



Rev. española de ciencia política

v. 50 (2019)

Artículos

Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionalesp. 13-41
Yanina Welp, Francisco Soto

Parties' motivations for electoral reform under the democratic transition in South Africa .p. 43-67
Ainara Mancebo

Donald Rumsfeld, Kant y el arte de decir la verdad. El papel de la acción política errática frente al engañoso debate entre la razón y los sentimientosp. 69-90
Carmelo Moreno

Las élites políticas y la paz territorial en Colombia: un análisis de discurso en torno al Acuerdo de Pazp. 91-113
Heriberto Cairo, Jerónimo Ríos

La disputa marítima israelo-libanesa y el neofuncionalismop. 115-137
Javier Lion-Bustillo

Notas de investigación

Políticas sobre violencias y abusos sexuales en las universidades catalanasp. 141-170
Sara Cagliero, Barbara Biglia

Recensiones

Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia / Ángel Valencia y José Manuel Canales (eds.). Granada: Comares, 2018.p. 173-177
Javier Sierra

Sovereignty Conflicts and International Law and Politics. A Distributive Justice Issue / Jorge E. Núñez. Londres: Routledge, 2017.p. 179-182
Johnny A. Dávila

Culture et Politique dans l'Ouest Saharien. Arts, activisme et État dans un espace de conflits / Sébastien Boulay y Francisco Freire (dirs). Igé: L'Étrave, 2017.p. 183-186
Raquel Ojeda-García

Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa / Jorge Lanzaro (coord.). Madrid: Tecnos, 2018.p. 187-191
Claudia Mayordomo

Privatizar la democracia: capitalismo global, política europea y Estado español / Jule Goikoetxea. Barcelona, Icaria, 2018.p. 193-197
Aitor Jiménez

Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales

*Beyond fashions and smokescreens:
Citizen's deliberation in constitutional change*

YANINA WELP

Center for Democracy Studies, Universidad de Zurich

FRANCISCO SOTO

Universidad de Chile

Cómo citar/Citation

Welp, Y. y Soto, F. (2019). Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 13-41. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.50.01>

Resumen

Aunque un creciente número de países ha implementado procesos deliberativos durante cambios constitucionales, permanece abierta la discusión de los criterios que deberían cumplirse para ser considerados justos y democráticos. Por ello, este trabajo propone en primer lugar unas condiciones referidas a las características del mecanismo de participación deliberativa y el método de procesamiento de los contenidos generados. Seguidamente se realiza un análisis empírico de cambios constitucionales con deliberación ciudadana que han estado regulados y/o promovidos por Gobiernos o instituciones públicas; fueron abiertos para la ciudadanía, excluyendo los orientados únicamente a expertos o a partidos políticos; y promovieron la generación de contenidos, frente a los simplemente informativos o educativos. Con un alcance global, entre 1970 y 2018 se identificaron veintinueve casos en veintisiete países, que son los que componen el universo de análisis. El análisis identificó cinco modelos de procesos deliberativos: *simbólicos*, *controlados*, *desbordados*, *de apertura constituyente* y *de participación constituyente*. Las conclusiones invitan a superar la apuesta *sui generis* por implementar mecanismos participativos para reemplazarla por la definición de los criterios mínimos que deberían cumplir los procesos deliberativos para ser democráticos.

Palabras clave: participación ciudadana, cambio constitucional, legitimidad, deliberación, élites políticas, diseños institucionales, democracia.

Abstract

Despite the increasing number of countries that have implemented deliberative processes during constitutional changes, the discussion remains open about the criteria for these processes to be deemed fair and democratic. Thus, this article first proposes some conditions related to the features of the mechanism of deliberative participation and the method of processing the resulting contents. Next an empirical analysis is carried out, focused on deliberative processes of constitutional change that were regulated and/or promoted by governments or public institutions; were opened to citizenship, excluding the ones oriented only to experts or political parties; and promoted the generation of contents compared to the merely informative or educative ones. Between 1970 and 2018, 29 processes were identified in 27 countries. The analysis identified five models of deliberative processes: *symbolic*, *controlled*, *participatory overflow*, *constituent opening* and *constituent participation*. The conclusions invite to go beyond the *sui generis* commitment to implement participatory mechanisms and replace it with the definition of minimal criteria the deliberative processes should fulfil to be considered democratic.

Keywords: citizen participation, constitutional change, legitimacy, deliberation, political elites, institutional designs, democracy.

INTRODUCCIÓN

Desde la ciencia política y el derecho, numerosos estudios han analizado el espectro de retos que enfrenta la elaboración y reforma de las constituciones, con especial interés por las condiciones que permitirían alcanzar resultados óptimos: esto es, a constituciones reconocidas y legitimadas por la ciudadanía, capaces de crear y sostener el marco de convivencia adecuado para la resolución democrática de los conflictos sociales, políticos, económicos y culturales (Elster, 1995; Méndez y Wheatley, 2013; Negretto, 2013). Esto adquiere mayor relevancia en contextos críticos, como son los que caracterizan a los procesos de descolonización, cambio de régimen, transición a la democracia y pacificación interna. En estos el análisis se ha centrado en el marco legal en que se producen las nuevas constituciones (a menudo inexistente o suspendido por décadas) y en los procedimientos formales (elección de constituyentes, mayorías requeridas para la toma de decisiones, procesos de ratificación, entre otros) (Méndez y Wheatley, 2013; Widner, 2008).

