanish democracy: sources of primer-ministerial power in post-Franco Spain", en Poguntke, T., Webb, P., *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- Blondel, J. 1987. *Political Leadership. Toward a General Analysis*. Londres: Sage.
- Bosch, A., Rico, G. 2003. "Leadership effects in regional elections: the Catalan case", *Working Papers*, 216. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Burns, J. M. 1978. *Leadership*. Nueva York: Harper and Row.
- Caínzos, M. Á., Jiménez, F. 2003. *La valoración de candidatos como factor explicativo del voto: análisis comparado de sus efectos en elecciones generales y autonómicas*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Clarke, H. D.; Sanders, D.; Stewart, M. C., Whiteley, P. 2004. *Political choice in Britain*. Oxford: Oxford University Press.

- Colton, T J. 2000. *Transitional citizens: voters and what influences them in the new Russia*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 2002. “The leadership factor in the Russian presidential election of 1996”, en King, A. (ed.), *Leaders’ personalities and the outcomes of democratic election*. Oxford: Oxford University Press.
- Conover, P. J., Stanley, F. 1986. “The role of inference in the perception of political candidates”, en Lau, R. R., Sears, D. O. (eds.), *Political cognition*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Crewe, I., King, A. 1994a. “Are British elections becoming more ‘presidential’?”, en Jennings, M. K., Mann, T. E. (eds.), *Elections at home and abroad. Essays in honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Curtice, J., Holmberg, S. 2005. “Party leaders and party choice: a comparative study of modern democracies”, en Thomassen, J. (ed.), *The European voter*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis James, A. 1985. *The logic of causal order*. Newbury Park, CA: Sage.
- Elcock, Howard J. 2001. *Political Leadership*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Elgie, R. 1995. *Political Leadership in Liberal Democracies*. Londres: MacMillan Press.
- Farrell, D. M., Webb, P. 2000. “Political parties as campaign organizations”, en Dalton, R. J., Wattenberg, M. P. (eds.), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Graetz, B., McAllister, I. 1987. “Party leaders and election outcomes in Britain, 1974-1983”, *Comparative Political Studies* 19 (4): 484-507.
- Gunther, R. 1986. “El realineamiento del sistema de partidos de 1982”, en Linz, J. J., Montero, J. R. (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- 1991. “The dynamics of electoral competition in a modern democracy: models of Spanish voting behavior, 1979 and 1982”, *Working Papers*, 28. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- 1992. *Política y cultura en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Gunther, R., Montero, J. R. 1994. “Los anclajes del partidismo: un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa”, en Pilar del Castillo (ed.), *Comportamiento político y electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Hellweg, S. A. 2004. “Campaigns and candidate images in American presidential elections”, en Kenneth L. Hacker (ed.), *Presidential candidate images*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Justel, M. 1992. “El líder como factor de decisión y explicación de votos”, *Working Papers*, 51. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Kellerman, B. 1984. *The Political Presidency: Practice of Leadership from Kennedy to Reagan*. Oxford: Oxford University Press.

- Lago Peñas, I., Montero Gilbert, J. R. 2009. "Coordination between electoral arenas in multilevel countries", *European Journal of Political Research* 48: 176-203.
- Lipset, S. M., Rokkan, S. 1967. *Party systems and voter alignments: cross-national perspective*. Nueva York: Free Press.
- Marsh, M. 1998. "Testing the second order election model alter tour European elections", *British Journal of Political Science* 28: 591-607.
- Miller, W. E., Merrill Shanks, J. 1982. "Policy directions and presidential leadership: alternative interpretations of the 1980 presidential election", *British Journal of Political Science* 12 (3): 299-356.
- Montero, J. R., Llera, F. J., Torcal, M. 1992. "Sistemas Electorales en España: una recapitulación", *Revista de Investigaciones Sociológicas* 58: 7-56.
- Natera, A. 2001. *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Oñate, P. 2009. "La heterogeneidad espacial del comportamiento electoral y la solidez de las especificidades de los sistemas de partidos en la España multinivel", en Pallarés, F. (ed.), *Elecciones, comportamiento político y gobierno en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pallares, F. 1991. "Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral", *Revista de Estudios Políticos* 71: 281-323.
- Popkin, S. L. 1994. *The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns* (2ª ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Rahn, W. M., Krosnick, J. A., Breuning, M. 1994. "Rationalization and derivation processes in survey studies of political candidate evaluation", *American Journal of Political Science* 38 (3): 582-600.
- Rapoport, R. B. 1997. "Partisanship change in a candidate-centered era", *Journal of Politics* 59 (1): 185-199.
- Rico, G. 2002a. *Líderes políticos, opinión pública y comportamiento electoral en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- 2002b. *Candidatos y elecciones: la popularidad de los líderes políticos y su impacto en el comportamiento electoral*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials
- 2007. "¡No nos falles! Los candidatos y su peso electoral", en Montero Gibert, J. R., Lago Peñas, I., Torcal Lorient, M., *Elecciones generales 2004*. Madrid: CIS, pp. 331-360.
- 2009. *Líderes políticos, opinión pública y comportamiento electoral en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Reif, K., Schmitt, H. 1980. "Nine Second Order National Elections. A Framework for the Analysis of European Elections Results", *European Journal of Political Research* 8 (3-44).
- Schmitt, H. 2005. "Las elecciones al Parlamento Europeo de 2004. ¿Siguen siendo elecciones de segundo orden?", en Molins, J., Oñate, P. (eds.), *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Shamir, B. 1994. "Ideological position, leaders' charisma, and voting preferences: personal vs. partisan elections", *Political Behavior* 16 (2): 265-287.
- Sniderman, P. M., Brody, R. A., Tetlock, P. E. 1991. *Reasoning and choice: explorations in political psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tyler, T. R., Cook, F. L. 1984. "The mass media and judgments of risk: distinguishing impact on personal and societal level judgments", *Journal of Personality and Social Psychology* 47 (4): 693-708.
- Tucker, R. C. 1995. *Politics as Leadershi*. Columbia: University of Missouri Press.
- Vallès, J. M. 1991. "Entre la regularidad y la indeterminación. Balance sobre el comportamiento electoral en España (1977, 1990)", en *España a debate. La política*, ed. José Vidal-Beneyto. Madrid: Tecnos.

Presentado para evaluación: 23 de febrero de 2012

Aceptado para su publicación: 27 de febrero de 2013

TERESA MATA LÓPEZ, Universidad Autónoma de Madrid

teresa.mata@uam.es

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid en 2007. Primer Premio Nacional de Fin de Estudios Universitarios y Premio extraordinario de Fin de Carrera. En la actualidad es becaria predoctoral (FPU) en el departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Su principal línea de investigación es el comportamiento electoral.

MANUELA ORTEGA RUIZ, Universidad de Granada

manuelaortega@ugr.es

Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada, es profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de dicha Universidad. Entre sus publicaciones más importantes se encuentran "Obama es el mensaje" (*Psicología Política*, nº 39, 2009), y "Los presidentes autonómicos como *regional-makers*" (*Barataria*, nº 11, 2010), ambos artículos escritos junto a F. Javier Luque Castillo. Es autora, junto con Luque y Teresa Mata, del libro *La percepción de los ministros del Gobierno de España* (CIS, 2010). Sus líneas de investigación son el liderazgo político, el pensamiento político, política comparada y el sistema político español.

La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas LGTB en Cataluña

The Implementation of Political Intersectionality for LGBT Policies in Catalonia

Gerard Coll-Planas y Marta Cruells

Resumen

En el marco de la discusión académica está emergiendo con fuerza la necesidad de abordar la interacción entre distintas desigualdades en el diseño e implementación de políticas públicas, siendo el enfoque interseccional una propuesta teórica muy interesante. Se detecta, sin embargo, que hacen falta más análisis empíricos que permitan dar cuenta de los avances y obstáculos con que se encuentran las políticas públicas para implementar la interseccionalidad entre diversas desigualdades. En este artículo analizamos las recientes políticas de igualdad LGTB, centrándonos en el caso catalán, para ver cómo adoptan la relación entre desigualdades, y detectar cuáles son los factores clave que interfieren en la implementación de un modelo interseccional.

Palabras clave: género, LGTB, políticas públicas, igualdad, interseccionalidad.

Abstract

In the framework of academic discussion, it is emerging the necessity to deal with the interaction between different inequalities in the public policy's design and implementation, being the intersectional approach a very interesting theoretical proposal. It has been detected, however, that more empiric analysis are needed in order to prove the obstacles and advances found in the public policies to implement the intersectionality between different inequalities. In this article, we analyze recent LGTB equality policies, study in the Catalan case in particular, to see how they conceive the relationship between inequalities, and to detect which are the main factors that interfere in the implementation of a intersectional model.

Keywords: gender, LGTB, publicpolicies, equality, intersectionality.

INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la ciencia política se ha desarrollado con intensidad a lo largo de las tres últimas décadas el debate acerca de la incorporación del enfoque interseccional en las políticas de igualdad. En esta dirección, se argumenta que abordar desde las políticas públicas estrategias de consecución de la igualdad centradas exclusivamente en una dimensión de igualdad, sitúa en los márgenes a todas aquellas personas que se ven afectadas por la intersección de varias desigualdades. En consecuencia, se requiere el diseño y la implementación de políticas de igualdad que tengan en cuenta la interacción entre ejes de desigualdad (Lombardo y Verloo, 2010).

En este contexto, el problema central es pensar cómo ampliar la igualdad en nuestras sociedades a través de unas políticas que tengan más en cuenta la interacción entre desigualdades logrando así una mayor capacidad de inclusión. En este sentido, si bien el debate teórico está contribuyendo con intensidad a avanzar en la comprensión de este problema político, como apunta Hancock (2007), se requiere todavía de mayor investigación empírica en el ámbito de la ciencia política para entender, en la práctica política, las ventajas, los inconvenientes, los obstáculos y las consecuencias no previstas de la implementación de políticas que integren diferentes desigualdades desde una perspectiva interseccional.

La finalidad del presente artículo¹ es precisamente ofrecer un análisis empírico sobre las diferentes formas de enfocar la igualdad y las relaciones entre desigualdades en el caso de las políticas dirigidas a las personas lesbianas, gays, trans² y bisexuales (LGTB, en adelante) en Cataluña (ver apartado 3.2 para más detalle). El caso que proponemos es especialmente interesante por tres razones. En primer lugar, porque estas políticas ya nacen de la intersección de dos desigualdades: la de orientación sexual y la de identidad de género. En segundo lugar, porque nos permite estudiar cómo se plantea la relación de la homofobia y la transfobia con la desigualdad entre mujeres y hombres, ya que ambos ejes, aunque se suelen abordar por separado se puede argumentar que están íntimamente relacionados (Borrillo, 2001; Butler, 2001a y 2001b; Rubin, 1989). Y en tercer lugar, porque la política catalana LGTB es pionera a nivel europeo, y supone un caso relevante para llevar a cabo este análisis.

El objetivo del artículo es detectar y sistematizar los límites y oportunidades que suscitan los modelos implementados por estas políticas y su capacidad de articulación con otras desigualdades, en especial con la igualdad de mujeres y hombres. Más concretamente nos hemos centrado en analizar estas políticas en función de: a) los modelos de políticas

1. Este artículo, que se basa en un artículo que se publicará próximamente en *European Journal of Women's Studies* (Cruells y Coll-Planas, 2013), se ha elaborado en el marco del proyecto Against Homophobia. European Local Administration Devices (AHEAD), cofinanciado por la Dirección de Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Unión Europea. Queremos agradecer a Emanuela Lombardo, Eva Alfama y Joan Subirats sus comentarios a versiones previas del artículo.

2. La palabra "trans" se utiliza como término paraguas que engloba todas las personas cuya identidad de género no se corresponde a la socialmente asignada en función de su sexo. Se trata de una categoría que no tiene en cuenta si la persona se ha operado, ni la lectura política que hace de su situación.

de igualdad (*single issue*, discriminación múltiple e interseccional), entendiendo que una misma política puede contener rasgos de los diferentes modelos; b) detectar las ventajas y los inconvenientes de los diferentes modelos implementados; c) definición del *target*, teniendo en cuenta el enfoque minorizador/universalizador y la definición del género; y d) rastrear cómo abordan las diferentes políticas el cruce entre diferentes desigualdades, especialmente con el eje mujer/hombre.

Para ello, tanto las dinámicas institucionales como el modo de definir la política serán el foco de nuestra atención. En base a este análisis, expondremos los elementos clave y retos de futuro que se puedan delinear para una práctica política interseccional.

El artículo se organiza en primer término con un apartado teórico, en el que realizamos un breve repaso sobre la literatura respecto a los tres modelos de articulación de las políticas de igualdad LGTB y planteamos el rol que tienen la definición del *target* y del género en cada modelo. A continuación, describimos la aproximación metodológica y el trabajo de campo llevado a cabo. En el siguiente apartado se analizan las políticas LGTB catalanas. El artículo acaba con unas conclusiones en las que se sintetizan los límites y oportunidades de las diferentes políticas analizadas, así como los retos de futuro para el avance hacia unas políticas de mayor carácter interseccional.

PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS

Modelos de políticas de igualdad

POLÍTICAS *SINGLE ISSUE*

El modelo fundamentalmente adoptado hasta el momento, tanto a nivel europeo como español por las políticas de igualdad (incluidas las LGTB), ha sido el de *single issue*. Estas políticas tienen la ventaja de poner el foco en una problemática muy concreta y puede conseguir grandes avances en la consecución de la igualdad de los grupos destinatarios, en especial cuando se acompaña de una estrategia de *mainstreaming* para permear al conjunto de las políticas públicas. Este ha sido el caso de las políticas de igualdad mujer/hombre (Beveridge y Nott, 2002; Braithwaite, 2005; Rees, 2005; Verloo, 2005). El riesgo de esta estrategia es que se pierda de vista la interacción con otros ejes de desigualdad y se centre solo en el grupo discriminado, desatendiendo el carácter relacional de su situación.

En el caso de las políticas *single issue* LGTB, estas son muy recientes y su implementación es incipiente e irregular en el contexto europeo (ver Coll-Planas, 2011). Hay que precisar que se trata de un planteamiento *single issue* con matices, ya que el mismo acrónimo LGTB da cuenta de la heterogeneidad que engloba. Los orígenes de esta alianza entre gays, lesbianas, trans y bisexuales debemos buscarla en la década de 1970, aunque el acrónimo LGBT se acuña en la década de 1990 con el objetivo de aglutinar políticamente grupos sociales que se consideran distintos pero que sufren una discriminación con raíces

comunes. La creación de este clúster responde tanto a los intereses del activismo —al representar a más grupos sociales se pretende ganar fuerza y visibilidad—, como a factores más estructurales —pues históricamente la orientación sexual y la identidad de género³ se han construido y conceptualizado de forma interrelacionada— (ver Coll-Planas, 2010).

Sin embargo, la articulación del clúster LGTB no está exenta de tensiones (Monro y Richardson, 2011; Coll-Planas, 2010). Entre estas cabe destacar dos que son relevantes para nuestro objeto de estudio. En primer lugar, las discrepancias de parte del feminismo lésbico que cuestiona la alianza de las mujeres lesbianas con los hombres gays. Por ejemplo, Sheila Jeffreys (1996) prioriza la lucha para combatir las desigualdades entre mujeres y hombres, y le resulta inconcebible juntarse en la lucha con hombres, independientemente de su orientación sexual, por ser antagonistas en su lucha primordial. En segundo lugar, encontramos el frente que cuestiona la conveniencia de la intersección entre los ejes de sexualidad (que interpela a gays, lesbianas y bisexuales) y el de identidad de género (que se refiere a las personas trans). Se argumenta que se trata de dos ejes diferentes que no deberían mezclarse. Esta posición es sostenida sobre todo por parte de gays y lesbianas y se puede interpretar que tiene como objetivo alejarse de la asociación con las personas trans, por estar más estigmatizadas y no contribuir a dar “buena imagen” (Coll-Planas, 2010).

DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE

El modelo de la discriminación múltiple, de más reciente incorporación en las políticas públicas, está siendo fuertemente impulsado por la Unión Europea en los últimos quince años, ya sea mediante agendas o leyes (Directiva 2000/78/EC, Propuesta de Directiva del Consejo SEC[2008]2180) o con la creación de organismos unificados de igualdad que se ocupan de los diferentes tipos de discriminación, como la Fundamental Rights Agency. Esta tendencia se ha trasladado progresivamente a los Estados miembros (Bell *et al.*, 2007; FRA, 2009), y ya son diecisiete aquellos que lo han implementado.

Entre las ventajas del modelo de discriminación múltiple se encuentran el aprovechamiento de las economías de escala, la coherencia en la interpretación legal de la discriminación y la posibilidad de abordar los casos de discriminación múltiple (FRA, 2009). De esta forma, se asume que las personas que agrupa en su seno no están solamente definidas por su identidad de género y sexualidad sino que en la configuración de su posición social intervienen otros factores, como la edad, la raza o la clase social.

3. La orientación sexual es “la capacidad de atracción emocional, afectiva y sexual profunda de las personas hacia personas de otro género o del mismo género o de más de un género” (FRA, 2009) mientras que la identidad de género “se refiere a la experiencia de género que una persona siente interna e individualmente, que puede coincidir o no con el sexo asignado al nacer, y comprende la percepción personal del cuerpo (que puede comportar, si así se escoge libremente, la modificación de la apariencia a través de la medicina, la cirugía u otros medios)” (FRA, 2009). Sobre la identidad de género y la transexualidad, ver Nieto (1998), Garaizábal (1998) y Missé y Coll-Planas (2010).

Entre las desventajas, Lombardo y Verloo (2010) y Kantola y Nousiainen (2009) señalan que este enfoque puede conllevar una falta de coordinación entre las agendas específicas que se aglutinan, competencia entre grupos —lo que Hancock (2007: 68) irónicamente llama “Olimpiadas de la opresión”—, jerarquización de los diferentes ejes, adopción de una lógica aditiva de la discriminación⁴ y un enfoque de la desigualdad más individual que estructural.

ENFOQUE INTERSECCIONAL

La propuesta teórica de la “interseccionalidad”, nacida en el marco del pensamiento feminista, establece el reto de abordar la intersección entre desigualdades de una forma más compleja que el modelo de la discriminación múltiple. Desde este enfoque, la activista y teórica feminista negra Patricia Hill Collins (1991) conceptualiza los diferentes ejes de opresión como entrelazados en una matriz en el marco de la cual se constituyen los individuos en diferentes y cambiantes posiciones de poder. Con ello se pone el énfasis en la interacción e interdependencia entre líneas de opresión, y en la posibilidad de que las personas se encuentren en posiciones diferentes de opresor y oprimido simultáneamente. Bajo esta mirada, se introduce una crítica a la adopción de una perspectiva jerárquica y se rehúsa establecer a priori la primacía de una sola dimensión.

Más recientemente, McCall (2005), Yuval-Davis (2006), Hancock (2007), Marx Ferree (2009) o Winker y Degele (2011) han incidido en la necesidad de entender la interseccionalidad no únicamente en términos de la localización de los individuos o grupos en la matriz y proponen entender las desigualdades y sus cruces de una forma más dinámica y contextualizada. En esta línea, según Yuval-Davis (2006: 198) la desigualdad social adquiere forma en el nivel institucional-organizativo, intersubjetivo, personal y representativo-discursivo, y siempre lo hace en un contexto y momento histórico específicos que deben ser tomados en cuenta. A su vez, insisten en entender que estas intersecciones dan como resultado una desigualdad distinta, desmarcándose así de la lógica aditiva.