En décadas recientes, el interés por los procesos constituyentes se ha extendido a contextos democráticos en los que el cambio constitucional carga con la expectativa de resolver crisis profundas (Venezuela en 1999, Islandia en 2011, por citar dos ejemplos). Con el trasfondo de la crisis económica y la erosión de los sistemas de partidos tradicionales, nuevos partidos y movimientos sociales han defendido incorporar la participación de la ciudadanía a los procesos constituyentes; así lo evidencia la proliferación de estudios sobre el tema (véase, entre otros, Eisenstadt *et al.*, 2017; Contiades y Fotiadou, 2016; Reuchamps y Suiter, 2016; Soto y Welp 2017; Castellá 2018). Ya con anterioridad, organismos internacionales como Naciones Unidas, el Instituto de

Naciones Unidas para la Paz (USIP, por sus siglas en inglés) o el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA internacional), habían tomado posición a favor de la participación ciudadana (véase Hart, 2003; Ghai, 2006; Gluck y Ballou, 2014). Sin embargo, su evaluación tiene adeptos y detractores. Para unos, es garantía de legitimación y ampliación de la agenda. Para otros, es una variable de segundo orden, con limitada capacidad de influencia *per se*. Incluso hay quienes la consideran peligrosa e indeseable porque abriría las puertas a la manipulación o al desgobierno (Parlett, 2012; Saati, 2015).

Consideramos que los estudios existentes se han centrado en el análisis de casos, sin prestar suficiente atención a las condiciones que un proceso de cambio constitucional con participación deliberativa debería cumplir. En primer lugar, proponemos dos grupos de condiciones que serán determinantes del tipo de proceso generado: las referidas al mecanismo de deliberación (acceso a información, tiempo, actores convocados y apertura del debate) y al método de procesamiento de los contenidos generados (si existe o no, si ha sido comunicado previamente, si es trazable y si permite conectar —y cómo— los contenidos con el texto final). En segundo lugar, con enfoque global y con el interés por comparar procedimientos en sistemas democráticos, híbridos y autoritarios, analizamos veintinueve casos en veintisiete países que reúnen las características definidas por nuestro estudio: haber sido convocados formalmente y estar orientados a la deliberación ciudadana y a la producción de contenidos para analizar cómo las condiciones de los procesos deliberativos se conjugan para definir su alcance.

El texto se estructura de la siguiente manera: la próxima sección presenta los hallazgos de investigaciones previas, mostrando la necesidad de profundizar en el análisis de los mecanismos de deliberación y los procedimientos de sistematización de contenidos. Después se plantean las preguntas de investigación, las hipótesis, los objetivos, la selección de casos y la operacionalización de variables. A continuación, se realiza el análisis empírico. Finalmente, se enuncian las conclusiones.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

El imaginario del constitucionalismo moderno descansa sobre el papel fundador del pueblo expresado en un texto constitucional (Negretto, 2018). Sin embargo, la participación ciudadana directa en los procesos constituyentes solo ha cobrado relevancia recientemente, acompañando el incremento de los casos de elaboración participativa de las cartas supremas (Einsstadt *et al.*, 2017; Saati, 2015; Soto y Welp, 2017). Guinsburg *et al.* (2009) señalan que las constituciones ganan peso cuando se elaboran en contextos extraordinarios de movilización popular, que incluyen procesos extraparlamentarios de ratificación y comunicación. Sin embargo, Parlett encuentra evidencias de sistemas constitucionales de países poscomunistas en Europa y Asia que se han establecido y perdurado pese a que no contaron con movilizaciones populares, mientras muchas de las aprobadas con esa condición no produjeron constituciones

que limiten la concentración de poder y protejan los derechos individuales (2012: 195-196). Estos estudios comparten el foco sobre el análisis de los contextos y la capacidad del texto constitucional de sentar las bases para la convivencia democrática.

Saati (2015) analiza procesos constituyentes en situaciones de posconflicto, para concluir que no hay suficiente evidencia sobre los efectos positivos de la participación ciudadana. Según el autor, experiencias mínimas y poco significativas han sido sobrevaluadas, debido a su promoción por parte de las instituciones internacionales, incluso en ocasiones en las que no se cumplen unos requisitos mínimos que garanticen la inclusión y la toma en cuenta de la participación generada. Otros estudios contradicen estos hallazgos, mostrando efectos en el incremento de la legitimidad y la participación electoral (Brandt *et al.*, 2011). Ambos grupos de estudios se centran en los resultados, aunque la investigación de Saati (2015) abre el camino a la reflexión sobre la importancia del tiempo otorgado a la deliberación, el acceso a la información y los procedimientos para el procesamiento de los contenidos generados.

En el contexto latinoamericano, el nuevo constitucionalismo ha hecho énfasis en el carácter participativo de los procesos observados en la región andina —especialmente en el análisis de Venezuela (1999), Ecuador (2007-2008) y Bolivia (2006-2009) (Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2011)—. Sin embargo, se ha sobrevalorado la participación sin prestar suficiente atención a las características intrínsecas de estos procesos y en particular a su autonomía de los Gobiernos de turno, inclusividad y transparencia del procesamiento de contenidos. Otras investigaciones han analizado la medida en que el pluralismo condiciona los resultados de los procesos constituyentes (Bejarano y Segura, 2013). Estos últimos aportan uno de los elementos centrales para nuestra propuesta, que se refiere a los sujetos que participan y a la supervisión y coordinación del proceso.

Elster (1995) propone que distintas olas o etapas históricas generan condicionamientos específicos para la legitimación de procesos constituyentes. Siguiendo esta línea de reflexión, Reuchamps y Suiter (2016) señalan que la multiplicidad de experiencias deliberativas recientes en Europa podrían indicar que estamos ante una nueva ola de giro constitucional hacia procesos deliberativos en los que la incidencia puede observarse considerando quién delibera, sobre qué (o quién define la agenda) y de cuánta información dispone para esta deliberación, y a continuación observan la medida en que se traslada o traduce la deliberación en toma de decisiones, pero sin fijar unos criterios específicos para la comparación. En este aspecto queremos profundizar señalando que la revisión de la literatura sugiere la necesidad de diferenciar entre una adecuada formulación del procedimiento (informado, justo, inclusivo, plural, trazable) y sus resultados a largo plazo (entre otros, su legitimidad).

METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS

¿Qué condiciones caracterizan la deliberación ciudadana en procesos de cambio constitucional?

Dejando a un lado los resultados (asociados al contexto) y centrándonos en el procedimiento (asociado al mecanismo), proponemos que el carácter democrático de los procesos constituyentes deliberativos está determinado por el mecanismo de participación, en particular el acceso a información, el tiempo otorgado a la deliberación, la inclusión de diversidad de actores y la pluralidad de posiciones. Estos aspectos son claves para explicar que se produzca o no una deliberación informada, abierta y plural, pero no bastan. Cabe considerar también el método de procesamiento de contenidos: si existe o no, si ha sido definido previamente, permite o no la trazabilidad de resultados y está o no controlado por el Gobierno. Así, aunque la participación fuera plural podría no tener conexión con el proceso constituyente, a menos que el mecanismo así lo establezca. El análisis de la trazabilidad no presupone una aprobación automática de las propuestas ciudadanas, sino su *tratamiento* (criterio indispensable para que un proceso no sea meramente simbólico).

En un extremo del espectro se ubicarán procesos que no reúnen las condiciones para una participación plural, inclusiva y con capacidad de generación de contenidos y que tampoco cuenten con mecanismos transparentes de procesamiento de los contenidos. En el otro extremo se ubicarán los procesos participativos plurales, inclusivos y con capacidad de generar contenidos, con mecanismos de procesamiento transparentes y trazables. El control del Gobierno sobre el procedimiento será especialmente tenido en cuenta en la segunda dimensión de análisis, que puede derivar en procesos amplios, incluyentes y participativos pero controlados, cuando los contenidos son filtrados por el Gobierno de turno.

Los objetivos de este estudio exploratorio apuntan a identificar empíricamente las características de distintos procesos participativos y contribuir a la discusión sobre las condiciones que los mismos deben cumplir para ser democráticos y justos. Proponemos que al igual que el carácter democrático de una elección no viene determinado porque ocurra en un contexto democrático, sino por el cumplimiento de unos criterios, los procesos participativos tan en boga también deberían ajustarse a unos parámetros. Esto no implica defender que sean vinculantes por defecto, sino que sean plurales, inclusivos y guiados por métodos transparentes y trazables.

Criterios de selección de casos

Los estudios de la participación ciudadana deliberativa en procesos de cambio constitucional distinguen según el momento en que se produce la participación: antes (consultas previas) o durante (procesos deliberativos), aunque a menudo los procesos incluyen distintas etapas. Otra cuestión central radica en los formatos, que pueden

conducir a agregar preferencias (reunir firmas para respaldar una propuesta como mecanismo posible), consultar sobre temáticas específicas o promover procesos deliberativos más o menos abiertos. Las consultas pueden realizarse previamente (generando temas) o sobre una propuesta de constitución (discutiendo un borrador) (Blount, 2011; Negretto, 2018; Soto y Welp, 2017; Castella, 2018).

Aquí nos interesa observar la participación que produce contenidos, por lo que no incluimos procesos en los que *solo* se ofreció información. Tampoco seleccionamos casos que *solo* incluyeron referendos de ratificación, recibieron propuestas a título individual o implementaron consultas *online* (como ocurrió en Italia 2013)¹. La participación colectiva es un criterio determinante para la selección de casos. Seleccionamos experiencias en las que la participación fue regulada y/o promovida por el Gobierno o instituciones públicas, excluyendo aquellos en que se produjo en paralelo, como acto de la sociedad civil. Otro requisito fue el nivel de apertura a la ciudadanía en general. Por esta razón, excluimos experiencias en que se dieron procesos calificados como participativos, pero que convocaron solo a los partidos políticos o comisiones de expertos nominados por el Gobierno —como las mesas redondas en Polonia durante 1989 (Poplawska, 2008)—.