Aplicar una perspectiva interseccional en las políticas públicas se presenta como la clave para alcanzar una mayor inclusión en la medida en que muchos más grupos sociales y problemas políticos pueden ser contemplados. No obstante, no existe una aplicación universalizable, ya que los efectos de la interacción entre ejes tiene un carácter contextual e histórico. Además, esta perspectiva debe seguir tomando en consideración que hay ejes de desigualdad con efectos autónomos e independientes de otros ejes (Weldon, 2008) o que en su interior se pueden producir asimetrías importantes entre las distintas desigualdades contempladas (Walby, Armstrong y Strid, 2012). En este sentido, desde las políticas

4. Según esta lógica, la coincidencia de dos ejes de desigualdad se conceptualiza como si se tratara de una simple suma, como sugiere considerar que las lesbianas están doblemente discriminadas: por razón de género y de orientación sexual.

públicas habrá que buscar el equilibrio entre autonomía e intersección para alcanzar una mayor inclusión en cada caso particular.

La definición del target: entre identidad y estructura

Squires (2008), Bustelo y Lombardo (2009), Marx Ferree (2009) y Lombardo y Verloo (2010) coinciden, en sus análisis sobre la implementación de políticas de igualdad, que un requisito indispensable para conseguir una mayor inclusión de estas políticas es que la respuesta legal o institucional no se limite al terreno individual-identitario sino también al estructural y discursivo. De este modo se vincula la capacidad o potencial de transformación de la política con su capacidad de incidencia, no solo en los efectos de la discriminación, sino sobre todo en sus causas estructurales.

A nuestro entender, un elemento clave en las políticas LGTB que puede determinar la tendencia a asumir una perspectiva más identitaria o más estructural y una vinculación a uno u otro de los modelos presentados, es la definición del *target* que se adopte.

Para analizar el *target* de la política LGTB debemos fijar la atención en si se considera que las políticas contra la homo/transfobia se dirigen únicamente a las personas LGTB o bien al conjunto de la ciudadanía. Para ello, la dicotomía minorizador/universalizador propuesta por Sedgwick (1998) resulta esclarecedora.

La aproximación minorizadora entiende que la homosexualidad y la transexualidad⁵ son temas que afectan a una minoría poco numerosa, identificable y relativamente definida. Como ejemplo, encontramos la idea de que ambos grupos constituyen un porcentaje fijo en cualquier sociedad. Esto supone entender que la transexualidad y la homosexualidad están relacionadas con algún tipo de rasgo esencial y no con formas culturales históricamente variables.

Por el contrario, desde la perspectiva universalizadora, la homosexualidad y la transexualidad son fenómenos relevantes para personas de todo el espectro de sexualidades e identidades de género (ver, por ejemplo, Garaizábal y Fernández-Llebrez, 2010). Desde este punto de vista, la problemática no afecta solo a un grupo social específico y delimitable sino que tiene que ver con la forma de gestionar la sexualidad y el género del conjunto de la sociedad. Se abre así la posibilidad de adoptar una perspectiva relacional, apuntando a que la heterosexualidad se construye en relación con la homosexualidad (y viceversa) y la transexualidad, con el cisgénero⁶. Desde esta perspectiva, no se puede intervenir en las realidades de las personas LGTB como si fueran independientes o ajenas de las realidades de las de heterosexuales/cisgénero.

5. Sedgwick aplica estos conceptos a la homosexualidad, pero consideramos que son perfectamente extrapolables a la transexualidad.

6. Las personas cisgénero son aquellas que viven de acuerdo con el género asignado al nacer en base a su sexo (ver Serano, 2007).

La adopción de la perspectiva universalizadora, a nuestro entender influye la potencialidad de trabajar sobre las causas estructurales de la desigualdad LGTB precisamente al no centrarse solo en los efectos de la desigualdad sobre las personas LGTB sino también en la reproducción de la sexualidad y el género hegemónicos y de las desigualdades y violencias que generan.

En el caso de las políticas LGTB *single issue*, se adopta una perspectiva minorizadora, pues se centra exclusivamente en intervenir en las personas LGTB. Es, sin embargo, una perspectiva minorizadora particular, pues se focaliza en un clúster heterogéneo. El enfoque de discriminación múltiple sigue anclado en una perspectiva minorizadora ya que centra la atención en grupos específicos, aunque abordándolos con más complejidad al tener en cuenta la multiplicidad de ejes. Finalmente, consideramos que la interseccionalidad es más próxima a una perspectiva universalizadora, en la medida que se desplaza la centralidad del grupo social para poner la atención en la relación de desigualdad teniendo en cuenta su vertiente estructural. Aunque su mirada sea universalizadora, la perspectiva interseccional también contempla a su vez la posibilidad de intervención en grupos concretos. De esta forma, permite promover intervenciones sobre grupos sociales específicos desde un enfoque universalizador.

Concepción del género: entre igualdad LGTB y de mujeres/hombres

Si bien la definición del *target* de la política LGTB es un elemento que se vincula con los tres modelos posibles de articulación política en función de la dicotomía de identidad-estructura, la perspectiva de género que se asuma lo hace en función de su potencial para interseccionar con las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

En el debate teórico actual nos encontramos dos posiciones en relación a la concepción del género. La primera, hegemónica a nivel de políticas públicas, sostiene una definición del género, bajo diferentes denominaciones, que se refiere fundamentalmente a la desigualdad entre mujeres y hombres. Esta posición es reflejo de la tradición de algunas corrientes del movimiento feminista, que históricamente han otorgado mayor prioridad a la lucha sobre las causas del patriarcado y a los efectos del mismo en las mujeres que a la deconstrucción del sistema de género.

La segunda posición, en cambio, propone una lectura más extensa del género en la línea de aportaciones posestructuralistas entre las que destacan las de Teresa de Lauretis (1987) o Judith Butler (2001a, 2001b). Desde esta perspectiva se propone una lectura del género como un dispositivo de poder que va más allá de las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres. Desde este marco, la homofobia y la transfobia son formas de sexismo que no afectan solo a las personas LGTB sino al conjunto de la ciudadanía, y que tienen la función de reproducir las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres (Borrillo, 2001). En esta línea, se considera que el género normativo es el dispositivo que construye a las personas como mujeres y hombres en base a sus características biológicas,

colocándolas en posiciones desiguales y complementarias. La riqueza de esta aproximación es que permite superar el binarismo al entender que el sistema de género no produce solo dos categorías (mujer/hombre) sino una constelación de posiciones históricas interrelacionadas de forma compleja (mujer, travesti, intersexual, lesbiana, hombre trans, etc.).

Crucemos ahora estas dos formas de entender el género con las tres formas de articular las políticas LGTB revisadas arriba. En la política *single issue* la problemática LGTB tiende necesariamente a construirse con independencia de la dinámica global del sistema de género. En el caso de la discriminación múltiple, promueve una perspectiva reducida a los ejes de orientación e identidad de género. Finalmente, la perspectiva interseccional tiene a priori la capacidad de realizar una lectura amplia del género, que tenga en cuenta las diferentes dimensiones que articula: la diferencia sexual (hembra, macho, intersex), de identidad de género (mujeres y hombres cisgénero, trans, etc.) y la orientación sexual (heterosexuales, lesbianas, bisexuales, gays) (ver Coll-Planas, 2009).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

En el presente apartado presentamos el estudio de caso elegido, asimismo explicitamos los objetivos que han guiado la investigación y presentamos el trabajo de campo desarrollado.

Estudio de caso

Las políticas LGTB han emergido con fuerza en los últimos años en Europa, siendo el Estado español uno de los países europeos donde se ha puesto un fuerte énfasis en el impulso de medidas encaminadas a lograr la igualdad de lesbianas, gays, trans y bisexuales (LGTB) desde diferentes niveles de gobierno.

A nivel central, la acción se ha centrado en el ámbito legislativo siendo paradigmáticos la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo (Ley 13/2005), la Ley de cambio de la mención de sexo en el Registro Civil para las personas trans⁷ (Ley 3/2007); y el anteproyecto de Ley antidiscriminación que incluía los ejes de orientación sexual y de identidad de género⁸.

Además de estas medidas legales, se han implementado políticas públicas específicas en relación a las personas LGBT tanto a nivel autonómico como local. Así es que un buen número de comunidades autónomas y municipios han optado por la implementación de la prestación de servicios públicos específicos para las personas LGTB (para mayor detalle, ver Platero, 2007) y solo a partir de 2011 se han elaborado planes específicos (por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Euskadi o el municipio de Jaén). Este tipo de políticas de carácter más puntual contrasta con la Comunidad Autónoma de Cataluña donde se ha

7. Para una crítica a la misma ver Missé y Coll-Planas (2010).

8. Este proyecto de ley quedó paralizado con el cambio de gobierno de noviembre de 2011.

conseguido un mayor grado de extensión e institucionalización: cuenta con planes específicamente dirigidos al colectivo LGTB, con sus respectivos órganos de participación, tanto en el ámbito autonómico (desde 2006) como en el local (desde el 2009). Ambos planes han sido pioneros en el contexto español y son escasos sus referentes en el ámbito europeo (ver Coll-Planas, 2011). Además, los cuerpos policiales catalán y barcelonés incorporan la homofobia y la transfobia en sus estrategias para combatir los delitos de odio. De esta forma, Cataluña se sitúa como una comunidad donde dichas políticas tienen por el momento una mayor consolidación y extensión institucional.

Así es que el ejemplo catalán constituye un caso paradigmático, tanto por sus avances como por la diversidad de políticas y modelos en desarrollo. Por estos motivos consideramos que de su análisis es posible extraer hipótesis que se pueden generalizar y, en el futuro, contrastar con otros casos que a día de hoy empiezan a contar ya con un mayor desarrollo de dichas políticas.

En primer lugar, se han analizado las dos políticas orientadas específicamente al colectivo LGTB a nivel autonómico y local: el Plan Interdepartamental para la No Discriminación de Personas Homosexuales y Transexuales y el Plan Municipal para el Colectivo LGTB. Estas dos políticas han constituido el centro de nuestro análisis por su grado de institucionalización y porque fijan un *target* específicamente LGTB.

En segundo lugar, se han analizado políticas que abordan el tema LGTB con otros ejes según el modelo de discriminación múltiple. Este es el caso de las políticas contra los delitos de odio de los cuerpos policiales de los Mossos d'Esquadra (Generalitat de Catalunya) y la Guardia Urbana (Ayuntamiento de Barcelona).

Trabajo de campo

El trabajo de campo se ha basado en dos técnicas de investigación (análisis documental y entrevistas) para poder tener una información suficientemente amplia al respecto.

Por un lado, se han analizado los planes LGTB mencionados de la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona. Estos documentos, de carácter oficial y público, incluyen la presentación de los objetivos, las principales líneas de actuación y las medidas concretas a llevar a cabo. El objetivo de esta técnica era recoger la plasmación escrita de las políticas de estos organismos de igualdad, tanto de los discursos que las justifican como de las medidas en que se concretan.

Por otro lado, en el primer semestre de 2011 se realizaron entrevistas semiestructuradas a los responsables de los dos organismos descritos arriba y a los responsables de los crímenes de odio de la Guardia Urbana (que depende del Ayuntamiento de Barcelona) y de los Mossos d'Esquadra (Generalitat de Catalunya). El objetivo de esta técnica era obtener un conocimiento más directo de la implementación de estas políticas y un discurso oficial sobre los posicionamientos políticos respecto las diferentes formas de articular las políticas de igualdad.

En el caso de los planes LGTB, se entrevistó a los responsables políticos del organismo, es decir, personas designadas por los partidos políticos para dirigir el diseño y la implementación de la política en cuestión. En relación a las medidas contra los crímenes de odio se entrevistó a las personas, dentro de los cuerpos policiales, que coordinan su implementación.

Tanto los planes como la transcripción de las entrevistas han sido volcados en una matriz y se han categorizado a partir de variables extraídas del marco teórico para encauzar el análisis.

ANÁLISIS

En este apartado analizamos los planes específicamente dirigidos a las personas LGTB y, a continuación, las políticas contra los crímenes de odio, que trabajan la homofobia y la transfobia conjuntamente con otros ejes.

Planes para el colectivo LGTB

El gobierno de la Generalitat de Cataluña creó, en 2005, el Programa para las Personas Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales. Desde este programa se elaboró el Plan Interdepartamental para la No Discriminación de Personas Homosexuales y Transexuales aprobado en el 2006, que propone unas líneas maestras de actuación para diversas áreas de gobierno, y que cuenta con un consejo de participación que reúne las asociaciones LGTB catalanas.

En el ámbito municipal, el Ayuntamiento de Barcelona constituyó en 2004 el primer Consejo Municipal LGTB del Estado, un órgano estable de interlocución entre el consistorio y las asociaciones. En 2007 creó una oficina específica que coordinó la elaboración del Plan Municipal para el Colectivo LGTB aprobado en 2010 y con cinco años de vigencia.

Los dos planes LGTB analizados, el catalán y el barcelonés, siguen básicamente el modelo *single issue*. Su potencialidad radica en que focalizan su atención en este tema y en que incluyen medidas relativas a cuestiones LGTB en el conjunto de la agenda política de sendos gobiernos. Así, ambos planes tienen como objetivo principal fomentar que cada departamento de la Administración ejecute aquellas acciones con las que se ha comprometido. Sin embargo, se observa que al llevar a cabo esta estrategia de *mainstreaming* desde una posición periférica de la Administración, el impacto es desigual en función de las áreas.

IDENTIFICACIÓN DEL *TARGET*

En cuanto al hecho de agrupar a personas homosexuales, bisexuales y transexuales en una misma política, los responsables políticos de los planes LGTB consideran que esto responde básicamente a una “tradición”, sin mencionar ningún tipo de fundamento teórico

o político. Se asume pues como una inercia que resulta funcional porque permite agrupar diferentes sectores, aunque también se apuntan dificultades. La principal es que se constata que las necesidades de los subgrupos de esta unión son distintas e incluso la responsable del Plan de la Generalitat manifiesta que, aunque se trabaje desde una misma área, podría ser necesaria la presencia de personal técnico específico para cada uno de los subgrupos.

Desde nuestro punto de vista, la intensa focalización de estas políticas en las diferencias y necesidades específicas de los subgrupos del clúster en vez de en los objetivos comunes, conllevaría el riesgo de centrarse en exceso en los efectos de la desigualdad más que en las causas que la producen. Sin embargo, este no es el caso de las políticas analizadas, en las que podemos comprobar que el clúster LGTB se toma como un conjunto heterogéneo que, tanto a nivel de discurso como de medidas, es abordado tanto en su globalidad como atendiendo a subgrupos. El clúster es utilizado de una forma elástica, contemplando tanto la posibilidad de reducirse (focalizando en los gays, o en las mujeres lesbianas y trans, por ejemplo) como de ampliarse (con las personas intersex, con los hombres que tienen sexo con hombres, etc.).

En relación a cómo se fijan los *targets* de los planes, no se detecta ninguna diferencia significativa: ambos ponen el énfasis en el grupo LGTB, como muestran los nombres de los planes, de los organismos que se ocupan de su seguimiento o de sus consejo participativos.

Ambos planes, pues, se centran en promover la igualdad, el reconocimiento y la no discriminación del colectivo LGTB; y no tanto en combatir la homofobia/transfobia o en cuestionar el carácter supuestamente natural de la heterosexualidad o el carácter dicotómico y biologicista del género. Adoptan, por lo tanto, un enfoque minorizador, en que se construye la problemática apelando a un grupo social concreto que tiene unas problemáticas específicas.

Este énfasis en el colectivo LGTB es constante en la formulación y contenidos de ambos planes; ya sea en la concreción de los objetivos, en los mecanismos de seguimiento y participación o en las personas destinatarias. En este sentido, por ejemplo, en la redacción del Plan de la Generalitat queda claro este enfoque en relación a los objetivos en el ámbito educativo: “la incorporación del hecho homosexual y transexual en los currículos y asignaturas de los centros educativos de Cataluña [...] permitirá un ejercicio fundamental de pedagogía social, y favorecerá notablemente el respeto de los derechos humanos de gays, lesbianas y transexuales” (Plan LGTB, Generalitat de Catalunya, 2006: 5). O sea que el objetivo no es incorporar la diversidad sexual y de género, sino reconocer la existencia de una minoría con unas necesidades específicas. En la misma línea, cuando en ambos planes se hace referencia a la homofobia/transfobia, es desde una perspectiva minorizadora ya que se entiende como una forma de opresión que afecta exclusivamente a las personas LGTB (ver, por ejemplo, Plan LGTB, Ayuntamiento de Barcelona, 2010: 44). Una perspectiva universalizadora de la lucha en este campo, en cambio, supondría considerar que esta afecta al conjunto de la población, patrullando las fronteras entre lo masculino y lo femenino.

La consecuencia de adoptar esta mirada minorizadora es que se invisibilizan las estructuras sociales que configuran la desigualdad y los grupos sociales. Este aspecto está muy condicionado, a nuestro entender, por la misma lógica de las políticas *single issue*: al implementarse desde organismos exclusivamente dedicados al colectivo LGTB quedan forzosamente limitadas y la vinculación de la problemática con el conjunto de la sociedad queda oscurecida.

En el contexto de este marco eminentemente minorizador, no obstante, se encuentran algunas brechas que dejan traslucir una perspectiva de carácter universalizador, en la medida que desde los dos planes analizados se argumenta que trabajar para el colectivo LGTB acaba revirtiendo positivamente en el conjunto de la ciudadanía (Plan LGTB, Generalitat de Catalunya, 2006: 6; Plan LGTB, Ayuntamiento de Barcelona, 2010: 44).

En resumen, estas políticas permiten visibilizar una problemática hasta hace poco ausente de la agenda política y representan una innovación al aglutinar varios grupos sociales pero tienen poca capacidad de actuar sobre las causas estructurales que están configurando estas desigualdades al adoptar una perspectiva minorizadora y desconectada del sistema de género en su conjunto.

ARTICULACIÓN CON OTRAS DESIGUALDADES

Respecto al abordaje de la interacción con los otros ejes, el responsable del Plan municipal apunta que es difícil trabajarlo desde la lógica hegemónica de actuar sectorialmente. Sin embargo, el responsable se muestra partidario de avanzar hacia un abordaje conjunto de los diferentes ejes, considerando que permitiría intervenir en las raíces y efectos comunes de los ejes de desigualdad y ganar así en efectividad. Destaca, sin embargo, que esta opción entraña el riesgo de generar un *totum revolutum* en el que no se atiende a las especificidades de cada grupo.

Es precisamente por esta razón por la que la responsable del Programa de la Generalitat defiende el modelo del *single issue*: teme que si se junta con otros ejes, el eje LGTB quede invisibilizado por otros como el género o el racismo, que tienen un mayor impacto social.

Al analizar cómo las políticas dirigidas al colectivo LGTB incorporan otras desigualdades en su seno, encontramos algunas diferencias entre los dos planes. El Plan del Ayuntamiento de Barcelona contiene una mayor atención a los cruces entre desigualdades, tanto en la misma estructura del plan como en las medidas específicas que define. Concretamente, en el Plan del Ayuntamiento encontramos un 48,5% de actuaciones en las que se especifica un cruce entre orientación sexual/identidad de género y otro eje de desigualdad, mientras que a nivel autonómico el porcentaje de medidas en las que se produce un cruce es de un 35,8%.

Las desigualdades que más se han tenido en cuenta en ambos planes son, por orden, edad, género, salud y origen. El de edad se concreta sobre todo en medidas para la protección de los menores LGTB en el ámbito educativo y, de forma secundaria, hacia las personas mayores LGTB. En cuanto al género es a nivel local donde se le ha dado mayor

centralidad, en especial trabajando sobre las necesidades específicas de las mujeres lesbianas en el ámbito de la salud y de las mujeres trans en el trabajo sexual. El cruce con salud se centra sobre todo en la problemática del VIH entre la población gay, mientras que el de origen se focaliza en la sensibilización del colectivo LGTB respecto a las personas inmigrantes y viceversa. Otros ejes como clase, diversidad funcional, territorio o religión se tratan de forma muy colateral o incluso no se contemplan.