El marco temporal analizado parte de la que Esalter (1995) identifica como sexta ola, iniciada en 1970, y llega hasta 2018. La revisión de los datos compilados por el Center for Research on Direct Democracy (c2d), USIP e IDEA Internacional condujo a identificar veintinueve experiencias en veintisiete países (Irlanda y Zimbabue condujeron dos procesos cada uno) cuyo origen es muy variado (no se trata de una muestra sino del universo de análisis en el período determinado). Debido al interés por analizar procedimientos, incluimos contextos democráticos y no democráticos (véase tabla 1 para la lista específica de casos).

Operacionalización de variables y recolección de datos

Para analizar los procesos deliberativos nos centramos en su diseño institucional (empezando por identificar si existía o no un procedimiento de convocatoria, a quién, cómo y cuándo se invitaba a participar) y los mecanismos para el procesamiento de los contenidos generados (si se definía o no, si existían criterios para procesarlos, etc.). Además del diseño, analizamos las prácticas efectivas (cómo ocurrieron y si se publicaron los resultados). Utilizamos fuentes primarias (cuando el idioma y la disponibilidad lo permitió) y fuentes secundarias para cada uno de los casos analizados. Los ejes del estudio se centraron en las siguientes dimensiones e indicadores:

1. En Italia, el intento de reforma de 2013 (que no prosperó) convocó a un grupo de expertos y abrió un proceso de consulta ciudadana por vía digital con el formato de encuesta individual.

Características del mecanismo de participación:

- *Oferta de Información, etapa de formación cívica*: aquí se registra si el proceso fue acompañado de una etapa educativa y/o de difusión de información o no (*planificado* o *improvisado*). En caso de respuesta afirmativa (*existir planificación*), si esta fue adecuada (*suficiente/insuficiente*) o solo basada en la visión de una parte (*sesgada*).
- *Tiempo*: las preguntas guía son si hubo planificación de la etapa participativa y, en caso de haberla, si el tiempo fue suficiente o no. Se codifica como *improvisado* o, caso de ser planificado, como *suficiente/insuficiente* a partir de unos parámetros mínimos (un día no puede canalizar un debate constitucional en el territorio) y la evaluación de los analistas y/o organizaciones de la sociedad civil.
- *Actores convocados*: la convocatoria formal, orientada a unos pocos actores (*restringido*) hasta un proceso de convocatoria amplia con despliegue en el territorio (*inclusivo*). Además del diseño, se analizaron los registros de participación. Los casos de sorteo se consideran inclusivos si las categorías creadas para formar las muestras lo son.
- *Debate de ideas y propuestas*: se registra si es plural o se restringe la agenda. En los casos en que la participación ciudadana se da por sorteo la pluralidad se define por la convocatoria (*plural* o no) de expertos y actores clave.

Características del procesamiento de los contenidos generados:

Existencia de un método: existe o no (*sí/no*), definido como los criterios para elaborar los documentos de sistematización.

Observación de si el método fue comunicado previamente (*sí/no*):

- *Trazabilidad*: cuando se publican los contenidos (aun cuando no haya un método explícito de agregación de preferencias) es posible rastrear su incorporación o, al menos, su discusión durante la constituyente. Esto no es posible cuando la ciudadanía no tiene acceso a la documentación (*sí/no*).
- *Incidencia*: consideramos que la trazabilidad es una condición (necesaria pero no suficiente, como muestra el caso chileno) para la incidencia. Si no hay informes del proceso participativo, no es posible observar si la discusión constitucional incorporó temáticas provenientes de la participación al debate constituyente. Luego, diferentes métodos pueden *garantizar* que los contenidos del proceso participativo sean discutidos obligatoriamente (por ejemplo, propuestas ciudadanas respaldadas por un número determinado de firmas) o queden a criterio de las autoridades a cargo del proceso constituyente (tratamiento *opcional* u *obligado*). Si los resultados son de incorporación obligada, serán *vinculantes* (como ocurre con la asamblea constituyente sorteada en Islandia), y si esta decisión queda en manos de las autoridades, serán *consultivos*. Codificamos como *sí*

cuando el mecanismo obliga a la discusión de los contenidos generados en el Congreso o Asamblea Constituyente. La incidencia es *obligada* cuando conduce a la discusión y *opcional* cuando queda a criterio de los constituyentes la discusión específica.

- *Vínculo con la elaboración constitucional*: combinado con los criterios para el procesamiento de información (más o menos transparentes y preanunciados) y el control que el Gobierno ejerza sobre la institución responsable de procesar los contenidos, se califica como independiente o controlado. Así, procesos plurales y altamente participativos pueden derivar en una «cortina de humo» si al final unos pocos actores de legitimidad dudosa deciden qué se incluye y qué no (un ejemplo de esto sería el proceso cubano más reciente, de 2018).