Del análisis de las entrevistas y de los planes se desprende que, en el caso de ambas instituciones, el cruce con otras variables se concibe básicamente desde una lógica aditiva según la cual la coincidencia de ejes supone un aumento de la vulnerabilidad del grupo social en cuestión: “una persona gay [...] necesita las mismas políticas públicas que una persona, pero con un extra que por el hecho de ser gay” (entrevista responsable político, Plan LGTB Generalitat). De este modo, se concibe la relación entre desigualdades solo en función de si su cruce provoca mayor desigualdad en la vida de los individuos afectados sin atender a cómo estos cruces se vinculan en la producción de nuevas realidades. Es decir, que se sitúan en un terreno más individual que estructural, y más próximo al enfoque de la discriminación múltiple que al interseccional.

INTERACCIÓN ENTRE LA DESIGUALDAD POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO Y LA DIFERENCIA SEXUAL

El análisis de los planes LGTB muestra que la desigualdad de género es incluida y la diferencia sexual como un eje a parte en el mismo nivel que los demás. Es decir, se trata como un eje necesario para poder dar cuenta de las situaciones específicas de las mujeres lesbianas y trans. Así es que en ninguno de los planes encontramos una perspectiva del género extensa como la que apuntábamos en el marco teórico.

A pesar de esta baja correlación entre los ejes de orientación sexual, identidad de género y mujer/hombre en la concreción de las políticas analizadas, las valoraciones que han realizado las personas responsables de los planes convergen en identificar que la causa de la desigualdad es común y en realizar una lectura de la homofobia/transfobia como forma de sexismo. No obstante, la consideración de la raíz común de estas desigualdades no deriva en la implementación de medidas que las aborden de forma mucho más imbricada.

Las divergencias las encontramos en la conveniencia de trabajar conjuntamente ambas políticas. La responsable del Plan LGTB de la Generalitat considera que la relación con el Instituto Catalán de las Mujeres se debe basar en que se lucha contra un mismo problema, y que se tienen que coordinar en relación a los grupos sociales que comparten como *target* (las mujeres lesbianas, bisexuales y trans) pero que deben mantener su autonomía porque trabajan temáticas diferenciadas. Desde el Plan LGTB del Ayuntamiento, en cambio, se defiende la potencialidad de trabajar los puntos en común entre ambas políticas⁹.

9. En otro artículo (Cruells y Coll-Planas, 2013) hemos analizado también la postura al respecto de las responsables de las políticas de igualdad mujer/hombre.

En definitiva, se reiteran obstáculos sobre los cuales habría que intervenir en caso de apostar por una convergencia más estrecha entre ambas políticas: la inercia institucional, la construcción hegemónica de los ámbitos mujer/hombre y LGTB como diferenciados y el miedo a perder capacidad de impacto si se abordan conjuntamente con otras desigualdades.

Medidas contra los crímenes de odio

En el caso catalán, encontramos dos ejemplos de políticas que trabajan la homofobia y la transfobia conjuntamente con otras desigualdades: los programas contra los crímenes de odio de los cuerpos policiales del Ayuntamiento de Barcelona y de la Generalitat de Cataluña. El primero empezó a trabajar la homofobia en 2007 en relación con otros tipos de discriminación (racial, por discapacidad...). A nivel organizativo, no hay una unidad o referente concreto para este tipo de delitos, sino que en cualquier unidad hay un sargento que tiene las competencias para tratar el tema de los delitos de odio.

En el caso del cuerpo autonómico de policía, los Mossos d'Esquadra empezaron a abordar la homofobia en 2008 por la demanda de la Fiscalía de Cataluña, la creación de una asociación de policías lesbianas y gays (Gaylespol), y peticiones de otras asociaciones LGTB. En 2010 las acciones relativas a la homofobia pasaron a englobarse bajo la etiqueta común de "delitos de odio y discriminación", fruto de un cambio de planteamiento de la propia Fiscalía, que creó la Fiscalía Especial de Delitos de Odio y Discriminación, siguiendo la tendencia de la UE en este ámbito.

En ambos cuerpos policiales, la categoría de delitos de odio y discriminación incluye, a parte de la homofobia/transfobia, la xenofobia, el racismo, las fobias a determinadas religiones y la "aporofobia"¹⁰. En ambos casos, los ejes de desigualdad se tratan en paralelo, y no contemplan la conexión entre la homofobia y la violencia de género, que tiene sus propios recursos y circuitos. Se pierde así la posibilidad de conectar la homofobia/transfobia con el sexismo tanto a nivel práctico como conceptual.

DE SINGLE ISSUE A DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE

El caso de los Mossos nos permite analizar el paso de una política *single issue* a un trabajo conjunto de diferentes desigualdades. Entre las ventajas del cambio, la responsable de los Mossos destaca que ha permitido "ordenar" las diferentes políticas que se estaban desarrollando hacia diversas minorías, englobándolas en un marco común; y, al estar en este paraguas más amplio, la lucha contra la homofobia ha ganado legitimidad.

Entre los factores negativos de este cambio la responsable destaca el riesgo de que la homofobia quede invisibilizada por otros ejes como el racismo o la xenofobia, socialmente

10. Miedo o rechazo hacia la pobreza o las personas pobres (ver Gimeno, 2000, Cortina, 2002).

más reconocidos, que se trabajan desde hace más tiempo, y que movilizan más recursos. Este riesgo se debe, según la entrevistada, a que la homofobia es una problemática que todavía se está visibilizando:

“Todavía no hemos terminado de aflorar el problema, aún estamos diciendo si existen ataques homófobos. [...] Yo creo que ha sido demasiado pronto. Quizás en Europa o en otros lugares este discurso ya lo tenían con más recorrido pero aquí hemos hecho un recorrido demasiado precipitado como para dejarlo difuminado” (entrevista responsable de Mossos d’Esquadra, Generalitat).

Desde nuestro punto de vista, esta lógica de competencia entre los grupos sociales implicados se debe a que este tipo de organismos se basan en un enfoque de discriminación múltiple donde se juntan las diferentes desigualdades pero se abordan en paralelo, desaprovechando así el potencial que tendría adoptar una perspectiva interseccional. Con ello, la definición de los *targets* de esta política viene marcada en función de los grupos e individuos afectados y se hace de nuevo desde un enfoque fundamentalmente minorizador. Además, al abordar por separado las problemáticas de la violencia de género en parejas heterosexuales, la homofobia/transfobia y el sexismo, se pierde la posibilidad de entender en su complejidad la interacción entre estos fenómenos.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado de las políticas LGTB en Cataluña podemos concluir que estas se están desarrollando actualmente en base a los modelos *single issue* y de discriminación múltiple.

Encontramos, por un lado, la tendencia a tratar el grupo de forma aislada, adoptando así una perspectiva minorizadora más centrada en los efectos de la desigualdad sobre el grupo que en las causas que la producen. En el marco de esta praxis, el cruce con otros ejes de desigualdad solo se integra como forma de reconocer la diversidad interna del grupo, perdiendo la posibilidad de incidir en lo que tienen en común con otras desigualdades.

La perspectiva de género asumida en las políticas analizadas segrega los ejes de orientación sexual e identidad de género del sexo. Con ello, la articulación con la política de igualdad de mujeres y hombres queda limitada y no permite, por ejemplo desarrollar estrategias conjuntas y fijar objetivos comunes contra el fenómeno del sexismo en su conjunto. En este sentido, desde la implementación de los planes LGTB se incide en los factores clave que limitan el abordaje de dicha intersección: la inercia institucional de elaborar planes diferenciados por ejes de desigualdad y el miedo a la pérdida de impacto, en especial por parte de una política de reciente institucionalización.

La pérdida o capacidad de impacto adquiere también importancia en el modelo implementado de discriminación múltiple. Respecto a este modelo, vemos que aunque

los diferentes ejes se encuentren bajo un mismo paraguas, cada uno se trabaja en paralelo, sin contemplar su interacción. Esta lógica genera competencia entre grupos y tal y como advierten Walby, Armstrong y Strid (2012) hemos podido comprobar que supone un riesgo de invisibilización de aquellos que disponen de menos recursos y menor peso institucional.

En su favor, el modelo de discriminación múltiple permite una mayor legitimidad de aquellos ejes que eran considerados periféricos al ser abordados de forma independiente. Mientras que el modelo *single issue* LGTB permite tanto visibilizar de forma relevante la problemática, así como atender de forma particular a las especificidades y necesidades de este *target*.

El modelo interseccional, por su parte, no ha sido implementado en el contexto catalán. Como propuesta, no obstante, permitiría a priori superar el marco actual y plantear otro paradigma desde el que trabajar la intersección entre desigualdades, no solo en función de los grupos destinatarios sino también de los objetivos políticos comunes. Desde este modelo, se explotaría el potencial de entender de forma interrelacionada y desde una perspectiva universalizadora el sexismo, la homofobia y la transfobia, sin dejar por ello de atender a grupos sociales concretos (mujeres víctimas de violencia de género, jóvenes que reciben *bullying* por razones de identidad de género u orientación sexual, etc.) sin perder la perspectiva universalizadora.

Desde nuestro punto de vista, el enfoque interseccional es el que elabora una lectura más rica de la problemática y propone una estrategia de intervención más compleja y transformadora. Sin embargo, para que pase de ser una propuesta atractiva a una alternativa real, aún tiene que concretarse cómo se debe implementar y evaluarse su puesta en práctica.

Entre los riesgos que entraña, destacamos la posibilidad de perder de vista las especificidades de cada uno de los ejes y de no equilibrar, por tanto, la necesidad de atender a los efectos autónomos de un eje en concreto con la atención a las intersecciones en base a cada contexto. A su vez, si este modelo interseccional no adquiere un grado de planificación y diseño de inicio muy consolidado se podrían poner en riesgo los logros conseguidos por las consolidadas políticas de igualdad mujer/hombre y las más recientes políticas para la igualdad LGTB. En este sentido, la evaluación del avance interseccional requerirá un fuerte seguimiento de la priorización de los objetivos en función de los resultados de las sucesivas evaluaciones que permitan conocer el impacto sobre la desigualdad (tanto interseccional como por ejes), así como los avances o retrocesos en el *agenda setting* de los objetivos comunes y específicos que se establezcan.

A nuestro entender el debate sobre el futuro de las políticas de igualdad LGTB en España debe centrarse en valorar los riesgos y potencialidades de cada uno de los modelos pero sin perder de vista la necesidad de maximizar el alcance de transformación social de las políticas de igualdad en su conjunto. En este sentido, será ineludible el debate entre las diversas políticas de igualdad, así como con la sociedad civil organizada alrededor de estas luchas para no perder una de las fuentes principales de legitimación de estas políticas.

El trabajo con la sociedad civil organizada es lo que podría evitar o al menos reducir la lógica de competencia entre luchas y grupos sociales. Sin embargo, está por ver hasta qué punto los movimientos sociales feminista y LGTB están dispuestos a introducir la lógica interseccional que, en parte, cuestiona la necesidad de movilizarse en base a una determinada categoría. La lógica de la interseccionalidad problematiza la construcción, a veces esencialista, de la acción colectiva en función de un único elemento explicativo, restringiendo así la diversidad interna del grupo y los efectos de los cruces con otras desigualdades (Hancock, 2007: 65). Este planteamiento choca con los planteamientos de parte del activismo feminista y LGTB, aunque se advierten avances en esta dirección tal y como muestran Cruells y Ruiz (2012) para el caso del territorio español.

En un contexto económico desfavorable como el actual, otro reto será aplicar la lógica de la interseccionalidad aprovechando la eficiencia que comporta la gestión e implementación de medidas conjuntas pero sin perder de vista que el objetivo político de la transformación social no debe ser subsumido únicamente bajo los criterios de la nueva gestión pública —de maximización de la eficacia y eficiencia—. La interseccionalidad debería mantener el carácter de propuesta política para repensar la lucha contra la desigualdad, y no como una mera estrategia para dedicar menos recursos económicos a las políticas de igualdad.

En futuras investigaciones consideramos relevante poder extender este análisis comparando las políticas de igualdad de distintas comunidades autónomas a fin de tener una panorámica más amplia y de atender a su vez de forma específica a los factores contextuales que pueden hacer derivar a dichas políticas hacia un modelo u otro de implementación.

Bibliografía

- Ayuntamiento de Barcelona. 2010. Pla Municipal per al Col·lectiu Lesbià, Gai, Transsexual i Bisexual 2010-2015. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Bell, M., Chopin, I., Palmer, F. 2007. Developing Anti-discrimination Law in Europe. The 25 EU Member States Compared. Brussels. European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Beveridge, F., Nott, S. 2002. “Mainstreaming: A Case for Optimism and Cynicism”, *Feminist Legal Studies* 10: 299-311.
- Borrillo, D. 2001. *Homofobia*. Barcelona: Bellaterra.
- Braithwaite, M. 2005. Gender-sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact, Informe final del Proyecto EQUAPOL (2002-2005), financiado por V Programa Marco de la CE.
- Butler, J. 2001a. *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. México: Paidós.
- 2001b. “La cuestión de la transformación social”, en Beck-Gernsheim, E., Butler, J., Puigvert, L. (eds.), *Mujeres y transformaciones sociales*. Barcelona: El Roure.

- Coll-Planas, G. 2009. "Regenerar la perspectiva de gènere", *Barcelona societat* 17: 162-169.
- 2010. *La voluntad y el deseo. La construcción social del género y la sexualidad. El caso de lesbianas, gays y trans*. Barcelona/Madrid: Egales.
- (coord.). 2011. *Combating Homophobia. Local Policies for Equality on the grounds of Sexual Orientation and Gender Identity. A European White Paper*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Direcció Drets Civils.
- Collins, P. H. 1991. *Black Feminist Thought. Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. London: Routledge.
- Cortina, A. 2002. "Ciudadanía intercultural", en Conill, J. (ed.), *Glosario para una sociedad intercultural*. Valencia: Bancaja.
- Cruells, M., Coll-Planas, G. 2013. "Challenging equality policies: the emerging LGTB perspective", *European Journal of Women's Studies* 20 (en prensa).
- Cruells, M., Ruiz, S. 2012. "La interseccionalidad política en las movilizaciones sociales; factores en juego", comunicación del XXII Congreso Mundial de Ciencia Política, Madrid 8-12 de julio.
- De Lauretis, T. 1987. *The Technology of Gender*. Indianapolis: Indiana University Press.
- FRA [Fundamental Rights Agency]. 2009. *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part II - The Social Situation*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Garaizábal, C. 1998. "La transgresión del género. Transexualidades, un reto apasionante", en Nieto, J. A. (comp.), *Transexualidad, transgenderismo y cultura. Antropología, identidad y género*. Madrid: Talasa.
- Garaizábal, C., Fernández-Llebreg, F. 2010. "Cambios y persistencias en la construcción de las identidades de género", en Caro Hernández, M. A., Fernández-Llebreg González, F. (coords.), *Buenos tratos: prevención de la violencia sexista*. Madrid: Talasa.
- Generalitat de Catalunya. 2006. *Plan Interdepartamental para la No Discriminación de las Personas Homosexuales y Transexuales*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Gimeno Perelló, J. 2000. "Derechos Humanos: Racismo y aporofobia", *El Viejo topo* 141: 7-8.
- Hancock, A. M. 2007. "When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm", *Perspectives on Politics* 5: 63-79.
- Jeffreys, S. 1996. *La herejía lesbiana. Una perspectiva feminista de la revolución sexual lesbiana*. Madrid: Cátedra.
- Kantola, J., Nousiainen, K. 2009. "Institutionalising Intersectionality in Europe: Legal and Political Analyses", *International Feminist Journal of Politics* 11: 459-477.
- Lombardo, E., Bustelo, M. 2009. "The political treatment of inequalities in Europe; a comparative análisis of Italy, Portugal and Spain", paper presentado en la 5a Conferencia ECPR, Potsdam, 10-12 de setiembre.
- Lombardo, E., Rolandsen, L. 2010. "Framing Gender Intersections in the European Union: What Implications for the Quality of Intersectionality in Policies?", *Social Politics* (publicación online) doi:10.1093/sp/jxr001

- Lombardo, E., Verloo, M. 2010. “La interseccionalidad del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea”, *Revista Española de Ciencia Política* 23: 11-30.
- Marx Ferree, M. 2009. “Inequality, Intersectionality and the Politics of Discourse: Framing Feminist Alliances”, en Lombardo, E., Meier, P., Verloo, M., *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policy-making*. London: Routledge.
- McCall, L. 2005. “The complexity of intersectionality”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 30: 1772-1800.
- Missé, M., Coll-Planas, G. (eds.). 2010. *El género desordenado: críticas en torno a la patologización de la transexualidad*. Madrid/Barcelona: Egales.
- Monro, S., Richardson, D. 2011. “Intersectionality and Sexuality: The Case of Sexuality and Transgender Equalities Work in UK Local Government”, en Taylor, Y., Hines, S., Casey, M. E. (eds.), *Theorizing Intersectionality and Sexuality*. London y New York: Palgrave Macmillan.
- Nieto, J. 1998. *Transexualidad, transgenderismo y cultura. Antropología, identidad y género*. Madrid: Talasa.
- Platero, R. (Lucas). 2009. “Una mirada sobre la interseccionalidad, la construcción del género y la sexualidad en las políticas de igualdad centrales, de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco”, paper presentado en el IX Congreso AECPA, Málaga 25 de septiembre.
- (ed.). 2012. *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Barcelona: Bellaterra.
- Rees, T. 2005. “Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe”, *International Feminist Journal of Politics* 7: 555-574.
- Rubin, G. 1989. “Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad”, en Vance, C. (comp.), *Placer y peligro. Explorando la sexualidad femenina*. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales.
- Sedgwick, E. K. 1998. *Epistemología del armario*. Barcelona: Ediciones de la tempestad.
- Serano, J. 2007. *Whipping Girl: A Transsexual Woman on Sexism and the Scapegoating of Femininity*. Emery, California: Seale Press.
- Squires, J. 2008. “Intersecting Inequalities: Reflecting on the Subjects and Objects of Equality”, *The Political Quarterly* 79: 53-61
- Verloo, M. 2005. “Displacement and empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality”, *Social Politics* 12: 344-365.
- Walby, S., Armstrong, J., Strid, S. 2012. “Intersectionality: Multiple Inequalities in Social Theory”, *Sociology* 46: 224-240.
- Weeks, J. 1993. *El malestar de la sexualidad. Significados, mitos y sexualidades modernas*. Madrid: Talasa.
- Weldon, L. 2008. “Intersectionality”, en Goertz, G., Mazur, A. (eds.), *Politics, gender and concepts; theory and methodology*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Winker, G., Degele, N. 2011. "Intersectionality as multi-level analysis: Dealing with social inequality", *European Journal of Women's Studies* 18: 51-66.
- Yuval-Davis, N. 2006. "Intersectionality and Feminist Politics", *European Journal of Women's Studies* 13: 193-209.

Presentado para evaluación: 15 de septiembre de 2012

Aceptado para su publicación: 26 de febrero de 2013

GERARD COLL-PLANAS, Universitat de Vic

Gerard Coll-Planas (Doctor. 2009, Universitat Autònoma de Barcelona) es profesor en la Universitat de Vic. Ha publicado los libros *Dibujando el género* (Egales, 2013), *La carne y la metáfora. Una reflexión sobre el cuerpo en la teoría queer* (Egales, 2012) y *La voluntad y el deseo. La construcción social del género y la sexualidad* (Egales, 2010). Ha coeditado *El género desordenado. Crítica en torno a la patologización de la transexualidad* (Egales, 2010) y ha sido el coordinador académico del proyecto *Contra la homofobia, Herramientas para las administraciones locales*, cofinanciado por la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea (2010-2011).

MARTA CRUELLES, Universitat Autònoma de Barcelona-IGOP

martama6@yahoo.es

Marta Cruells es actualmente profesora en la Universitat de Vic y doctoranda en el Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Cuenta con diversas publicaciones en libros y revistas y ha coeditado los libros *Mujeres, Integración y Prisión* (Aurea, 2005) y *La democracia del futuro. Del 15M a la emergencia de una sociedad civil viva* (Icaria, 2013). Ha sido también coordinadora del proyecto europeo MIP (financiado bajo el V programa Marco) y de numerosos proyectos académicos y de evaluación de políticas públicas en el ámbito estatal y autonómico.

Hacia una sistematización del pacifismo político

Towards a Systematization of Political Pacifism

Aitor Díaz i Anabitarte

Resumen

La presente nota de investigación versa sobre el concepto de *pacifismo político* como propuesta teórica en el marco de las relaciones internacionales. Un concepto que, junto con el de realismo político o *realpolitik*, conforma un eje analítico que nos ayudará a comprender las diversas propuestas teóricas que existen alrededor de los conceptos de paz y guerra en función de una mayor o menor justificación de esta última. Así pues, presentamos el pacifismo político como uno de los extremos de dicho eje analítico y al mismo tiempo como la consolidación de una propuesta teórica que se inició desde los comienzos de la civilización humana. Una tradición de pensamiento que ha sufrido una evolución constante como veremos en el presente trabajo.

Palabras clave: pacifismo, guerra, paz, realismo, teoría de la guerra justa, realpolitik, pensamiento pacifista, noviolencia.

Abstract

This investigation note talks about the concept of *political pacifism* as a theoretical framework in International Relations. This concept that forms an analytic axis with realism or *realpolitik*, could help us to understand divers theoretical proposals that exist around the concepts of peace and war. Those proposals are based on a more or less justification of war.

We present this political pacifism as one of the axis ends and, at the same time, as a theoretical proposal which starts with the beginning of human civilization. A tradition of thinking that has undergone a constant evolution as we will see in this paper.

Keywords: pacifism, war, peace, realism, just war theory, realpolitik, thinking pacifist, nonviolence.

Con la presente nota de investigación se pretende, brevemente, describir y exponer lo que se ha tipificado como pacifismo político. Una corriente de pensamiento social, un posicionamiento moral ante el problema de la guerra y la violencia, una proposición ética o “un conjunto de doctrinas encaminadas a mantener la paz”¹ insinuada desde los comienzos tanto de nuestra civilización como del resto de culturas que coexisten en el planeta. Sea como fuere, la palabra “pacifismo” lleva consigo una serie de supuestos y derivados que, dada su heterogeneidad y existencia difusa, la convierten en una tipología difícil de descifrar, ya sea como meros ciudadanos y/o como científicos sociales.

Así pues, el principal objetivo del presente documento no es otro que el de intentar descifrar (o en su defecto, ayudar a hacerlo) qué significados conlleva, cuáles son los axiomas principales y qué evolución ha tenido esta tradición de pensamiento que se ha definido anteriormente como pacifismo político. Para ello se ha estructurado el artículo en dos bloques principales.

En primer lugar se considera importante revisar el contexto analítico de las diversas propuestas doctrinales que, en el estudio teórico y normativo de las relaciones internacionales, se han ido configurando en torno a la justificación o no justificación de la guerra. Entendiendo las relaciones internacionales como un concepto de doble dimensión: que “designa, en primer lugar, un sector de la realidad social, el de aquellas relaciones humanas que se caracterizan precisamente por su calidad de “internacionales” y [...] a su vez, en segundo lugar, la consideración científica de dichas relaciones” (Truyol y Serra, en Barbé, E., 1995: 19). De este modo, puede resultar llamativo el enfoque adoptado debido a que el estudio de lo internacional se ha centrado principalmente en cuestiones empíricas desde la geopolítica a la misma ciencia política pasando por asuntos relativos al derecho internacional público. No obstante y sin menospreciar estas perspectivas, se ha optado en esta ocasión por una aproximación más cercana a la teoría política y a la filosofía política. Siendo la intención de este primer bloque la de orientar al lector en cuanto a contexto analítico y discursivo se refiere, presentando las principales teorías y propuestas normativas que en torno a los conceptos de guerra y paz se han ido configurando a lo largo de la historia.

En segundo lugar, se abordarán las características principales de esta tipología analítica que se ha denominado como pacifismo político. Atendiendo en este punto los elementos de continuidad-discontinuidad, los principales puntos de discusión y los conceptos centrales y prestando especial atención a la idea de paz y su desarrollo conceptual, que han hecho del pacifismo político una propuesta teórica en el marco de las relaciones internacionales.

1. Definición al uso de “pacifismo” de la versión electrónica del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

CONTEXTO ANALÍTICO: EL DEBATE SOBRE LA GUERRA Y LA PAZ

Estemos o no de acuerdo con Clausewitz cuando afirma que “la guerra es la continuación de la política por otros medios” (Clausewitz, 1999: 29) resulta muy complicado no prestar atención a este fenómeno social tan repetido en la historia y que tanta repercusión sobre ésta ha tenido. Es decir, la guerra y la violencia pero también, por supuesto, la paz y el diálogo, forman parte de la historia, de nuestra historia; y no solo de nuestra cultura o civilización, sino de la de todo el planeta. De modo que no es de extrañar que ambos fenómenos sociales, como son los conceptos de guerra y paz, hayan ocupado y ocupen extensas páginas y discusiones desde diversos campos de las ciencias sociales, como la historia, la sociología, la psicología, la filosofía o la ciencia política.

Pues bien, analizando las diversas concepciones, ideas y marcos normativos que desde la filosofía y la teoría política se han elaborado al respecto, se puede establecer un eje analítico, en la línea de Alfonso Ruiz Miguel (1988: 84), en torno a los conceptos de guerra y paz. Concretamente, el eje analítico en cuestión se elabora a partir de las diferentes posiciones en torno a la justificación o no justificación de la guerra, del uso de la fuerza. Es decir, en relación a las justificaciones, o en el caso del pacifismo, a las no justificaciones que tiene, o pudiera tener, una guerra. En este punto, es preciso realizar una pequeña puntualización respecto de la diferencia entre el *ius ad bellum* y el *ius in bello*. Mientras la primera aproximación se refiere a las causas, los “porqués”, la segunda se refiere a las conductas en la guerra, durante la batalla. El presente trabajo se centra, principalmente, en los aspectos de justificación de la guerra por encima de lo que se podría denominar como el reglamento de un combate justo.

La historia de la reflexión acerca de las causas que pueden originar una guerra, justa o legal², se remonta a la Grecia clásica y llega hasta nuestros días. Existen, pues, multitud de posiciones que debemos comprender como partes de un mismo hilo de debate. Un debate que girará alrededor de dos extremos: por un lado, la doctrina del realismo político (*realpolitik* o belicismo absoluto³) y en el otro extremo, el pacifismo absoluto.

El realismo político corresponde a “aquellas doctrinas que tienden más a justificar que a impugnar la justicia de la guerra” (Ruiz Miguel, 1988: 86) y por ello consideran que no existe diferencia entre guerras justas e injustas. Se trata de interpretar a la guerra como un *mal necesario* o como un *mal aparente*. En todo caso, la apuesta principal del realismo

-
2. No es necesario diferenciar todavía entre lo justo y lo legal, debido a que las propuestas analizadas pertenecen al ámbito de lo prescriptivo. Se entiende que más allá del paradigma legalista (exclusivo del derecho internacional público) el resto de propuestas considerarán que aquello que defienden debería ser lo legal, por tratarse de ser lo justo.
 3. Aunque Ruiz Miguel utiliza la tipología de *belicismo* absoluto se ha optado por un término menos radical. Esta elección se ve motivada por la extrema carga semántica que conlleva la palabra *belicismo*. Entendiendo que aquellos autores considerados realistas también sitúan la intervención armada como la última salida. Compartiendo, de esta manera, criterios de *última ratio*.

o *realpolitik* no es otra que la siguiente máxima: no someter la decisión de declarar o librar una guerra ni a exigencias morales ni a recomendaciones éticas. Si la guerra es necesaria, será justa y deberá llevarse a cabo; así de sencillo. Siendo el criterio utilitarista y pragmático el que prevalece por encima de cualquier cuestionamiento ético o reflexión moral.

Actualmente la tesis del realismo, o neorealismo, se sigue sosteniendo pero desde puntos de vista diferentes. En este sentido es interesante repasar la aportación de Kenneth N. Waltz. Este autor norteamericano ha subrayado la importancia por el estudio de las relaciones internacionales desde un punto de vista sistémico y político. Waltz recomienda entender el sistema internacional como la combinación de tres elementos clave: el individuo, el Estado y el propio sistema internacional como algo más que la mera suma de individuos y Estados. Un punto de vista que le lleva a imaginar una ley universal que rige el movimiento de los actores en el contexto internacional, la *Ley del equilibrio de poder*. Los actores en este sistema internacional intentarán mantener, cuando y cuanto sea posible, dicho equilibrio. Siendo la guerra, pues, una herramienta más para edificar o reedificar la estabilidad, el equilibrio de poder, del mismo modo que la diplomacia y la cooperación internacional (Waltz, 1979)⁴.

En el otro extremo del eje analítico encontramos el pacifismo absoluto, que se ha presentado como pacifismo político. El pacifismo absoluto es aquel posicionamiento ético, moral e incluso político que no justificará la guerra bajo ningún concepto. Aunque, como se verá, habrá que matizar tan rígida afirmación. En todo caso, la paz es en el contexto del pacifismo absoluto el valor prioritario y central, que debe defenderse.

Pero, más allá de los extremos, también resulta interesante prestar atención a la zona mixta. Una zona intermedia que se compone por *aquellas* “doctrinas relativas [...] que tiendan a justificar o no una o alguna guerra” (Ruiz Miguel, 1988: 100). Para analizar esta *zona intermedia* se empezará por posiciones cercanas al realismo político⁵, como la teoría de la guerra justa y el cosmopolitismo, acercándonos a hacia el pacifismo, donde la guerra es (o debería ser) la excepción como en el marco del derecho internacional público.

La teoría de la guerra justa tiene sus orígenes en la Grecia clásica y la Roma imperial pero no será hasta las aportaciones de san Agustín de Hipona (s. IV-V) y más adelante de santo Tomás (s. XIII) cuando se desarrolle de manera más precisa. Es en este contexto donde se irá consolidando una propuesta normativa alrededor del establecimiento de unas justas causas bajo las cuales se puede sostener la declaración de una guerra. Asimismo, se

4. Apareciendo nuevamente la idea *clauswitziana* sobre la estrecha relación entre guerra y política.

5. Es evidente que la teoría de la guerra justa, que aporta criterios éticos y juicios morales a la cuestión de la guerra, se diferencia claramente del realismo político. Aun así, en el diseño del eje analítico realismo-pacifismo y en relación, como se verá, con el paradigma legalista del derecho internacional o la posición cosmopolita, la teoría de la guerra justa se debe situar más próxima del realismo político a causa de los escenarios que van a servir como justificación de una guerra. En todo caso, considerar la propuesta de *iustum bellum* como belicista o beligerante es, al mismo tiempo, impreciso.

desarrollarán también cuestiones relativas al *ius in bello*. Una cuestión que Michael Walzer recogerá al afirmar la necesidad de establecer una “convención bélica [...] sobre la conducta militar” (Walzer, 2001: 81). Unas normas que respeten, entre otros elementos, el principio de discriminación de los no combatientes o el principio de proporcionalidad en la respuesta armada. Aun así, la aportación de san Agustín y santo Tomás que aquí interesa es el desarrollo de las tres justas causas que marcaron el inicio de la teoría del *iustum bellum*.

En primer lugar san Agustín introduce la posibilidad de *vengar injurias* (en Baqués, 2007: 57 y 58), o dicho de otro modo, la posibilidad de reclamar el derecho a la legítima defensa. Se trata aquí de realizar una interpretación extensiva, pero a la vez restrictiva, del concepto de *vengar injurias*. Entendiendo que no se trata de cualquier tipo de *injuria* sino que, más bien, se refiere a una justa respuesta, en términos de *ius in bello*, ante una agresión previa realizada injustamente y contraria al derecho.

En segundo lugar se adjunta el derecho a la guerra fruto de una agresión indirecta, es decir, “castigar a un pueblo que descuida lo ímprobablemente realizado por los suyos” (en Baqués, 2007: 83). Se trata de una legítima defensa indirecta dirigida hacia esos estados en los cuales se albergan individuos o grupos responsables de ataques o injerencias hacia otro estado. Se deriva, pues, el derecho de guerra del estado agredido a tomar medidas hacia dicho estado “santuario”.

Y finalmente, en tercer lugar, se afirma la justicia de una guerra punitiva, “contra un pueblo que no devuelve lo que ha quitado por injuria” (santo Tomás, en Baqués, 2007: 97). Bajo este supuesto, la guerra servirá para (re)establecer la justicia ante una situación que no fue resuelta justamente en su momento.

Tras la aportación de san Agustín y santo Tomás la teoría de la guerra justa quedó en una especie de dique seco y no fue hasta el siglo XVI cuando, de la mano de Francisco de Vitoria, Hugo Grocio y Emmerich de Vattel, esta apuesta teórica de justificación de la guerra bajo unas causas determinadas asumió un *corpus* teórico considerable.

Las dos nuevas justas causas fueron, por un lado, la guerra preventiva (introducida por Hugo Grocio) que se basaba en la existencia de una amenaza contundente, evidente e inminente y que recoge Walzer (2001: 125). Y, por otro, la guerra por injerencia humanitaria que introdujo Francisco de Vitoria (Baqués, 2007: 123) orientada a poder controlar los casos más flagrantes de violación de derecho por parte de los bárbaros y que en la actualidad se debería enmarcar en violaciones de los derechos humanos, esclavitud o masacre (Walzer, 2001: 131 y 135).

En suma, se observa cómo la teoría de la guerra justa en su conjunto defiende la existencia de cinco justas causas para la legitimación de una acción armada. Estas son, la legítima defensa a una agresión previa, la guerra indirecta como legítima defensa, la guerra punitiva por agresiones no reparadas en su momento, la guerra preventiva a un ataque inminente y la guerra por motivos humanitarios⁶.

6. Se ha seguido aquí, como se puede observar, la sistematización en cinco causas justas de *ius ad bellum* que, sobre la teoría de la guerra justa, realiza Baqués (2007).

Dando un paso más hacia el extremo del pacifismo absoluto se halla la visión del cosmopolitismo. Una tradición que se remonta a los estoicos y que se desarrolla con la aportación Samuel Von Puffendorf (1967), ya en el siglo XVII, hasta la aportación de Immanuel Kant como culminación del ideal cosmopolita de la ilustración.

El cosmopolitismo parte de la base de que existe una ley natural que nos debería ordenar a todos en calidad de “ciudadanos del mundo”. Es en este contexto en el que Kant desarrollará su obra más importante en lo que a Derecho de Gentes se refiere: *Sobre la paz perpetua* (Kant, 1991). Una paz perpetua entendida como una paz basada en la unión libre de todos los estados a favor de un derecho a la paz que operaría como imperativo categórico (Kant, 1989: 195).

En comparación con la teoría de la guerra justa, más cercana a la *realpolitik*, el cosmopolitismo acepta, por un lado, los supuestos de legítima defensa y de agresión indirecta, entendiéndola como un derivado de la primera. Y, por otro lado, la injerencia humanitaria ampliando aquí su alcance (Rawls, 2001: 95 y 108) en consonancia con el concepto de derechos humanos que más tarde adoptará Naciones Unidas, aunque con implicaciones distintas en cuanto a la justificación de una intervención. En cambio, el cosmopolitismo discute los supuestos de guerra preventiva dando mayor importancia a los criterios de *última ratio*⁷ y de guerra punitiva por entenderla como una venganza sin excesiva justificación (Kant, 1989: 186).

Finalmente, solamente queda revisar el marco legalista del derecho internacional público actual en el contexto de la Organización de Naciones Unidas, como aquella doctrina que se situará más cercana al extremo del pacifismo político.

El derecho internacional público concreta la existencia de un derecho por parte de los estados a hacer la guerra pero este derecho sólo puede efectuarse como reacción a una primera agresión, es decir, en legítima defensa. La respuesta a una primera agresión será la única justificación de la guerra en el marco del derecho internacional público. Del mismo modo, es importante señalar cómo en el marco jurídico y político que configura el derecho internacional público la paz resulta uno de los propósitos principales⁸. Junto con la colaboración internacional que se establece como el camino a seguir en aras de garantizar dicha paz. La resolución 2625 (XXV) volverá a remarcar la importancia de la cooperación internacional para la paz y la estabilidad económica, social, política y cultural. Como se desprende de los artículos 2.3 y 2.6 de la Carta.

En todo caso, el derecho a la guerra en virtud de la legítima defensa se desprende principalmente del séptimo capítulo de la Carta de Naciones Unidas en el que se aborda la cuestión de la *acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*. Más concretamente, el desarrollo de este derecho se determina en los artículos 39, 40, 41 y 42. En ellos se estipula el proceso que debe seguir toda guerra legal (y por

7. Aunque Kant se muestra aquí ciertamente belicista, al extender la cuestión de la guerra preventiva incluso más allá de las indicaciones de Vitoria y Grocio (Kant, 1989: 194).

8. Artículos 1.1 y 1.2 de la Carta de Naciones Unidas.

ello justa). En primer lugar, el Consejo de Seguridad será el encargado de determinar la existencia de una amenaza real a la estabilidad y la paz. Más tarde, si lo cree oportuno, el Consejo de Seguridad deberá tomar medidas provisionales para intentar poner fin a las hostilidades. En este primer intento de frenar las agresiones sin el uso de la fuerza armada, respondiendo a criterios de *ultima ratio*, se recurrirá a sanciones económicas, aislamientos políticos y medidas varias de corte diplomático. Aun así, si las acciones diplomáticas o las posibles sanciones no logran disuadir al agresor y las hostilidades permanecen, el Consejo de Seguridad puede recurrir el uso de la fuerza armada ya sea por vía naval, aérea o terrestre⁹. En todo caso, se prevé que la fuerza sea suministrada por los Estados miembros dirigidos por un Comité de Estado Mayor¹⁰. Este es el proceso de uso de la fuerza legítima que articula Naciones Unidas en lo que se refiere a acciones tuteladas por la organización. No en vano, se debe señalar cómo la propia Carta de Naciones Unidas, en su artículo 51, abre la puerta a una posible respuesta armada directa de un estado que haya sido agredido previamente. Siendo necesaria una comunicación urgente al Consejo de Seguridad para poder efectuar dicha respuesta armada a una agresión previa. Se completa así el derecho a la legítima defensa y, al mismo tiempo, se confirma el peso que continúan teniendo los estados en el seno de Naciones Unidas y el sistema internacional en general.

En suma, se puede observar cómo es realmente el artículo 51 de la Carta el que proclama y positiviza el derecho a una guerra legal y justa como fruto de una necesaria respuesta a una agresión previa. Una articulación que queda completada junto con los artículos 39 a 42 que diseñan el camino jurídico e institucional que se debe seguir si la respuesta se realiza en el marco de la organización y a través de ésta.

Como conclusión de esta primera parte, se puede observar cómo queda definido el eje analítico en el cual se enmarca la presente investigación. Una propuesta filosófico-política de interpretación y justificación de la guerra y de la paz en el sistema internacional. Veamos, pues, qué lugar ocupa, y lo que es más importante, cómo ocupa dicho lugar el pacifismo político en el marco analítico aquí presentado.

EL PACIFISMO POLÍTICO: AXIOMAS PRINCIPALES Y CONCEPTOS EN EVOLUCIÓN

El pacifismo político, como se ha puesto de relieve, opta por introducir el juicio moral y la valoración ética ante la cuestión de la guerra y de la paz. Esa es la mayor diferencia y la más significativa respecto de la *realpolitik* que apuesta por no someter a la guerra a cuestiones morales. Este es el punto de partida de todo pensamiento pacifista que, es compartido, comprensibles, con el resto de propuestas teóricas como la misma teoría de la guerra

9. Artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas.

10. Artículos 46 y 47 de la Carta de Naciones Unidas.

justa o el cosmopolitismo, aunque de forma menos intensa. De esta primera característica penden el resto de axiomas y rasgos definitorios del pacifismo político, mostrándose como una condición de partida para la propia teoría política pacifista. Se analizarán primero las características que han mantenido cierta continuidad a lo largo de la evolución del pensamiento pacifista para abordar, más tarde, aquellos conceptos que han sufrido cambios discursivos relevantes.