TABLA I.
CARACTERIZACIÓN DE PROCESOS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL CON DELIBERACIÓN CIUDADANA (1970-2018)

Caso	Mecanismo de participación				Procesamiento de contenidos			Vínculo c/ constituyente	
	Información/ Educación cívica	Tiempo (deliberación)	Convocatoria (actores)	Debate (propuestas)	Método de sistematización	Informado previamente	Trazabilidad (publicado)		Incidencia
Cuba 1976	Planif./Segada	Planif./ Suficiente	Restringido	Parcial	No	-	No	No	Controlado
Nicaragua 1986	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente
Guatemala 1994-1996	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente
Brasil 1988	Improvisado	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	Sí	Sí	Sí	Sí, opcional y obligada	Independiente
Uganda 1995	Planif./Segada	Planif./ Suficiente	(Inclusivo)	(Plural)	No	-	Sí	No	Controlado
Colombia 1991	Improvisado	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente
Sudáfrica 1996	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	Sí	No	Sí	Sí, opcional	Independiente
Eritrea 1994	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente
Etiopía 1994	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	No	No	Controlado
Albania 1997	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente

.../...

Caso	Mecanismo de participación				Procesamiento de contenidos				Vínculo c/ constituyente
	Información/ Educación cívica	Tiempo (deliberación)	Convocatoria (actores)	Debate (propuestas)	Método de sistematización	Informado previamente	Trazabilidad (publicado)	Incidencia	
Tailandia 1997	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente
Venezuela 1999	Improvisado	Improvisado	Inclusivo	Plural	No	-	No	No	n/a
Zimbabue 1999-2000	Planif./Segada	Planif./ Suficiente	Restringido	Parcial	No	-	No	No	Controlado
Zimbabue 2008-2013	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente
Ruanda 2000	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Restringido	Parcial	No	-	Sí	No	Controlado
Timor Oriental 2001	Planif./ Inadecuada	Planif./Insuf.	Restringido	Parcial	No	-	Sí	No	Controlado
Kenia 2002-2008	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente
Iraq 2005	Planif./ Inadecuada	Planif./Insuf.	Restringido	Parcial	No	-	No	No	Controlado
Ecuador 2007	Improvisado	Planif./Insuf.	Inclusivo	Plural	No	-	s/d	n/a	n/a
Rca. Dominicana 2007	Planif./Suficiente	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente
Bolivia 2006-2009	Improvisado	Improvisado	Inclusivo	Plural	No	-	No	No	N/a
Túnez 2011	Improvisado	Planif./ Insuficiente	Restringido	Plural	No	-	Sí	Sí, opcional	Independiente

Caso	Mecanismo de participación				Procesamiento de contenidos				
	Información/ Educación cívica	Tiempo (deliberación)	Convocatoria (actores)	Debate (propuestas)	Método de sistematización	Informado previamente	Trazabilidad (publicado)	Incidencia	Vínculo c/ constituyente
Islandia 2011	Planif./Suficiente	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	Sí	Sí	Sí	Sí, opcional	Independiente
Afganistán 2011	Planif./ Inadecuada	Planif./Insuf.	Restringido	Parcial	No	-	No	No	Controlado
Irlanda 2012	Planif./Suficiente	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	Sí	Sí	Sí	Sí, opcional	Independiente
Irlanda 2016	Planif./Suficiente	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	Sí	Sí	Sí	Sí, opcional	Independiente
Marruecos 2011	Improvisado	Planif./Insuf.	Restringido	Parcial	No	-	Sí	No	Controlado
Chile 2017	Planif./Adecuada	Planif./ Suficiente	Inclusivo	Plural	Sí	No	Sí	(No)	n/a
Cuba 2018	Planif./Segada	Planif./ Suficiente	(Restringido)	(Parcial)	No	-	Sí	Sí	Controlado

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes primarias y secundarias para cada caso. Entre paréntesis se colocan casos que admiten mayor controversia, como por ejemplo el cubano de 2018, donde los registros hablan de una participación masiva y un debate considerablemente más plural de lo deseado por el Gobierno. Considerando el control que rige en la isla, optamos por calificarlo como *parcial* mientras la prohibición de partidos políticos y persecución de los opositores conduce a que se califique como *restringido*.

ANÁLISIS

El análisis condujo a identificar cinco tipos de procesos constituyentes participativos determinados por el tipo de participación promovida y los métodos de procesamiento de contenidos, como se detalla en la tabla 2.

TABLA 2.