El primer axioma que, en mayor o menor medida, aparece repetidamente en las diversas aportaciones pacifistas se podría presentar como un aspecto esencial con dos vertientes. O dicho de otro modo, el pacifismo político edifica su discurso teórico y normativo sobre la base de dos cuestiones que resultarán claves para comprender el núcleo duro de la teoría y sus derivados, como si de dos (pre)condiciones se tratara. Estos presupuestos son, por un lado, la comprensión de la política como un diálogo lejos del binomio “amigo-enemigo” que introdujo Carl Schmitt (1991). En este sentido, el pacifismo interpreta la política como la gestión común de las decisiones colectivas en la que el diálogo prevalece (o, en su defecto, debe prevalecer) por encima de la confrontación. Entroncando así con una tradición de autores que comprenden la política como la construcción de acuerdos a través de los cuales se puede llegar a la solución del conflicto social (Arendt, 1975 y Habermas, 2003).

Por otro lado, el pacifismo político se sostiene sobre la base de una concepción ontológica del individuo alejada de las tesis de Hobbes en las que imaginaba al hombre como un lobo en el estado de naturaleza (Hobbes, 1983). De este modo, el pacifismo presupone una bondad innata en el individuo (Blanco Ande, 1989-2000: 49) o, en su defecto, una posibilidad real de que ésta se manifieste. Dicha concepción optimista de la condición humana supone el segundo pilar, o punto de partida, sobre el cual se construye el discurso del pacifismo político.

En segundo lugar, pero no menos importante, el pacifismo político afirma claramente la necesidad de que exista una coherencia entre medios y fines en consonancia con la primera cuestión que se abordó más arriba acerca de la intrusión de criterios éticos y morales en el análisis de la acción política y militar. Dicho de otro modo, se desprende una ética que apuesta porque cualquier acción política que se presente en base a unos determinados objetivos debe llevarse a la práctica en consonancia con los fines que se quieran lograr o lo que es lo mismo, en consonancia con dichos objetivos. Es decir, no se podrá establecer la justicia a través de métodos injustos. En palabras de Gandhi: “solo podemos ser justos a través de métodos justos” (Ghandi, 2000: 95). De modo que para el pacifismo político el fin no justificará los medios.

En tercer lugar, el pacifismo político también modifica (o reinterpreta) una de las bases ideológicas del sistema liberal democrático: la relación entre legalidad y legitimidad. Es decir, en el sistema jurídico y político que instaura el liberalismo democrático, la legitimidad viene dada por el principio de legalidad: lo justo es justo porque previamente se ha configurado como legal. Haciendo referencia a la tercera de las tres legitimidades que trabajó Weber en *El político y el científico* (1967): la legitimidad legal-racional. De

este modo, el pacifismo político invierte la relación entre ley y justicia, siendo la segunda la que prevalezca sobre la primera: “lo deseable no es respetar la ley sino la justicia” (Thoureau, 1987: 32). Situando la discusión entre Derecho Natural, Derecho de Gentes y Derecho Positivo en el centro del debate.

En cuarto y último lugar, se debe mencionar la cuestión de la autoridad y arbitrio internacional. En varias ocasiones se ha detectado cómo desde el pacifismo político se apuesta firmemente por el establecimiento de un organismo internacional que sirva de árbitro de las relaciones internacionales, más allá del poder que cada Estado ejerce dentro de sus fronteras domésticas. Un aspecto que guarda ciertas similitudes con el mensaje cosmopolita de Kant en *Sobre la paz perpetua* y la interpretación de Rousseau (1982) sobre el *Proyecto de paz perpetua* que años antes escribió el Abad de St. Pierre. Así pues, en el seno de la teoría pacifista son continuas las referencias a la necesidad de un arbitrio internacional o un tribunal de arbitraje internacional: desde Erasmo de Rotterdam (1985:131) hasta Luigi Ferrajoli (2004: 86), pasando por Gandhi (2000: 176) y Albert Einstein (2000:75), por poner algunos ejemplos.

Hasta el momento se han repasado los axiomas principales del pacifismo político que, de un modo u otro, han dado cierto aire de continuidad al corpus teórico principal de dicha propuesta teórica. Aun así, se debe prestar atención también a las características, los conceptos y rasgos definitorios que, sin desaparecer, han ido evolucionando a lo largo de las diversas aportaciones teóricas y prácticas del pensamiento pacifista.

En primer lugar, resulta interesante remarcar cómo el pacifismo político nace con un fuerte componente espiritual. Es decir, un componente espiritual que resulta clave para entender el nacimiento y parte de la posterior evolución del corpus teórico pacifista. De modo que, desde los antecedentes remotos de la antigüedad oriental, pasando por la figura de Jesús de Nazaret a través del *Sermón de la montaña*¹¹, Gandhi y León Tolstoi; dicha espiritualidad ha caracterizado el discurso pacifista. Ello se ha traducido en la elaboración de un mensaje basado en la imagen de un Dios sinónimo de amor, verdad y vida. En este contexto la idea de paz se interpreta como un mandato divino que el ser humano no puede desobedecer y por ello deberá rehusar el uso de la violencia.

Pues bien, de esta espiritualidad que fundamenta el nacimiento y desarrollo inicial del pacifismo, se observa cómo existe un esfuerzo dentro de la teoría (e incluso por autores que siguen manteniendo dicho componente espiritual como Gandhi) por articular un discurso más político, en términos de acción política. Una acción política que deberá desarrollarse dentro de la lógica de la no violencia¹². Es decir, el pacifismo político sufre un proceso desde la espiritualidad hacia la acción. De modo que, aquellos presupuestos que se

11. Evangelio según San Mateo: 5.4.

12. El significado que se le atribuye a la no violencia (sin guión) se debe vincular a una reafirmación en positivo de la no violencia como un mecanismo de transformación social y no como un mero rechazo a la violencia (lo que sí se podría definir como no-violencia). En este punto se siguen las puntualizaciones de Capitini (2010: 36), Ortega (2005: 9) y Sharp (2006: 66), entre otros.

construyeron desde lo trascendental, lo metafísico, van tomando forma en propuestas políticas con posibilidad de ser implementadas en acciones concretas. Buen ejemplo de ello podrían ser las campañas de insumisión fiscal por motivos de conciencia que defendió Henry David Thoreau, la desobediencia civil como método de revolución noviolenta que llevó al colectivo afroamericano a la conquista de sus derechos civiles con Martin Luther King como líder más visible o la sintonía del pacifismo con propuestas políticas que abogan por una sociedad más equitativa y menos desigual en términos, aquí sí, estrictamente materialistas (Gandhi, 1973 y Chomsky, 1973). En este sentido, se debe mencionar también, aunque no sea objeto de estudio de la presente investigación, el papel del movimiento por la paz. Un movimiento por la paz que a lo largo de la historia ha mostrado una actitud antimilitarista, en consonancia con el discurso pacifista, activando campañas con una clara vocación de intervención en lo político tanto a nivel internacional como en el seno del Estado español. Buena prueba de ello es, por un lado, la aportación de Edward Palmer Johnson, cofundador junto con Bertrand Russell de la Campaña por el Desarme Nuclear, apostando por la necesidad de un desarme nuclear inmediato (Thomson, 1986). Y, por otro lado, la campaña por la insumisión y el derecho de objeción de conciencia que tuvo lugar en España durante la década de los ochenta (Tolrá, 1998) o la movilización contra el ingreso en la OTAN y el desarme (Prat, *et al.*, 2007).

En relación con esta introducción de ítems políticos en el seno del mensaje pacifista, se debe mencionar también el desarrollo por parte del pacifismo político de una alternativa en el marco de los modelos de seguridad y defensa. En este sentido, el pacifismo político, que en un principio no había articulado propuesta alguna, ha ido apostando firmemente por varias opciones frente a la clásica disuasión militar o a modelos que conlleven una cierta carrera de armamentos.

En primer lugar, y como propuesta de máximos, el pacifismo político apuesta por el desarme. Un desarme sostenido bajo la lógica discursiva de que “si las armas son las que crean el problema es mejor librarse de ellas” (Buzan, 1991: 323). Un argumento que el pacifismo político defenderá en base a la moral que de él se desprende y a su ética resultante. Pero también por motivos económicos, abriendo la posibilidad de destinar, por ejemplo, el gasto en defensa a erradicar la hambruna en el mundo. En este aspecto, el del desarme, la aportación de Gandhi resulta ciertamente crucial aun siendo consciente de la dificultad que conllevaría: “Al comenzar el desarme general en Europa —a menos que Europa quiera suicidarse— algunas naciones tendrán que atreverse a deponer las armas antes que otras, con peligro de correr grandes riesgos. Si afortunadamente eso ocurre, el nivel de noviolencia de la nación que se decida a hacerlo primero se habrá elevado naturalmente tan alto como para imponer un respeto universal” (Gandhi, 1930: 161).

En segundo lugar, el pacifismo político ha articulado alternativas más realistas (en todos los sentidos) como la *Civilian-Based Defense* (Defensa de base civil) defendida por Gene Sharp (1990) o el *Transarmamento* introducido por Johan Galtung (1984), entre otros. Ambas propuestas, introducen una óptica pacifista en el diseño de una estrategia de

defensa sin ir llegando al desarme y aceptando, en cierto modo, la disuasión como elemento de seguridad y defensa.

De este modo, la apuesta de Sharp se basa en la afirmación de que una sociedad o comunidad que esté fuertemente organizada y que sea capaz de poner en marcha mecanismo de no colaboración y desobediencia (Sharp, 1973), ya sea frente a un ataque exterior o a una usurpación interna del poder, como un golpe de Estado, generará desincentivos ya que el supuesto ataque “no saldrá a cuenta”, en términos de coste-beneficio. El punto de partida de Sharp presupone que toda invasión exterior tiene objetivos no solo geográficos sino también políticos que necesitan, en mayor o menor medida, la colaboración y el respaldo de la población. Se trata de una *social defense* que utiliza armas económicas, sociales, políticas y psicológicas para negar a los atacantes la consecución de sus objetivos y lograr disuadirlos (Sharp, 1990: 6).

Por otro lado, la alternativa propuesta por Galtung consiste, principalmente, en la diferenciación entre armamento ofensivo y defensivo. A partir de dicha diferenciación, la receta de Galtung consiste en elaborar una defensa nacional basada en armas defensivas que garanticen altas cotas de disuasión ante una posible agresión pero que, al mismo tiempo, no supongan una amenaza (ni real ni virtual) para el resto de la comunidad internacional. Se trata, pues, de realizar un proceso de cambio de armamento, es decir, de *transarmamento* de una defensa ofensiva hacia una defensa defensiva no provocativa (Galtung, 1984a: 138). Al mismo tiempo, Galtung añade a esta transformación armamentística la importancia de un efectivo programa de *arms control* multilateral para generar una verdadera alternativa real (y realista) al desarme (Galtung, 1984b: 311).

Llegados a este punto se abordará el concepto de paz. La idea de paz es, en el pacifismo, el elemento básico, el principio estructural y, al mismo tiempo, el único objetivo irrenunciable. Aun así, la propia conceptualización de la idea de paz ha evolucionado de forma significativa a lo largo de las diversas aportaciones teóricas.

Durante el proceso de gestación del pacifismo político, la idea de paz a la que se hacía referencia se podría definir como una *paz negativa*. Las primeras aportaciones pacifistas entendían que la paz era la mera ausencia de violencia. Una idea muy básica que se podría resumir en la siguiente sentencia: paz (negativa) es igual a no guerra. Este pacifismo inicial que no iba más allá de la paz entendida como la mera ausencia de violencia, se debe vincular con la doctrina de la otra mejilla o con la afirmación de Erasmo de que “no hay paz tan inicua que no sea preferible a la más justa de las guerras” (De Rotterdam, 1985: 131).

La evolución del pacifismo político hará que de esta embrionaria concepción de paz se avance hacia una reformulación corregida y aumentada que actualmente se conoce como *paz positiva* (Lederach, 2000: 31) o *paz de satisfacción* (Aaron, 1962: 166). Una idea de paz que va más allá de la mera ausencia de violencia introduciendo variables como la existencia de igualdad (o en su defecto la inexistencia de grandes desigualdades), de justicia, de libertad, etc. En suma, un escenario que favorezca una fraternidad universal

y desincentive argumentos y actitudes violentas. Siendo la prevención una estrategia a tener en cuenta para evitar el uso de la fuerza por alguno de los actores de un hipotético conflicto. Es decir, el pacifismo político apostará por la existencia de una violencia estructural como causa de los conflictos e insistirá en la necesidad de trabajar en su resolución preventiva introduciendo, por ejemplo, criterios de cooperación al desarrollo, entre otras estrategias.

De este modo, la paz positiva debe entenderse no como la mera ausencia de violencia directa sino como la inexistencia de violencia estructural (Galtung, 1985). Una reformulación que puede haber influido en la modificación del propio concepto de seguridad (Sánchez Cano, 1999: 29), introduciendo elementos de seguridad ecológica, económica y cultural en un contexto de seguridad multilateral compartida.

Teniendo en cuenta dicha revisión del concepto de paz, y lo que se apuntó anteriormente sobre la inclusión de propuestas políticas y la adopción de acciones concretas por parte del pensamiento pacifista más allá del mensaje estrictamente espiritual, ello ha supuesto una transformación del pacifismo político desde una posición *pasiva* hacia una actitud *activa*. Una evolución que se observa claramente si se comparan las iniciales aportaciones pacifistas que giran en torno a la doctrina de la otra mejilla (Brock, 1972: 4-11) con las propuestas de Thoureau, Gandhi o Sharp. De este modo, se pone de relieve cómo la teoría se desplaza de un pacifismo pasivo hacia un pacifismo activo que apuesta por articular acciones y respuestas desde lo político para contrarrestar la violencia, la desigualdad, la discriminación y la injusticia. Una acción política que se deberá desarrollar a través de métodos no violentos como lo sucedido durante los episodios protagonizados por William Penn o M. L. King, entre otros. En palabras de Bobbio, el pacifismo activo se posicionará “ante la guerra como el comunismo ante la propiedad (individual) y la anarquía frente al Estado” (Bobbio, 1982: 73)¹³.

No obstante, esta evolución hacia un pacifismo más político se ha traducido, también, en una cierta flexibilización de la propia teoría. Una evolución que se observa en diversos autores¹⁴, con consecuencias, sobre todo, en el plano empírico y en el de su implementación. El pacifismo político nació y se desarrolló con una clara vocación absoluta, ya fuese por la vía del pacifismo pasivo (doctrina de la otra mejilla o paz a cualquier precio, aunque sea injusta, como apuntó Erasmo) o por la vía del pacifismo activo (a través de la no violencia como respuesta política dentro de la lógica gandhiana). Pero, como se ha apuntado anteriormente, el transcurso de la historia y las aportaciones más recientes han establecido un cierto margen de discrecionalidad fruto de un relativo giro pragmático y estratégico,

13. La intención de Bobbio en tan rotunda comparación se debe interpretar en tanto que el pacifismo político sitúa la guerra como el principal problema a solucionar. No en vano, hay que matizar una cuestión relevante referente a los métodos dado que tanto el comunismo como el anarquismo no renuncian a la violencia como método revolucionario, mientras que el pacifismo sí. Dicho de otro modo, la comparación se hace en relación al fondo y no a la forma.

14. Ruiz Miguel (1984: 274), Scheler (1953: 141), Bobbio (1982: 199 y 203).

muy probablemente forzado por las circunstancias¹⁵. Es decir, siguiendo, por ejemplo, las aportaciones de Galtung o Ferrajoli, se puede observar cómo se acepta el uso de la violencia aunque sin considerar que se esté justificando una guerra. Legítima defensa, dentro de una lógica de transarmamento (defensa no provocativa) en Galtung, o intervención armada que según Ferrajoli “no es guerra sino defensa de ella” (Ferrajoli, 2004: 32).

La contradicción está servida, cuando más necesario resulta el pacifismo y su discurso, más complicado resulta su implementación en términos absolutos y quizá se deba optar por flexibilizar dichos postulados maximalistas. O dicho de otro modo: “mientras la conciencia individual de cada uno no considere que la noviolencia constituye el principio más elevado, las razones para el desarme sobre una base política, económica, militar e incluso ética no resultarán obvias” (Buzan, 1991: 342). Así pues, el debate, en este sentido, continúa abierto.

En conclusión, el pacifismo político supone una realidad teórica y normativa dentro de una larga tradición de pensamiento social, político y filosófico. Una doctrina que ha recorrido un camino iniciado desde planteamientos absolutos y maximalistas hacia la articulación de propuestas políticas y recetas concretas e implementables que ofrezcan alternativas viables para lograr así unas relaciones internacionales *más sanas*. Introduciendo conciencia en la ciencia a través de criterios de paz positiva, noviolencia como estrategia de acción política, resolución de conflictos, cooperación al desarrollo e investigación y educación por la paz. Con una clara intención de combinar “realismo en el cerebro e idealismo en el corazón” (Galtung, 2003: 345).

Referencias

- Aron, R. 1962. *Paix et guerre entre les nations*. París: Calmann-Lévy.
- Arendt, H. 1997. *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Baqués, J. 2007. *La teoría de la guerra justa: una propuesta de sistematización del “ius ad bellum”*. Pamplona: Aranzadi.
- Barbé, E. 1995. *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Blanco Ande, J. 1989-1990. “Análisis y evolución histórica del pacifismo”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 75: 43-60.
- Bobbio, N. 1982. *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Gedisa.
- Brock, P. 1972. *Pacifism in Europe to 1914*. Princeton: Princeton University Press.
- Buzan, B. 1991. *Introducción a los estudios estratégicos*. Madrid: Ediciones Ejército.
- Capitini, A. 2010. *El método de la noviolencia*. Lleida: Pagés Editors y ICIP.
- Carta de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas; 1994 (reimpresión).
- Chomsky, N. 1973. *El pacifismo revolucionario*. México: Siglo XXI.

15. Como, por ejemplo, la agresión de Hitler o la amenaza nuclear.

- Clausewitz, C V. 1999. *De la Guerra*. Barcelona: Idea Universitaria.
- Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: www.rae.es.
- Einstein, A. 2000. *Mi visión del mundo*. Barcelona: Tusquets.
- Evangelio según San Mateo.
- Ferrajoli, L. 2004. *Razones jurídicas del pacifismo*. Madrid: Trotta.
- Galtung, J. 1984a. "Transarmament: from offensive to defensive defense", *Journal of peace research* 21: 127-139.
- 1984b. *¡Hay Alternativas! Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad*. Madrid: Tecnos.
- 1985. *Sobre la paz*. Barcelona: Fontamara.
- 2003. *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz.
- Gandhi, M. K. 1930. *La joven india*. Madrid: Aguilar.
- 1973. *Mi socialismo*. Buenos Aires: Pléyade.
- 1983. *La no violencia en la pau y en la guerra*. Barcelona: Ahimsa.
- 2000. *Todos los hombres son hermanos*. Salamanca: Azenai.
- Habermas, J. 2003. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hobbes, T. 1983. *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional.
- Kant, I. 1989. *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos.
- 1991. *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Tecnos.
- Lederach, J. P. 2000. *El abecé de la paz y los conflictos*. Madrid: Catarata.
- Ortega, P. , Pozo, A. 2000. *Noviolencia y transformación social*. Barcelona: Icaria.
- Prat, E. (et al.). 2007. *El moviment per la pau a Catalunya: passat, present i futur*. Barcelona: Servei publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Pufendorf, S. F. 1967. *De jure nature et Gentium*. Frankfurt: Minerva.
- Rawls, J. 2001. *El derecho de gentes: una revisión de la idea de razón pública*. Barcelona: Paidós.
- Rotterdam, E. de. 1985. *Educación del príncipe cristiano y Querella de la paz*. Barcelona: Aguilar.
- Rousseau, J. J. 1982. *Escritos sobre la paz y la guerra*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ruiz Miguel, A. 1988. *La justicia de la guerra y de la paz*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sánchez Cano, J. 1999. *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*. Barcelona: ICPS.
- Schmitt, C. 1991. *El Concepto de lo político: texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*. Madrid: Alianza.
- Sharp, G. 1973. *The politics of nonviolent action*. Boston: Extending Horizons Books.
- 1990. *Civilian-based defense; a post military weapons system*. New Jersey: Princeton University Press
- Thomson, E. P. 1986. *La guerra de las galaxias*. Barcelona: Crítica.