CLASIFICACIÓN DE PROCESOS DELIBERATIVOS EN CAMBIOS CONSTITUCIONALES (1970-2018)*

Mecanismo de participación	Método de procesamiento de contenidos	Caracterización del proceso	Casos (29)
No se dan las condiciones para garantizar inclusividad y pluralismo en la participación	No existe un método que sea informado a los participantes de manera previa, ni trazabilidad o incidencia identificable	Simbólico (5)	Ruanda (2000-2003), Timor Oriental (2001), Irak (2005), Afganistán (2011) y Marruecos (2011)
Se cumplen las condiciones de temporalidad e inclusividad, pero no de pluralismo, y la información es sesgada	Se planifica la etapa participativa, pero no existe un método de procesamiento previamente informado. El Gobierno controla el proceso.	Controlado (5)	Cuba (1976 y 2018), Uganda (1995), Etiopía (1992-1994) y Zimbawe (1999-2000)
Se dan las condiciones de temporalidad, inclusividad y relativo pluralismo	Hay baja o nula planificación del proceso, sin método claro de procesamiento	Desborde participativo (3)	Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2006-2009)
Se dan las condiciones de temporalidad, inclusividad y pluralismo y acceso a información	Existe un método y un documento final de síntesis, pero no procedimientos formales que obliguen al tratamiento	Apertura participativa (12)	Colombia (1991), Nicaragua (1986), Guatemala (1994-1999), Sudáfrica (1994), Eritrea (1994), Albania (1997), Tailandia (1997), Kenia (2008), Rca. Dominicana (2007), Zimbawe (2008-2013), Túnez (2011), Chile 2017
Se dan las condiciones de temporalidad, inclusividad y pluralismo y acceso a información	Existe método, organismo, trazabilidad e incidencia	Constituyente (4)	Brasil (1988), Islandia (2011), Irlanda (2012 y 2016)

* Los casos se diferencian entre sí en el grado en que satisfacen o no determinados criterios.

Fuente: elaboración propia.

Procesos deliberativos simbólicos

Los procesos deliberativos *simbólicos* se observan en contextos críticos. Aunque puedan ser planificados, los mecanismos de sistematización son deficitarios y no permiten conectar los contenidos propuestos con el trabajo constituyente. La participación es impulsada como una forma de legitimar procesos políticos (por ejemplo, resolución de conflictos armados) más que para incorporar contenidos a la agenda constitucional. Se incluyen aquí los procesos que tuvieron lugar en Ruanda (2000-2003), Timor Oriental (2001), Irak (2005), Afganistán (2011) y Marruecos (2011). Los cuatro primeros incluyeron una fase de formación y otra de consulta pública. Generaron distintos niveles de participación, pero no destacan por ser masivos ni plurales; así, algunos excluyeron a ciertos grupos deliberadamente. Fueron promovidos por organismos internacionales con el objetivo de legitimar el nuevo régimen político de posguerra (Banks, 2007). El caso de Marruecos aparece como un ejemplo flagrante de manipulación de la participación asociada a la demanda ciudadana más reciente de participar en la definición de asuntos públicos, pero no cumple los más mínimos criterios para ser considerado un proceso justo.

En Afganistán, un secretario nombrado por Naciones Unidas fue el responsable externo de supervisar y acompañar el proceso, que debía darse en dieciocho meses de plazo. Una comisión nombrada por el presidente Hamid Karzai elaboró un borrador, prácticamente a puertas cerradas, que luego fue sometido a consideración de la ciudadanía. El proceso participativo, con escasos recursos y en un país devastado, duró un mes. El procesamiento de contenidos fue poco transparente y el proceso no fue inclusivo. La etapa final quedó en manos del presidente y su gabinete (Brandt, 2005).

En Ruanda, el proceso constituyente deliberativo tuvo lugar tras la brutal guerra civil. Se lanzó entre 2000 y 2003, hubo actos públicos y programas informativos en radio y televisión. Se dedicaron dos años a la educación cívica. Un borrador de Constitución se distribuyó en todo el país y ahí se dedicaron dos meses a la consulta pública. Esta no incluyó a todos los sectores y los encuentros más bien dieron espacio a las disputas internas, que fueron resueltas desde arriba. Tampoco hubo métodos de sistematización de los contenidos generados (Brandt *et al.*, 2011; Saati, 2015).

Tras la independencia de Indonesia, Timor Oriental se abocó a elaborar una nueva Constitución, que debía darse bajo la supervisión de un secretariado externo y en un plazo de noventa días. La consulta previa a la elaboración del borrador se dio en una semana, sin suficiente información ni tiempo para la etapa de educación cívica. El documento se discutió durante cinco meses, pero solo se podía comentar el texto publicado en portugués, un idioma que apenas conocía el 10% de la población. No hubo órganos independientes para procesar la información derivada de la participación (Brandt *et al.*, 2011; Brandt, 2005).

En el Irak de posguerra, una ley transitoria reguló el procedimiento para elaborar la nueva Constitución en nueve meses. El borrador fue redactado por las élites iraquíes, bajo la supervisión del Gobierno de Estados Unidos, que alentó la consulta ciudadana. Se creó la Unidad de Extensión, responsable de convocar reuniones en todo

el país. La participación fue escasa y excluyente (no participaron las regiones kurdas y árabes sunitas). Según la Unidad de Extensión hubo 126 000 presentaciones que fueron recibidas por el Comité de Redacción, pero no se establecieron mecanismos que permitan trazar el tratamiento de los contenidos (Benomar, 2004).