- Thoreau, H. D. 1987. *La desobediencia civil y otros escritos*. Madrid: Tecnos.
- Tolrá, J. 1988. *L'objecció, la revolta pacífica*. Barcelona: Columna.
- Tolstói, L. 2010. *El reino de dios está en vosotros*. Barcelona: Kairós.
- Waltz, K. N. 1979. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.
- Walzer, M. 2000. *Guerras Justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Paidós: Madrid.
- Weber, M. 1967. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Presentado para evaluación: 14 de septiembre de 2012.

Aceptado para publicación: 26 de febrero de 2013.

AITOR DÍAZ ANABITARTE, Universidad de Barcelona

aitordiaz@ub.edu

Aitor Díaz es doctorando FI-ICIP 2010 (Instituto Catalán Internacional por la Paz) en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona. Licenciado en Sociología en la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona (2004) y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona (2007). Obtención del Diploma de Estudios Avanzados en el marco del Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona (2009). Actualmente finaliza su tesis doctoral sobre la "Teoría política del pensamiento pacifista".

María Velasco González

Política Comparada

Manuel Sánchez de Dios. Síntesis. 2012, 322 pp.

Pocos ámbitos de la ciencia política son tan abiertos y sugerentes como la política comparada. Dentro del área encontramos trabajos que describen y analizan fenómenos políticos de un país determinado —enfoque tradicional en países con una larga tradición en estudios de política comparada, como Estados Unidos— y trabajos que abordan el análisis de los fenómenos políticos comparando múltiples casos o estudios comparados y estudios de área.

La comparación es una estrategia básica de observación e investigación. En ciencia política el comparativismo ha generado y genera profundos debates sobre su objeto, conceptos y métodos. Existe consenso sobre el hecho de que la flexibilidad del enfoque permite una gran riqueza, la literatura científica que se genera bajo el título de política comparada reúne trabajos muy diversos que solo tienen como punto común que los investigadores e investigadoras se aproximan al objeto con ánimo de contrastar, a veces incluso de manera implícita, fenómenos similares o el mismo fenómeno en momentos diferentes.

La importancia y vitalidad del enfoque comparado se refleja con claridad en el altísimo número de publicaciones desde la perspectiva de la comparación. De hecho, una de las mayores dificultades es encontrar trabajos en castellano que puedan ser utilizados como material básico para familiarizarse con el comparativismo, en especial si han de ser usados en los primeros años de formación de titulaciones de ciencias sociales.

Los libros sobre política comparada se sitúan en una de las siguientes posiciones de partida: concentrarse en un concepto básico de la ciencia política y analizarlo desde el enfoque comparado (valgan como ejemplo los trabajos clásicos de Almond y Powell,

1972; Pasquino, 2004; Lijphart, 2000 o Morlino, 2009); centrarse en la comparación como estrategia de investigación y utilizar análisis y propuestas teóricas concretas como ejemplos de las diferentes metodologías que pueden utilizarse (Landman, 2011) o compilar en un mismo libro reflexiones sobre el objeto y método del comparativismo y describir conceptos claves de la ciencia política que han ido ganando en densidad gracias a esta forma de análisis (Laiz y Román, 2003). En este último tipo se sitúa el libro *Política Comparada*, de Manuel Sánchez de Dios.

La publicación es el resultado de varios años de trabajo y depuración, consecuencia de la necesidad de contar con una publicación que presentara una visión amplia del enfoque tanto a alumnos, como a investigadores que se acercan a la subdisciplina de la política comparada. El libro es un manual que, sin embargo, presenta un recorrido profundo por el enfoque comparado.

Con este objetivo el autor aborda tres cuestiones diversas y fundamentales de la política comparada: la descripción metodológica, los temas nucleares de trabajo en política comparada y la descripción más minuciosa de fenómenos que resultan ilustrativos.

Así, la reflexión sobre el objeto de estudio y la metodología ocupa de manera singular el primer capítulo, en el que se realiza un breve repaso de los principales paradigmas epistemológicos y de los grandes enfoques en ciencia política. Pero la reflexión sobre objeto y método se mantiene, de manera implícita, en el resto del libro, con muchas referencias a cómo los autores clásicos han analizado y construido teorías para distintos objetos de la disciplina.

En cuanto a los grandes ámbitos de política comparada, el libro se centra en cuatro concretos, a los que dedica sendos capítulos en los que se describen sistemáticamente conceptos básicos para la ciencia política y se presentan las propuestas de los autores más importantes en el trabajo de cada uno de ellos.

En el capítulo 2 se hace un recorrido por lo que el autor llama el *medio social de los sistemas políticos*, centrándose en la relación del sistema político con cuatro dimensiones sociales específicas: el sistema económico, los intereses sociales organizados, las elites y la cultura política. De las relaciones entre el sistema político y el sistema económico se describen algunos temas clásicos para la política comparada como la intervención del Estado en la organización de la economía, la relación entre desarrollo económico y democracia o los modelos de Estado de bienestar, como forma de distribución del producto social. Una segunda perspectiva es la de observar la proyección de los grupos sobre el sistema político. En este caso se abordan el pluralismo social, con referencias a la teoría de la acción colectiva o los *cleavages* sociales; las formas de articulación de intereses y los grupos de presión contextualizados en regímenes políticos diversos. De la relación entre las élites y el sistema se destacan cuestiones de reclutamiento, liderazgo y rol en los procesos de modernización. Y respecto a cultura política, el multiculturalismo, la socialización política y el concepto de capital social son los temas que se escogen para ilustrar ámbitos de trabajo del comparativismo.

El capítulo 3 está dedicado a la dinámica de los sistemas políticos. El autor se centra en tres propuestas teóricas que trabajan en este ámbito: la teoría de la modernización política, en especial haciendo referencia a los trabajos que consideraban la transformación de los países en vías de desarrollo; la teoría de la dependencia, tanto en su construcción inicial como en la versión de la teoría de la economía-mundo capitalista y las construcciones teóricas que trabajan con los conceptos de revolución y reforma. Las dimensiones de estabilidad y cambio de los sistemas presiden la descripción de los aportes teóricos a la idea de modernización (con una descripción de las pautas que están siguiendo algunos países de Europa y EE.UU.) y a las reflexiones sobre la construcción del Estado-nación en África y Asia. También se describen los fenómenos de revolución y violencia política, desde los enfoques funcionalista, normativo y marxista.

Los capítulos 4 y 5 están dedicados, respectivamente, a los conceptos de regímenes autocráticos y democracias y realizan un repaso minucioso por el objeto de análisis primigenio en la política comparada: los tipos de regímenes políticos.

En el capítulo 4 se desgranar los elementos que, en muchas ocasiones gracias al debate que ha generado la propia posición comparativista, han permitido la construcción de una tipología de formas de gobierno autocrático y de una clasificación de regímenes autoritarios. De este modo se caracterizan la dictadura militar, el régimen populista, el régimen nacionalista, el régimen islamista y el régimen comunista.

Por su parte, el capítulo 5 muestra cómo el concepto de democracia, rico y complejo, sigue impulsando reflexiones sobre sus dos ejes básicos: su dimensión sustantiva y su dimensión institucional, que lleva a la comparación entre regímenes democráticos e instituciones. A estas propuestas se suman, desde hace ya algunas décadas, los estudios sobre los procesos de transición y su impacto en las sociedades que los protagonizaron o soportaron que enriquecen mucho el campo de reflexión.

Finalmente encontramos a lo largo del libro, y con intención de ilustrar los diferentes contenidos, estudios de caso que son descritos con una mayor profundidad, lo que permite observar la aplicación de la metodología comparada a fenómenos concretos. La descripción de la reforma económica en China, como ejemplo de observar las relaciones entre el poder político y el sistema económico desde un enfoque comparado; la construcción de los Estados-nación en Asia o África; la institucionalización del poder y la corrupción como perspectiva particular del concepto desarrollo político; la teoría del Estado-mundo como una propuesta teórica que retoma el debate sobre la teoría de la modernización y de la dependencia o la descripción del régimen islamista de Irán, dentro de las reflexiones sobre regímenes autoritarios, son algunos ejemplos de esta dimensión del libro.

Todo lo anterior permite pensar que el libro va a convertirse en una publicación de referencia para todos aquellos que tengan que introducirse en el área de la política comparada y un trabajo de gran utilidad para los que, ya con más conocimiento del enfoque, quieran una propuesta metódica y sistemática que construya un paisaje ordenado en el inabarcable mundo de la comparación en ciencia política.

Referencias

- Almond, G. y Bingham Powell, G. 1972. *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Laiz, C. y Román, P. 2003. *Política Comparada*. Madrid: McGraw-Hill.
- Landman, T. 2011. *Política Comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lijphart, A. 2000. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Morlino, L. 2009. *Democracias y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- Pasquino, G. 2004. *Sistemas Políticos Comparados*. Buenos Aires: Prometeo.

Nicolás Mariscal

Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization

Exadaktylos, Theofanis y Radaelli, Claudio M. (eds.). Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2012, 273 pp.

En la “tercera ola” de la investigación sobre europeización, en la que según Egan (p. xi) nos encontramos, Exadaktylos y Radaelli han coordinado un excelente libro: innovador, riguroso, variado y claro sobre el diseño de investigación, con especial atención a la causalidad. Desde el pluralismo epistemológico y metodológico la obra reúne trabajos teóricos (caps. 3-7) y empíricos (caps. 8-13), a autores ya consagrados y a nuevas promesas, pudiendo resultar muy útil y práctica.

Radaelli, en el capítulo 1, introductorio a todo el libro, define ahora la europeización como “un proceso de cambio que afecta a las instituciones, política y políticas públicas domésticas. El cambio ocurre cuando el comportamiento político en el nivel Unión Europea (UE) tiene un efecto transformativo sobre el comportamiento político doméstico” (p. 1). No es fácil, sin embargo, identificar las condiciones en las que ocurre la europeización y sus mecanismos. Para afrontar el problema de la causalidad se necesita elaborar adecuadamente el diseño de investigación, cuyos elementos en el presente proyecto son: la formación de conceptos, la noción de causa y causalidad, la relación entre variables, los mecanismos y los métodos. El método del trazado del proceso (*process tracing*) predomina en los estudios de europeización. Acaba Radaelli formulando las principales cuestiones de investigación que afronta el libro.

El capítulo 2 es un recorrido analítico de Exadaktylos y Radaelli por la literatura sobre europeización con el punto de mira de la causalidad, del que concluyen que “en conjunto las explicaciones ideales (*ideational*) se prefieren a las estructurales. Las aproximaciones ideales conducen a explicaciones en el nivel de las políticas (*policy-level*), mientras las

aproximaciones estructuralistas determinan una preferencia por el nivel de la política (*politics-level*). Los modos cualitativos prevalecen sobre las aproximaciones cuantitativas” (p. 34). Es necesario seguir profundizando sobre la cuestión de la causalidad.

Tras esta introducción, los capítulos 3-7 elaboran cuestiones meta teóricas, teóricas y metodológicas.

Töller se ocupa de los estudios que pretenden “cuantificar *cuánta legislación nacional está influenciada por las políticas europeas* [...] como un parámetro *relativo comparado con otros factores*” (p. 45). Tras una sencilla y práctica conceptualización de la causalidad trata como variable dependiente la legislación nacional y como variable independiente el impacto europeo. Resulta problemática la construcción de la causalidad, por lo que señala dos modificaciones en el diseño y los métodos de investigación para afrontarla.

“La meta-teoría revela los supuestos de las teorías acerca de la naturaleza del mundo social: lo que existe (ontología), lo que nosotros podemos saber (epistemología) y cuáles son los caminos propios de adquirir conocimiento (metodología)”, escriben Bache, Bulmer y Gunay, y lo exponen muy sintética y sistemáticamente en el capítulo 4. A continuación adoptan la perspectiva del realismo crítico, basado en un realismo ontológico de tres estratos: real, presente y empírico, que adscribe poder causal a una amplia gama de factores: materiales, formales, finales y eficientes. “El aspecto crucial de la investigación sobre europeización es establecer quién actualiza qué mecanismo y en qué contexto” (p. 75). Para ir investigándolo se propone el método del trazado del proceso, compatible con un pluralismo metodológico y susceptible de combinar metodologías cualitativas y cuantitativas.

Las aproximaciones discursivas a la causalidad son exploradas por Lynggaard. “El análisis del discurso es el estudio del desarrollo y efecto de los sistemas de significado colectivo” y “pone de relieve implicaciones del discurso para los resultados políticos” (p. 88). El artículo destaca los mecanismos, distinguiendo uno más estructural, el código estructural, y otro más basado en los actores, la conducta discursiva. Se concede crucial importancia al análisis temporal, que caracterizando periodos de tiempo o puntos en el tiempo ofrece la oportunidad de incrementar el número de ejemplos dentro de un caso de estudio.

En el capítulo 6, Saurugger pretende estudiar la falta de cambio —¡más difícil todavía!—. Los estudios sobre europeización han señalado cuatro posibles resultados diferenciados de esta: absorción, transformación, retirada e inercia, refiriéndose los dos primeros a grados de cambio y los dos últimos al no-cambio. Para comprender la inercia y la retirada se necesitan variables independientes distintas y más allá del “derecho duro” de UE: “el modo de resolver este problema es vincular las ideas, valores y debates presentes en los nuevos modos de gobernanza a los debates centrados en los instrumentos de gobernanza, tales como programas y estadísticas. El análisis del uso de estos instrumentos hecho por agentes nos permite explicar la motivación del actor y los resultados” (p. 114). Se pueden distinguir tres tipos de instrumentos basados en: a) el acuerdo/incentivo; b) la información/comunicación; y c) los estándares de facto y de iure/las mejores prácticas, que según la autora se vuelven vectores de europeización. La burocracia y las agendas políticas son posibles agentes de resistencia. Hay que contar con el tiempo como variable interviniente.

Panke desarrolla hipótesis alternativas para explicar los procesos de cómo y en qué condiciones Estados que han infringido el derecho de la UE acaban cumpliéndolo. La dificultad está en la necesidad de contrastar múltiples hipótesis con un pequeño número de casos empíricos. Para superarlo se propone la metodología del trazado del proceso y se formulan cuatro hipótesis alternativas: dos sobre los efectos en el nivel UE y dos en el nivel doméstico. “El trazado del proceso toma en serio el ‘proceso’ como desenvolvimiento de un acontecimiento en el tiempo... (y) toma en serio los mecanismos causales acompañantes” (p. 129), lo que le permite pasar de la correlación a la causación y la contrastación entre sí de varias hipótesis incluso en universos con escasos casos.

Los capítulos 8 al 13 contienen seis análisis empíricos de la europeización con especial énfasis en el tema de la causalidad.

Martinsen estudia el caso de la salud en Francia, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Dinamarca, más específicamente la atención sanitaria cruzando las fronteras y la movilidad de los pacientes, llegando a descubrir diferentes factores explicativos de la europeización en los diversos países, pero un resultado similar: el debilitamiento del principio territorial dentro de la organización de la atención sanitaria nacional, aunque en diferentes grados.

Dossi se centra en el estudio de las ciudades, concretamente de los mecanismos causales de europeización de la política urbana. Su aproximación se basa en el análisis de las políticas públicas y elabora una tipología de cuatro modos de europeización, fijándose en las expectativas de cambio de los sistemas urbanos domésticos y tratando de “verificar cómo las variables UE han ejercido influencia causal sobre las estructuras domésticas de políticas de la ciudad considerada” (p. 171).

A un objeto peculiar en la europeización, dada la ausencia en principio de interacción significativa entre lo doméstico y las instituciones decisorias jerárquicas UE —a los partidos políticos y a su cambio— dedica Ladrech su trabajo en el capítulo 10. Se trata de mostrar que la UE es el o uno de los factores del cambio. Se reconoce que los factores domésticos son cruciales. No parece existir alternativa al estudio de caso en profundidad.

El tema de la europeización de la política exterior más allá de la PESC es afrontado por Exadaktylos en un largo y muy elaborado trabajo con aspectos teóricos, metodológicos y empíricos. “El análisis se centra en cómo la dirección de la política exterior nacional ha sido influenciada por la implementación de las políticas de ampliación de la Unión Europea (UE) como un instrumento de política exterior *soft*” (p. 195). ¿Cómo podemos afirmar y medir la causalidad de la europeización? Exadaktylos presenta un modelo modificado de la “bondad del ajuste” (“*goodness of fit*”) en la europeización e ilustra el método de trazado del proceso del efecto UE con el estudio empírico de la política exterior alemana hacia la ampliación al Este. Para establecer la causalidad se necesita construir previamente expectativas respecto al impacto de la ampliación y contrastarlas con la evidencia empírica. Exadaktylos lo hace y dibuja además la posición relativa mutua de los componentes de la política exterior, variable dependiente compuesta.

En el capítulo 12 Ladi se acerca a la europeización de los Estados no-miembros comparando los roles de la Unión Europea y de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC) en las reformas para la buena gobernanza. Formula tres hipótesis alternativas respecto a quién corresponde la principal responsabilidad para su transferencia a la región: a) a las organizaciones internacionales y regionales; b) a la UE; c) a las organizaciones internacionales y regionales y a la UE. El diseño de investigación presta también atención a los mecanismos. Se concluye que la tercera hipótesis es la más cercana a la realidad y que existe un grado de armonía entre los mecanismos usados por la BSEC y la UE.

El último artículo de carácter empírico vuelve a retomar la política exterior, tratando de mostrar la posibilidad de refutar explicaciones del cambio de ésta como resultado de la europeización. Moumoutzis selecciona el caso del cambio de la política griega hacia Turquía en la segunda mitad de la década de 1990. Con el método del trazado del proceso sigue tres explicaciones alternativas y acaba rechazando finalmente las dos que atribuyen causalidad a la UE, para decantarse por la explicación del cambio causado por un líder. La posibilidad de rechazo del cambio como resultado de la europeización —concluye— es una poderosa muestra de la potencialidad de la europeización para el estudio empírico de la política exterior.

Claudio M. Radaelli y Theofanis Exadaktylos, coordinadores del libro, se reservan el último capítulo “Lecciones aprendidas: mas allá de la causalidad”. La cuestión clave de la integración hoy es la de los efectos transformativos: ¿dónde?, ¿cómo?, ¿a través de qué mecanismos?, ¿en combinación con qué otros agentes y procesos? La dificultad es establecer qué parte del cambio es atribuible a causas UE. Todavía estamos luchando con cuestiones fundamentales del diseño de investigación: “nuestro volumen está informado por el pluralismo epistemológico y los debates contemporáneos sobre diseño de la investigación científica social, afrontando la causalidad desde diferentes perspectivas” (p. 255). A continuación recuerdan y resumen los coordinadores las cinco principales cuestiones de investigación formuladas en el capítulo 1: *nociones de explicación causal, tradiciones de investigación, cuestiones de diseño de investigación, rol del trazado del proceso y paso del estudio de casos a la causalidad*. Concluye el libro con unas proposiciones acerca de la dirección de la futura investigación. “Finalmente, en este volumen nos hemos dirigido a la causalidad con dos cuestiones en la cabeza: cómo establecer las relaciones causa-efecto en diferentes tipos de proyectos de investigación y cómo usar conjeturas causales para someter a prueba las teorías. Un reto para la investigación futura es continuar con el *sometimiento a prueba de la teoría*, pero también dirigirse al *desarrollo de la teoría* (Mahoney, 2010)” (p. 263).