En Marruecos, inspirado en la Primavera Árabe, el juvenil Movimiento 20 de Febrero (M20F) pidió la apertura del régimen. Distintas asociaciones de activistas y partidos de izquierda, incluso partidos islamistas, respaldaron las peticiones. Se formó un Comité de Apoyo Nacional que reunió a más de cien organizaciones de la sociedad civil. Fue entonces cuando el rey Mohamed VI inició un proceso de reforma convocando la participación. El M20F rechazó participar, pero sí lo hicieron otros grupos, entre ellos sindicatos y partidos. Una Comisión Especial para la Reforma Constitucional nombrada por el rey se hizo cargo de recibir sugerencias. Se reunieron unos doscientos documentos y se llevaron a cabo aproximadamente cien reuniones entre la Comisión Constitucional y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. En paralelo, se multiplicaron las medidas de intimidación. No hay constancia de que se haya atendido a estas demandas. La nueva Constitución fue ratificada en un referéndum muy cuestionado (Maghraoui, 2011).

Procesos deliberativos controlados

En estos casos se observa una participación intensiva y planificada. Por tanto, no se trata, como en el grupo anterior, de dar un barniz de legitimidad hacia afuera, sino de movilizar a las bases, pero en un proceso controlado por el Gobierno. Se generan contenidos que pueden llegar a introducirse en el debate y en el texto constitucional, pero no se especifican los procedimientos, con lo que queda a criterio de los legisladores o constituyentes (o directamente del partido) incorporarlos al texto final. Los casos incluidos en este grupo –Cuba (1976 y 2018), Uganda (1988), Etiopía (1992-1994) y Zimbawe (1999-2000)– comparten su orientación para movilizar a los afines. En Cuba, en 1974, el Gobierno y el Partido Comunista nombraron una Comisión Redactora formada por veinte miembros responsables de redactar un anteproyecto de Constitución². Durante 1975 hubo una discusión pública en la que habrían participado 216 000 personas que propusieron más de doce mil modificaciones (Abad y Loyda, 2016: 25-26). Discutieron el anteproyecto los núcleos y comités del Partido, los comités de base y organismos de dirección de la Unión de Jóvenes Comunistas, las secciones sindicales y los sindicatos, los Comités de Defensa de la Revolución y, entre otros, las Fuerzas Armadas Revolucionarias. El proceso participativo parece haber derivado en la modificación de sesenta artículos (Guanche, 2013), pero las discusiones

2. La experiencia cubana fue inspirada en la elaboración de la Constitución soviética en 1936 y la checa en 1960, donde el Partido Comunista tuvo una notable participación y el proyecto se sometió a discusión popular (Guzmán, 2015).

no se hicieron públicas. El Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba aprobó el texto finalmente sometido a referendo.

En la tabla 1 el proceso cubano es calificado como *restringido* al ser controlado por los actores ligados al partido; y pese a que los documentos oficiales señalan un número importante de modificaciones derivadas del proceso, lo calificamos como *sin incidencia* debido a que el proceso no es trazable. En 2018 volvió a darse un proceso semejante, que se extendió durante doce semanas. Según datos oficiales, más de siete millones de cubanos (64% de la población) se reunieron para discutir una propuesta constitucional elaborada por una comisión nombrada por la Asamblea Nacional. Aunque esto hace pensar en una participación inclusiva, la oposición está prohibida y perseguida. Hubo 133 681 reuniones en las que se generaron cerca de diez mil propuestas. El Equipo Nacional de Procesamiento analizó las intervenciones mientras se iban recibiendo y sin criterios predefinidos. Después, la documentación generada pasó al Grupo de Análisis, integrado por ocho miembros de la Comisión Redactora y veintidós expertos de diversas ramas del derecho (elegidos a dedo). Estos redactaron el texto que fue aprobado por la Asamblea Nacional y ratificado en referéndum el 24 de febrero de 2019. Toda esta documentación, a diferencia del proceso de 1975, ha estado disponible. Por estas razones calificamos el proceso como *con incidencia*, aunque *controlada*.

En Uganda, el Gobierno del Movimiento de Resistencia Nacional inició el reemplazo constitucional nombrando una comisión de veintiún miembros para preparar un borrador. El siguiente paso fue la organización de 86 seminarios de dos días en los 34 distritos del país y se dedicó un año entero a la educación constitucional en los 870 municipios (traducido a todas las lenguas del país). En la etapa de consulta Mohler (2006) registra más de 25 000 sugerencias. Los partidos políticos no fueron autorizados a participar. Finalmente, la Asamblea Constituyente, con mayoría de sus miembros electos directamente en las urnas (214 de 284), redactó y aprobó el texto (Tripp, 2010; Waliggo, 2001).

En Etiopía, la elaboración de la constitución se produjo durante el proceso de transición (1991-1995), tras la toma del poder por el Frente Democrático y Revolucionario del Pueblo Etíope y el Frente Oromo de Liberación. Una comisión nombrada por el Parlamento elaboró el borrador constitucional y puso en marcha un proceso educativo y participativo. Se realizó durante 1992 y 1993, abierto a todos los partidos y ciudadanos (Wodajo, 2001). Sin embargo, la élite política se dividió y finalmente quedó dominada por los grupos armados que derrocaron al Gobierno revolucionario, dando así un viraje en un proceso que podría haber sido de apertura (se observa en la tabla 1 cómo el proceso participativo reúne características positivas mientras la fase de sistematización vira en sentido opuesto).