Guillem Farrés Fernández

Political Regimes in the Arab World: Society and the Exercise of Power

Ferran Izquierdo Brichs (ed.). New York: Reutledge, 2012, 317 pp.

En 2005 aparecía publicado el libro *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, de Ignacio Álvarez-Ossorio y Ferran Izquierdo. La novedad del análisis ofrecido por el libro, de uno de los conflictos contemporáneos más estudiados, era su enfoque teórico, una nueva propuesta de sociología del poder. Aunque su análisis se basa en este nuevo marco teórico, en dicha obra aún no se presenta explícitamente, y de hecho, en el momento de su publicación, se encontraba todavía en desarrollo. Gracias a este enfoque, el libro no solo ofrece respuestas satisfactorias a cuestiones que no habían podido responder otros marcos teóricos, sino que nos señala nuevos elementos claves que había que plantearse para poder avanzar en la comprensión de este conflicto internacional¹.

Esta nueva propuesta teórica, más desarrollada y definida, fue finalmente presentada en el libro de Ferran Izquierdo, *Poder y felicidad. Una propuesta de sociología del poder*, en 2008. Durante el desarrollo de esta obra y, sobre todo, posteriormente a su publicación, han aparecido numerosos artículos y trabajos de investigación de distinta índole, principalmente usando la sociología del poder como base de sus análisis, pero en algunos casos también ampliando dicho marco teórico².

-
1. En realidad, al realizar un análisis desde la sociología del poder sería más adecuado hablar de *complejo conflictual* en vez de *conflicto internacional*, dada la multitud de actores y conflictos que este comprende (ver Farrés, 2012).
 2. Se puede encontrar una lista bastante exhaustiva de los trabajos realizados desde este enfoque teórico, así como otras informaciones relacionadas en la web: www.sociologiadelpoder.com

El libro que se presenta, *Political Regimes in the Arab World: Society and the Exercise of Power*, supone un paso más para la teoría de la sociología del poder, pero también para la investigación del mundo árabe en nuestro país. Esta obra, editada por Ferran Izquierdo Brichs, profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona, especialista en Oriente Medio, es el resultado de una colaboración de 28 autores, entre los que encontramos investigadores consolidados y destacados expertos en el mundo árabe. Este proyecto de investigación, que incluyó la realización de dos seminarios, dio como primer resultado *Poder y Regímenes en el Mundo Árabe Contemporáneo* (Izquierdo [ed.], 2009). Tras completar, actualizar y traducir esta primera obra, aparece finalmente en 2012 el presente libro. Este complejo ejercicio de investigación, con un marco teórico común para todos los autores, ha logrado un excelente resultado y ha sido publicado en Routledge, lo que muestra el buen nivel de la investigación española antes de la aplicación de las actuales políticas de austeridad.

Tras la introducción, Izquierdo y Lampridi-Kemou presentan en el primer capítulo (pp. 6-37) la teoría de la sociología del poder, que se usa en el resto del libro para realizar los análisis de los distintos países. A partir de aquí, grupos de dos investigadores analizan las relaciones de poder y las estructuras que conforman los regímenes de nueve países árabes (Argelia, Marruecos, Mauritania, Egipto, Arabia Saudí, Siria, Líbano, Jordania y Palestina³), y cada uno de estos capítulos se complementa con una reflexión realizada por un experto del país en cuestión.

La teoría sobre la que se basa el libro, la Sociología del poder parte de tomar en cuenta los elementos básicos de un sistema social para analizar las relaciones de poder y la estructura del sistema. Así, los actores, los recursos de poder que estos controlan, y las relaciones que mantienen entre ellos y con la población son elementos clave de la teoría. Con todo ello explora las dinámicas que implica la existencia de unos actores (normalmente élites) en unos sistemas jerárquicos, ofreciendo como resultado unas herramientas muy útiles para abordar el análisis de sistemas sociales, en este caso concreto, en cada estudio, un país.

Contrariamente a lo que se podría pensar, este no es un análisis ahistórico. En realidad, los recursos de poder como el Estado, el capital, la ideología, etc., son creaciones de largo recorrido histórico, su control por parte de las élites y su peso específico en un contexto concreto también tienen una dimensión histórica, y aún más las estructuras profundas en las que tienen que desenvolverse los actores. Esto es debido al concepto de *poder* y de *recurso de poder* que plantea la teoría. Como vemos, se adopta una visión amplia de estos conceptos. No se tiene en cuenta solo el poder material, sino también hechos sociales, instituciones, etc., que por muy sutiles que sean, puedan ser controlados por los actores y que les sea útil para competir frente a los otros actores, es decir, les permita aumentar sus recursos

3. Desafortunadamente dentro de esta muestra representativa de países árabes no se incluyó Túnez. Es comprensible que en los inicios del estudio (2007) fuese imposible prever la importancia de este país en las revueltas árabes, aún así su análisis habría sido de sumo interés.

de poder. Por esto, entre otras razones, es imprescindible tomar en cuenta esta perspectiva histórica también al intentar comprender las relaciones de poder de un sistema social.

A nivel teórico, como decíamos anteriormente, este libro es un paso más para la sociología del poder dado que no se limita a presentar la teoría, sino que desarrolla nuevos conceptos y útiles teóricos para el análisis de las élites y de los sistemas sociales en general. Durante el proyecto de elaboración del libro, esta propuesta teórica fue debatida por sus 28 investigadores participantes. Asimismo, es una buena muestra de la aplicabilidad y conveniencia de este marco teórico que este elevado número de investigadores, con orígenes académicos distintos y con grados diferentes de experiencia (desde jóvenes investigadores a reconocidos expertos), hayan obtenido resultados interesantes y más que satisfactorios en sus análisis.

Otros aspectos positivos de dicha teoría, y que así fueron valorados por algunos de los expertos en los seminarios, son: en primer lugar, su vocación de universalidad, huyendo del orientalismo y de la trampa de desarrollar marcos teóricos específicos para la región, como se ha hecho en numerosas ocasiones, apelando a la “especificidad árabe o musulmana”; en segundo lugar, el permitir explicar las dinámicas de estos países realizando el análisis desde los ámbitos de la ciencia política y la sociología; y por último, al ser un marco teórico común que permite hacernos una imagen de cada país desde el mismo punto de vista, facilita mucho las comparaciones entre los países analizados aunque sean de regiones completamente distintas.

Sin embargo, una de las críticas que se podrían hacer a la presente teoría, desde mi punto de vista, sería el no haber tenido en cuenta la importante aportación teórica realizada por Bourdieu para analizar las estructuras y las relaciones de poder en un Estado. Un diálogo de la sociología del poder con el corpus teórico de Bourdieu sería sumamente interesante, y seguramente algunos conceptos de este autor enriquecerían la propuesta de sociología de poder. A modo de ejemplos, el concepto de *habitus* quizá podría servir para explicar mejor la estructura profunda que afecta la conducta tanto de la población como de las élites; o la noción de *campo de poder*, en el que, según Bourdieu, los distintos agentes compiten para que el tipo de capital (o tipo de recurso de poder) que controlan valga más que el resto (a la vez que compiten en su propio campo para aumentar su capital concreto), es decir, intentan que su capital sea el “principio de dominación dominante”, siendo el *campo de poder* “el espacio de las relaciones de fuerza entre las diferentes especies de capital” (Bourdieu y Inda, 21: 2001); y quizá, al menos en parte, su concepto de *poder simbólico*. Aun así, y a falta de realizar este ejercicio, la propuesta de sociología del poder presenta algunas ventajas frente a la teoría de Bourdieu, como ser más operativa, clara, fácil de manejar y de aplicar a cualquier grupo social que supere un cierto tamaño. Esto permite aplicarla a contextos más complejos, por ejemplo supraestatales, con mucha más facilidad que la teoría propuesta por el prolífico autor francés.

El resultado del estudio de los distintos países árabes nos muestra unas características comunes, que se repiten en la mayor parte de ellos, aunque siempre con matices y diferencias notables. A grandes rasgos vemos cómo en sus estructuras de poder el Estado tiene

una posición central y que normalmente está controlado por un reducido número de personas, aunque con diferencias importantes entre unos casos y otros, tanto en el grado como en la forma. Así encontramos casos como Siria, en que prácticamente todos los recursos de poder importantes están estrictamente subordinados al Estado; casos como Marruecos y Egipto⁴, en los que pese a la centralidad del Estado, existen recursos importantes, como podrían ser el capital o la ideología, con una cierta autonomía; y los casos de Mauritania y el Líbano, en los que el Estado tiene un peso importante y su control es origen de fuertes disputas entre élites, pero su peso en la estructura no es el elemento fundamental y característico del sistema. Otra de las particularidades que comparten los países analizados es la estructura de Estados rentistas, ya sea gracias a grandes reservas de petróleo y otras materias primas, o por las ayudas que reciben básicamente gracias a sus posiciones estratégicas, lo que debilita la posición de la población frente a las élites⁵. También vemos cómo el uso generalizado de la coerción por parte de los regímenes se agudiza cuando fallan o se debilitan otros recursos para controlar la población, como la ideología y la legitimidad de sus líderes.

A la vez, el estudio nos muestra unas características propias de cada uno de los países, y algunas diferencias estructurales importantes entre ellos, que rompen el mito de la homogeneidad del mundo árabe, y que hacen imprescindible la lectura de cada uno de los capítulos para descubrir las especificidades de cada uno de ellos, y para poder entender el comportamiento y las estrategias de sus élites particulares.

Aunque los análisis realizados de las estructuras de poder de los Estados no se centran en las recientes revueltas árabes (el libro se concluyó a principios de 2011) sino en el periodo anterior, la presente obra es una importante aportación para comprender mejor dichas revueltas y para analizar las dinámicas actuales. Compartimos la visión de Izquierdo (2012: 3) de que *“For an understanding of the origins of the 2011 uprisings and some indications as to the future of Arabs societies, it is necessary to analyze the power structures that still exist in the majority of cases”*. Así, por ejemplo, comparar los distintos Estados nos permite entender por qué sus élites han actuado de maneras diferentes ante las demandas de la población. De esta forma encontramos los países en los cuales las élites controlan varios recursos diferentes (por ejemplo: Marruecos), sus élites han tenido más margen de maniobra y se pueden permitir una mínima apertura sin poner en riesgo su posición. Mientras en otros casos (como, por ejemplo, Siria), al ser el Estado la pieza central de la estructura de poder, en la que se apoyan casi en exclusiva sus élites, estas velarán celosamente contra cualquier pérdida de control de parte de sus instituciones, dado que ello podría suponer el primer paso de su desaparición en tanto que élites.

4. Sobre este país encontramos un extenso análisis realizado también desde la sociología del poder en Lampridi-Kemou, 2011.

5. Para un análisis en profundidad de las características de los Estados rentistas y las consecuencias de este tipo de estructura en las relaciones de poder del país (entre ellas, las de las élites con la población), ver: Beblawi y Luciani, 1987; Mañé y De la Cámara, 2005; e Izquierdo Brichs, 2007.

Referencias

- Álvarez-Ossorio, I., Izquierdo, F. 2005. *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*. Madrid: La Catarata.
- Beblawi, H., Luciani, G. (eds). 1987. *The Rentier State*. London [etc.]: Croom Helm.
- Bourdieu, P. 1989. *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Les Editions de minuit.
- Bourdieu, P., García Inda, A. 2001. *Poder, derecho y clases sociales*. Desclée de Brouwer.
- Farrés Fernández, G. 2012. "Poder y análisis de conflictos internacionales: el complejo conflictual". *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99: 179-199. Disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/99/poder_y_analisis_de_conflictos_internacionales_el_complejo_conflictual
- Izquierdo Brichs, F. 2007. "Poder y estado rentista en el mundo árabe". *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 2: 5-34. Disponible en: http://www.uam.es/otros-centros/TEIM/Revista/reim%202/Ferran_Izquierdo_art.htm
- 2008. *Poder y felicidad: Una propuesta de sociología del poder*. Madrid: Catarata.
- 2009. *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*. Barcelona: CIDOB. Disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/interrogar_la_actualidad/poder_y_regimenes_en_el_mundo_arabe_contemporaneo
- Lampridi-Kemou, A. 2011. *Egypt's National Interest. A 'Sociology of Power' Analysis*. Tesis doctoral. Disponible en: www.sociologiadelpoder.com
- Mañé, A., De la Cámara, C. 2005. "Rusia: ¿hacia una economía petrolero-rentista?" *Revista de Economía Crítica* 3: 69-96.

Luca Chao

Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE.UU.

Antonio Izquierdo y Wayne A. Cornelius (eds.). Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, 387 pp.

El control de los flujos migratorios desde el sur hacia el norte, es decir, el control de las entradas de indocumentados en los países desarrollados, es una obsesión reiterada en las políticas migratorias de los países más ricos. Políticas que consumen enormes cantidades de dinero y que en la práctica, lejos del relato triunfalista de los legisladores, se muestran poco o muy poco eficaces en la reducción de los flujos. Una descripción y valoración de estas políticas es lo que nos ofrecen los capítulos que componen el libro coordinado por Antonio Izquierdo y Wayne A. Cornelius.

Esta obra es resultado de un ambicioso proyecto de investigación que tenía por objetivo analizar, desde una perspectiva comparada, las políticas de control migratorio llevadas a cabo en Estados Unidos y España, ambos, países “que están en primera-línea de los esfuerzos para controlar la inmigración internacional sur-norte” (Izquierdo y Cornelius, 2012: 29). Además, son dos de los destinos preferentes de la población latinoamericana. Importancia cualitativa y cuantitativa. A la tradicional experiencia como país receptor de Estados Unidos se ha unido España, que en la primera década del siglo XXI ha sido el primer país europeo en cuanto a flujos de inmigración se refiere. Pero no solo de números se nutren sus páginas, sus autores han intentado “arropar los números con palabras” de forma que este trabajo combina la utilización de fuentes estadísticas, cuantitativas, con el análisis cualitativo de cientos de entrevistas e historias de vida realizadas.

En última instancia se trata de ver si diferentes políticas migratorias conllevan cambios en los movimientos migratorios de las personas, centrando las pesquisas en diez años de políticas enfrascadas en el control de las fronteras.

Tras una interesante introducción a las políticas migratorias de ambos países, la obra se divide en ocho capítulos de autoría diversa en los que se expone desde una evaluación de la política de control migratorio estadounidense hasta un exhaustivo y detallado análisis de las principales medidas (regularizaciones, control, vigilancia interna) que afectan a los inmigrantes en España, pasando por un estudio sobre el mercado laboral en el que se insertan. En cada uno de los capítulos se pretende abordar el estudio de las políticas implementadas desde una perspectiva crítica que se cuestiona los logros reales de dichas medidas.

De su análisis se desprende que a pesar del esfuerzo realizado, las políticas migratorias de ambos países apenas han evolucionado y han descansado en establecer y/o endurecer los controles fronterizos. Bajo las políticas de control fronterizo descansa la idea de encarecer los costes del desplazamiento. Es decir, entienden las migraciones como un cálculo racional en el que entran en consideración costes y beneficios, de esta forma se pretende que al encarecer las migraciones, los potenciales inmigrantes consideren que el coste (véase peligro o probabilidad de fracaso) es demasiado alto y declinen la aventura migratoria. Una visión economicista que desconoce los avances que desde la Academia se han producido en la interpretación de los movimientos migratorios. Hoy sabemos que en la decisión de emigrar entran en juego muchos otros factores que escapan a la lógica de coste/beneficio. Por ello, considerar que los gobiernos poseen “realmente la capacidad de intervenir en los flujos migratorios internacionales de manera que se produzcan los resultados esperados y se minimicen las consecuencias no buscadas, se trata de una suposición excesiva, y por lo general injustificada” (Izquierdo y Cornelius, 2012: 32).

Más que las políticas, lo que efectivamente desalienta la emigración ilegal es la falta de trabajo. Porque el hecho es que “nadie emigra sin que medie el reclamo de una promesa” (Enzensberger, 1992: 25) y la promesa que prima sobre todas las demás, es la de poder vivir mejor. En la práctica, un mayor control fronterizo lo que propicia es la modificación de las rutas, la transformación del perfil de los inmigrantes a fin de poder tener mayor éxito (llegada de menores), el aumento de las tarifas de los coyotes, alienta el provechoso negocio del tráfico de personas y conlleva toda una serie de los llamados “daños colaterales”, es decir, muertes y desapariciones intentando cruzar la frontera. Basta recordar que aproximadamente unos 6.000 cadáveres han sido contabilizados desde 1995 al tratar de sortear la mortífera frontera USA-México.

Unida a estas medidas de vigilancia exterior, no podemos olvidar la importancia de la conocida como vigilancia interior, toda una serie de actuaciones que pretenden dificultar tanto la vida de los inmigrantes indocumentados que acaben por desistir y vuelvan a sus países. Hablamos de redadas, detenciones, ordenanzas municipales sobre vivienda, etc. Sin embargo, tampoco hay evidencia alguna de que estas medidas remuevan la intención de emigrar o lleven a los inmigrantes de vuelta a sus países de origen. Lejos de disuadirlos, el resultado ha sido una estabilización de los migrantes que se ven obligados a permanecer en los países receptores. Es decir, que si hoy hay menos detenciones en la frontera, no se debe al “éxito” de las políticas migratorias en lo que a reducción de entradas, sino que hoy

la inmigración viaja menos y se queda más. El cambio migratorio es claro, de migraciones circulares (que van y vienen) se ha pasado a migraciones de larga duración, a asentamiento y arraigo, a reagrupación familiar.

En síntesis, es hora de ponderar de nuevo la capacidad política para determinar los movimientos migratorios, admitiendo que es bastante limitada puesto que ni la creciente producción legislativa, ni las políticas de control remoto (visados), ni la externalización del control fronterizo mediante tratados con terceros países han detenido los flujos; de hecho, hasta el momento solo las crisis económicas han conseguido frenar la llegada de mexicanos a Estados Unidos, y lo mismo ha pasado en España, donde el saldo migratorio no se redujo hasta la irrupción de la primera crisis del siglo XXI. Sin embargo, sí está en manos de la clase dirigente el decidir si los que han de llegar, entrarán y/o residirán en nuestros países de forma legal o ilegal.

Como apunta el libro (Izquierdo y Cornelius, 2012: 34) “no se puede detener a los emigrantes económicos dispuestos a cruzar colocando más obstáculos en su camino: los rodearán, los saltarán, cavarán túneles bajo ellos y los atravesarán”.

Los sólidos datos que aporta este estudio incitan a una reflexión crítica sobre las políticas migratorias y sus consecuencias, por lo que pueden ser útiles para enriquecer el debate social y político que existe sobre el tema. Supone también una innegable contribución al análisis de las políticas públicas migratorias por lo que será de especial interés para sus estudiosos y, sobre todo, sería un interesante aporte empírico para informar una mejor y más eficiente producción legislativa.

Referencias

- Enzensberger, H. M. 1992. *La gran migración*. Barcelona: Anagrama.
- Izquierdo, A. y Cornelius, W. A. 2012. *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE.UU.* Barcelona: Edicions Bellaterra.

Xosé Carlos Arias

Political Economy of Institutions, Democracy and Voting

Norman Schofield y Gonzalo Caballero (eds.). Heidelberg: Springer, 2011, 436 pp.

La construcción de la economía política contemporánea ha seguido distintas fases, impulsos y contribuciones y parece renacer en los tiempos de cambio en los que viven las ciencias sociales. Tal como señalan los editores en la introducción, “la moderna economía política no puede ser comprendida sin las aportaciones de dos eminentes académicos, Douglass C. North y William H. Riker”, y las aportaciones de ambos sobre la economía política de las instituciones y el análisis político positivo, respectivamente, han inspirado a los autores de esta obra colectiva. A través de aportaciones teóricas, análisis de casos, evidencia histórica, estudios comparados y modelos econométricos, el libro recoge un conjunto de aportaciones originales que se sitúa en la frontera de investigación de la economía política de principios del siglo XXI.

La obra se compone de dieciséis capítulos, de los cuales los ocho primeros se centran en el estudio de las instituciones (incluyendo situaciones democráticas y no democráticas), buena parte de los cuales asumen la óptica propia de lo que podríamos llamar *Nuevas Ciencias Sociales Institucionales*, mientras los ocho siguientes desarrollan análisis más específicos del funcionamiento de la democracia y los procesos electorales. Abundan en su índice los estudios concretos de casos específicos, lo cual apunta en una dirección cada vez más presente en todo este programa de investigación: si hay algo que surge naturalmente de colocar el énfasis en las instituciones, es la noción de diversidad. La comprensión de las configuraciones institucionales exige apreciar su condición diversa en el tiempo y el espacio.

Cabe resaltar que el libro tiene además una clara conexión con la vida académica española, no ya porque uno de los editores sea un investigador español, sino porque en el

cómputo general ocho de los dieciséis capítulos están realizados por investigadores españoles o extranjeros residentes en España. Este es el caso de los capítulos firmados por C. Boix, Y. González de Lara, F. Toboso, G. Caballero, I. Urquizu, D. Kselman y J. Eguia. Quizá pueda decirse que los nuevos análisis institucionalistas han tardado en arraigar en España, pero este libro demuestra que, cuando lo han hecho, ha sido con profundidad y notable fruto.

El libro muestra hasta qué punto la moderna ciencia política ha sido capaz de incorporar con fuerza y como algo propio algunas nociones nacidas en el ámbito de otras ciencias sociales, sobre todo la economía; la *fertilización cruzada*, que tanto deseara Schumpeter —quien en realidad temía que del encuentro entre unas y otras pudiera salir más bien una *esterilización cruzada*— se hace cada vez más visible. Este hecho debiera saludarse con satisfacción, pues si algo muestra la realidad social de los últimos años es que cada una de las disciplinas por sí sola es incapaz de explicar y de predecir la complejidad de fenómenos a los que se enfrenta: en particular, la economía, que ha dejado ver tantas de sus miserias últimamente, encuentra vías de solución epistemológica cuando se convierte en economía política (cosa que por otro lado dista de ser una novedad: lo sabían ya muy bien los economistas clásicos).

A las posibilidades de esa fertilización cruzada contribuye en importante medida que una parte de la caja de herramientas de unas y otras ciencias sociales se va haciendo cada vez más semejante, lo que permite compartir también el lenguaje formal. En particular, del uso de los modelos matemáticos de un modo pertinente —sin la injustificada desmesura que no pocas veces se observa en la Economía—, para avanzar en el desarrollo de los argumentos, deja amplio testimonio la presente obra.

El libro mantiene una línea de mayor coherencia y unidad en su primera parte, para hacerse más dispersa en la segunda. En la primera, el motivo principal de la consistencia argumental procede de la presencia del factor institucional: *Instituciones* es su título. Comienza magníficamente con un capítulo de Avner Greif y Christopher Kingston en el que se compara el enfoque de las instituciones-como-reglas frente al enfoque de las instituciones-como-equilibrio. El primer enfoque, propio de la tradición northiana, intenta desarrollar una teoría sobre cómo las reglas de juego en una sociedad son seleccionadas, mientras el segundo —liderado por Masahiko Aoki y el propio Greif— endogeniza el cumplimiento de las reglas y se centra en el estudio de la motivación humana. El capítulo estudia cómo las instituciones son seleccionadas y cómo afectan al comportamiento humano, analiza cómo se pueden estudiar los procesos de cambio institucional y pone en valor las potencialidades del enfoque de las instituciones-como-equilibrio. Toda una aportación.

Siguen dos capítulos que abordan el estudio del Estado. El firmado por Carles Boix, Bruno Condenotti y Giovanni Resta estudia el número y tamaño de Estados soberanos a lo largo del tiempo a través de un modelo teórico que incorpora factores como la maximización de la renta neta, los costes de la violencia, los ingresos del Estado y la ventaja comparativa, la identidad nacional y la secesión. El trabajo es novedoso, pues sus conclusiones

apuntan a que el tamaño de los Estados se incrementa cuando las tecnologías bélicas se hacen capital-intensivas y a que el número de Estados cae con la expansión demográfica y el desarrollo. Siguiendo en la línea de comprender el funcionamiento de los Estados, el capítulo de Desirée Desierto y John Nye estudia, con un fuerte despliegue empírico, un problema singular: por qué los Estados débiles prefieren la prohibición a la imposición; su argumento es que declarar un bien no deseable como ilegal puede resultar más eficiente que legalizarlo y gravarlo impositivamente en el caso de Estados débiles. De este modo, se explica una pauta de comportamiento en Estados propensos a la corrupción y al cumplimiento imperfecto de acuerdos.

Los dos siguientes capítulos aportan dos casos de análisis histórico institucional. El primero de ellos, en la línea analítica de Greif, está firmado por Yadira González de Lara y se centra en la exitosa Venecia medieval, que consiguió tasas de crecimiento económico muy importantes gracias a actividades comerciales que implicaban realizar inversiones de capital en actividades con riesgo. El capítulo analiza las instituciones legales y administrativas que permitieron ese desarrollo y esas actividades. El segundo de ellos, realizado por Alfred Darnell y Sunita Parikh, se centra en el caso de la India bajo el imperio británico y tras la independencia, para estudiar la estabilidad judicial durante el cambio de régimen. Para ello, se analizan las relaciones con el poder ejecutivo en ambas fases y se testa la posible aplicación de diversas teorías de toma de decisiones judiciales para el caso estudiado.

Hasta el presente, las cuestiones distributivas no han figurado entre las cuestiones más destacadas en la agenda de investigación de la Nueva Economía Institucional. Por eso es interesante la aportación de Fernando Toboso, profesor de la Universidad de Valencia, quien revisa la literatura previa y analiza cómo el marco institucional determina las posibilidades de negociación en los mercados, evidenciando cómo las instituciones importan no solo para la eficiencia, sino también para la distribución de la renta.

Los dos últimos capítulos de la primera parte de la obra se centran en el estudio de las instituciones democráticas. Por una parte, Gonzalo Caballero estudia la cuestión de la organización industrial de los parlamentos desde una perspectiva comparada que analiza los Congresos de Estados Unidos, España y Argentina. El capítulo evidencia la importancia de caracterizar los distintos modelos parlamentarios en función de si las reglas electorales se focalizan en los partidos políticos o en los candidatos individuales, por una parte, y de si el sistema de comisiones parlamentarias es fuerte o débil, por otra. Su conclusión es que este diseño institucional de los parlamentos afecta al *policy-making* y determina el grado de profesionalización de los legisladores. No lejos de esta visión, el capítulo de Ignacio Urquizu analiza las coaliciones de gobierno y el comportamiento electoral, resolviendo empíricamente preguntas sobre por qué ante una crisis económica los electores pueden castigar al partido mayoritario de la coalición y premiar al partido minoritario. En este sentido, el capítulo aborda la “accountability” de los gobiernos destacando la importancia de centrarse en los partidos como objeto de estudio y no en los gobiernos como si estos fuesen actores individuales. Este análisis expone los mecanismos causales que explican cómo el voto económico funciona en gobiernos formados por varios partidos.

La segunda parte de la obra (*Democracia y Voto*) se inicia con dos capítulos de Norman Schofield y su grupo de investigación del Center in Political Economy de la Washington University in St. Louis, en los que aborda el análisis de procesos electorales a través de un modelo estocástico general de elecciones en el que el electorado tiene en cuenta la cualidad (“valencia”) de los candidatos. El primero de los capítulos (por Schofield, Claasen, Gallego y Ozdemir) estudia las elecciones presidenciales de Estados Unidos, modelizando los procesos electorales de 2000 y 2004 y considerando las diferencias de “valencia” entre candidatos debido a los recursos que son aportados a los candidatos por los activistas del partido. Se argumenta que la diferencia entre el equilibrio que se obtiene desde el modelo espacial con características y las posiciones de candidato estimadas es compatible con la posición de los activistas. El segundo de los capítulos (por Schofield, Jeon, Muskhelishvili, Ozdenir y Tavits) se centra en varias elecciones celebradas en antiguos países comunistas. Un elemento común a ambas contribuciones —y uno de los más relevantes del conjunto del libro— es la inclusión de una comparación de resultados de tres democracias de sistema plural (EE. UU., Gran Bretaña y Canadá), tres países con sistemas electorales proporcionales (Polonia, Turquía e Israel) y tres *anocracias* (Georgia, Azerbaijan y Rusia). Entre otras conclusiones se sugiere que en los Estados Unidos el efecto activista domina sobre el efecto electoral, y los grupos de activistas ejercen una influencia considerable sobre las posiciones de los candidatos, mientras en los sistemas de representación proporcional la influencia activista suele ser mucho más débil.

También Lawrence Ezrow reflexiona en el capítulo siguiente sobre si los partidos políticos responden a cambios en las preferencias de sus partidarios o a cambios en la posición del votante mediano, y concluye que los sistemas electorales condicionan las relaciones entre ciudadanía y partidos. Mediante un estudio empírico centrado en quince democracias occidentales durante el periodo 1973-200, el autor alcanza una llamativa conclusión: los partidos de sistemas proporcionales responden sistemáticamente a la posición del votante mediano mientras los partidos de los sistemas no-proporcionales no tienen la misma tendencia.

Sigue un bloque de trabajos sobre la importancia decisiva de determinadas reglas para el desarrollo del juego político democrático. El primero de ellos —realizado por Daniel Kselman— estudia mediante un modelo teórico de juegos cómo las instituciones electorales afectan a la incidencia de la corrupción política, mostrando que el parámetro institucional más importante para reducir los sobornos políticos es la estructura de la votación. De este modo, se argumenta en contra de la idea de que las instituciones mayoritarias generen una gobernanza mejor que los sistemas de representación proporcional. El propio Kselman, junto con Joshua Tucker, elabora en el siguiente trabajo un modelo teórico de juegos de entrada de partidos para el caso de regímenes parlamentarios con representación proporcional. El análisis del equilibrio de Nash perfecto en subjuegos permite una primera aproximación, pero el capítulo muestra la complejidad de la situación y la relevancia del punto ideal del candidato entrante. Por su parte, Carol Merzhon y Olga Shvetsova estudian por qué los legisladores de un partido pueden abandonarlo y unirse a otro. El capítulo

muestra cómo el cambio de afiliación partidaria no solo se debe al cálculo de pérdidas y ganancias del político, sino también a cuándo es probable que se produzcan las ganancias o pérdidas potenciales.

La obra se cierra con dos contribuciones teóricas de interés. Jon Eguia y Antonio Nicolo estudian formalmente la distribución de bienes particulares (proyectos locales ineficientes tipo “pork”) que benefician ampliamente a una pequeña parte de la población pero cuyos costes son diluidos entre un conjunto más amplio de contribuyentes, y caracteriza el conjunto de equilibrios en un modelo de política distributiva con bienes públicos locales ineficientes. Posteriormente, el capítulo de Andrei Gomborg presenta un modelo que, basado en las ideas de preferencias reveladas y racionalidad, desvela qué información se puede deducir sobre preferencias no observadas y las reglas de agregación de preferencias aplicadas en una comisión si disponemos de un número suficiente de observaciones de decisiones tomadas por esa comisión con miembros variables.

En suma, estamos ante un libro que aborda con buenas dosis de rigor teórico y riqueza empírica una diversidad de interesantes problemas de la economía política contemporánea. Un libro que debieran frecuentar todos los interesados por una genuina integración entre análisis económico y político, así como por el impacto de las instituciones en la vida social.

José María Pérez Medina

Contentious Regions in the European Union: Nationalist Parties and the Coordination of Europeans Policies in Federal Member States

Álvaro Morcillo Laiz. Baden-Baden: Nomos, 2009, 203 pp.

No creemos necesario llamar la atención del lector sobre el doble proceso de organización política que España ha vivido en los últimos treinta años: la aprobación de la Constitución, en diciembre de 1978; y su incorporación a lo que entonces eran las comunidades europeas, en junio de 1985. Ambos procesos son ampliamente conocidos, han estado y siguen presentes en el debate y en las decisiones políticas que día tras día se adoptan en nuestro país; y han sido explicados y analizados hasta la saciedad.

Sin embargo, son escasos los estudios y análisis que los abordan conjuntamente y que han detectado las interacciones, los desajustes, y por qué no, las incoherencias, causadas por el hecho de que ambos procesos hayan sido simultáneos.

De forma paralela, el acuerdo político permite a España resolver el problema interno y enquistado de la organización territorial del Estado; a la vez que acceder al sueño regeneracionista que desde finales del siglo XIX había puesto su objetivo en Europa como la única respuesta posible para superar el diferencial en desarrollo económico, social, cultural y político que separaba a nuestro país de los países más prósperos de Europa occidental.

Y es esta llamativa coincidencia temporal lo que constituye el objeto de un análisis riguroso por parte de Álvaro Morcillo. Además, su valor analítico es aún mayor porque el autor no se limita al más conocido caso español, sino que demuestra sus amplios conocimientos del mapa político europeo y de su génesis histórica para recordarnos que los desajustes no son exclusivos de España, y para realizar un documentado estudio comparado, sobre todo en relación con Alemania e Italia.

Otra aportación que incrementa su interés es la atención que presta al papel que las identidades nacionales y los partidos políticos nacionalistas desempeñan en el nuevo escenario. Una situación hasta ahora desconocida, en la que la vieja aspiración a la autonomía o independencia resulta ahora encorsetada en un esquema comunitario en el que la decisión colectiva de autodeterminación no puede ser ejercida con la misma ambición como lo fue, por ejemplo, tras el final de la Primera Guerra Mundial. No es este el lugar para desarrollar este debate, pero tampoco podemos obviar la actualidad que en la España de hoy tienen estas aspiraciones; a la vez que no podemos olvidar que el éxito de la organización territorial en España se ha logrado gracias a la integración de los nacionalismos territoriales en el marco constitucional.

Es fácil estar de acuerdo en que la integración europea supone una pérdida de poder y libertad de decisión tanto para el Estado como para las regiones, pero cuando intentamos cuantificar estas pérdidas las opiniones ya no son coincidentes. Ciertamente el Estado ha perdido una buena parte de sus atributos soberanos en beneficio de las instituciones comunitarias, pero mantiene su condición de actor político con su presencia en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, como interlocutor de las instituciones o cuando incorpora a la legislación interna las decisiones comunitarias. Sin embargo, las regiones europeas no disponen de una cláusula compensatoria equiparable. Y sobre todo, porque la heterogeneidad del mapa territorial de Europa hace imposible que la aspiración de la Europa de las regiones haya sido hasta ahora algo más que un mero deseo.

¿Qué pueden hacer las regiones para defender las competencias que tan costosamente consiguieron en 1978?, ¿cómo encontrar un espacio propio para que sus propuestas sean escuchadas?, ¿cómo replicar decisiones ajenas que afectan a sus intereses o a los ciudadanos a quienes representan? En otras palabras, ¿cuáles son sus capacidades en el complejo mapa de atribuciones de las instituciones comunitarias?

Ante las evidentes tensiones entre ambos procesos, los esfuerzos regionales se han girado hacia el ámbito interno de cada Estado, buscando en su ordenamiento constitucional una respuesta a la incoherencia que la integración europea supone para las regiones: que lo que las Constituciones les reconocieron, posteriormente lo han limitado los Tratados. Sin duda este es el motivo que anima al autor a describir y verificar cómo funcionan en la realidad los mecanismos constitucionales creados por los Estados para atender las demandas de sus regiones.

En este trabajo de investigación, Morcillo retrata con un rigor metodológico notable las vías de acción que en este panorama tan complejo tienen las regiones europeas: vías internas con el apoyo de su respectivos Estados y vías externas, directas, interviniendo como agentes autónomos directamente en los pasillos y salas de reuniones de las instituciones comunitarias.

Para ello el autor se interna en dos áreas de actuación, complementarias y significativas en los intereses de las regiones: la política de cohesión, básica, prioritaria y que interesa a todas las regiones europeas sin distinción; y la política audiovisual, que afecta de forma más especial y significativa a las regiones con lengua propia y que, por tanto,

están especialmente interesadas en desarrollar una estrategia completa para su difusión y promoción.

En definitiva, el autor indaga sobre cómo las regiones pueden buscar respuestas satisfactorias a sus aspiraciones en un marco comunitario cada vez más amplio y complejo y, como se muestra a diario con mayor nitidez, cada vez más alejado del ciudadano y de sus problemas cotidianos.

Y en un momento de crisis, cuando la integración europea es vista con escepticismo y desconfianza, cabe preguntarse si el histórico anhelo de España de estar presente en las decisiones europeas ha actuado en la práctica como un silenciador del análisis crítico sobre el modo de construcción de la unión política de Europa. Parece que han sido necesarios cinco años de profunda crisis económica para que también en España se alcen voces y lecturas críticas que demandan un cambio de rumbo a un proceso que los ciudadanos ya no comprenden y del que discrepan abiertamente hasta incluso poner en duda sus posibles ventajas materiales.

En este contexto, el libro que comentamos actualiza el debate y da las claves necesarias para interpretar con más criterio la situación actual. Unas instituciones comunitarias cada vez menos independientes, más atentas y solícitas a los intereses nacionales de los grandes Estados, y que no son capaces de actuar como un gobierno propio que administre la solidaridad interterritorial, lo que resulta imprescindible en un proceso de unión política.

Mientras tanto, y a la par, los Estados han visto reducidos hasta límites insospechados su margen de actuación. Ya no son suficientes los cálculos de voto ponderado, las alianzas con otros Estados, las minorías de bloqueo o la presión en las negociaciones con la Comisión. Primero fue la unidad de mercado; más tarde, la unión monetaria; ahora, la política presupuestaria concertada; y pronto, la unión bancaria y del sistema financiero. Unos hitos sucesivos que van desposeyendo de sus últimos atributos a los poderes soberanos, cada vez más reducidos a un papel de intermediarios vigilantes entre las decisiones comunitarias y las Administraciones más cercanas y prestadoras de servicios públicos.

Las Administraciones territoriales, sobre todo las responsables de los servicios públicos más utilizados por los ciudadanos, han visto tan reducida su capacidad de decisión que limitan su poder a aprobar presupuestos cada vez más orientados desde el exterior y restrictivos, lo que les obliga a desatender las verdaderas urgencias de la población, algo que legitimaba, daba prestigio y justificaba la descentralización política.

Es obvio que la actual Unión Europea tiene poco en común con las comunidades europeas a las que España se incorporó en 1986: los sucesivos Tratados han supuesto un incremento paulatino de las competencias comunitarias; y las decisiones de las instituciones comunitarias son ahora definitivas y prácticamente inapelables. Además, la primacía de la Unión Europea sobre los Estados y las regiones es garantizada por el Tribunal de Justicia, que normalmente interpreta el Derecho comunitario en clave integracionista. Con ello, la Unión Europea ya se ha dotado de muchos de los instrumentos propios de los Estados-nación que estos tardaron al menos tres siglos en atesorar.

Visto retrospectivamente, nos asaltan dudas sobre si esta mutación ha sido percibida en España con la suficiente claridad y cuáles han sido las estrategias estatales ante un panorama que poco tiene que ver con el de 1978; pero se intuye que los efectos de la integración europea no han merecido la debida atención en los últimos años.

Inútil no relacionar este comentario con el actual debate territorial reabierto en España tras la decepción causada por el desenlace de la reforma de los Estatutos de Autonomía, y muy señaladamente en Cataluña. Las aspiraciones en Cataluña a dotarse de una estructura estatal propia y la simultánea aspiración a que esta organización se incorpore de pleno derecho a la Unión Europea no pueden obviarse en este momento. Y esto demuestra la actualidad e interés del libro de Morcillo.

Y es que la crisis económica obliga a reconsiderar las estrategias nacionales y regionales en Europa. Por todo ello, este libro sugiere la cuestión de la recomposición del Estado, y por supuesto de las regiones, anunciado por Jean-Marc Ferry y siempre pendiente de concreción práctica.