Tras la independencia de la Corona Británica (1980), Zimbabue quedó gobernada por la Unión Nacional Africana de Zimbabue. En 1997 se creó la Asamblea Constituyente Nacional (ACN) que reunió más de cien organizaciones de la sociedad civil, estudiantes, trabajadores, iglesias y ciudadanos a título individual para promover el reemplazo constitucional. Entre 1999 y 2000 se produjo un proceso participativo que

fue planificado y acompañado por la ACN, que desplegó seiscientos facilitadores en el territorio e implementó programas de educación sobre procesos constituyentes. El Gobierno acompañó la iniciativa (en parte debido a la presión social generada) con quinientos comisionados que celebraron encuentros, cuyo material principal de apoyo era un cuestionario de cuatrocientas preguntas y respuestas sobre las temáticas centrales del debate, pese a lo que la Constitución fue rechazada en referéndum. El proceso fue fuertemente controlado (Saati, 2015).

Procesos de desborde participativo

El análisis de la metodología, la transparencia y la inclusividad de procesos deliberativos nos ha llevado a un hallazgo que contradice o, al menos, complementa la valoración de casos como Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2006-2009). Estos han sido destacados como experiencias que involucraron a la ciudadanía y a los movimientos sociales en el proceso, y esto efectivamente fue así. Sin embargo, hubo escasa o nula planificación de la etapa participativa y no hubo metodologías de procesamiento de información, con lo que estos procesos no cumplen los requisitos para ser considerados justos.

En Venezuela el proceso constituyente se realizó poco después de la llegada al Gobierno del Movimiento V República, liderado por Hugo Chávez. Durante la campaña se realizaron numerosos foros y encuentros de debate abiertos al público, que incluían a los distintos partidos políticos y movimientos sociales. Los primeros tres meses de la Constituyente se caracterizaron por la amplia participación de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, esta participación no fue planificada, mientras que el proceso de toma de decisiones fue rápido y controlado por el Gobierno. La participación fue plural, pero no sus resultados porque no hubo procedimientos de sistematización de la participación ni publicación de documentos que permitan la trazabilidad (Massüger y Welp, 2013).

Como Chávez en Venezuela, Rafael Correa (Alianza País) en Ecuador había hecho campaña prometiendo la convocatoria de una Asamblea Constituyente y activó un referéndum para destrabar el proceso una vez que alcanzó el Gobierno en 2007. La elección de asambleístas dio un triunfo considerable a Correa y sus aliados (80 de los 130 escaños). Se creó una Unidad de Participación Social, compuesta de tres personas. No obstante, la participación desbordó el proceso, con la apertura de la sede constituyente en Montecristi (a doscientos cuarenta kilómetros de Quito), donde se registraron unas 170 000 visitas que se canalizaban a través de la definición de mesas de trabajo. También se organizaron talleres y grupos de discusión con expertos³ (Ortíz Lemos, 2013). La falta de recursos y métodos, por un lado, y el férreo control del

3. Centro Carter. 2008. *Informe final sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador*.

presidente Correa, por otro, también parecen haber limitado el pluralismo en el interior de la Asamblea (Welp, 2018).

En Bolivia, el Movimiento al Socialismo, liderado por Evo Morales, triunfó en las elecciones de 2005 e inició al cambio constitucional. La participación fue organizada sin planificación, pero con un enfoque plural a través de los encuentros territoriales, que llevaban a los asambleístas de distintos grupos a participar en debates públicos en todas las regiones del país (Lazarte, 2008; De la Fuente Jeria, 2010). Sin embargo, primó la información y el diálogo sobre la generación de contenidos, y los contenidos que se generaron solo podían ser trasladados al debate si la voluntad de los asambleístas operaba como correa de transmisión.

Procesos de apertura constituyente

Colombia (1991), Nicaragua (1986), Guatemala (1994-1999), Sudáfrica (1994), Eritrea (1994), Albania (1997), Tailandia (1997), República Dominicana (2007), Kenia (2008), Zimbabue (2008-2013), Túnez (2011) y Chile (2017) se caracterizan, frente a procesos calificados como *simbólicos*, por darse con garantías, pluralidad e información suficiente. Se diferencian de los de *participación controlada* en que son incluyentes y plurales, y de los calificados como *desborde participativo* en que se dieron con una planificación orientada a canalizar las demandas y sugerencias presentes en la sociedad civil. Los casos incluidos en este tipo dan lugar a una deliberación autónoma en un marco plural y los procesos de sistematización permiten rastrear y conectar los debates ciudadanos con los constituyentes. Esto es, la sistematización permite saber si hubo o no debates sobre las temáticas, pero los métodos implementados no permitieron garantizar que los debates tuvieran lugar.

En Colombia, en 1991 el recién electo Gobierno de César Gaviria (1990-1994) continuó con el proceso iniciado por su predecesor al dar respuesta al reclamo ciudadano de reemplazar la Constitución (Welp, 2018). El proceso participativo fue una iniciativa del Poder Ejecutivo, que convocó mesas de trabajo y comisiones preparatorias para discutir la reforma y el temario ideados por el Gobierno. Entre el 16 de septiembre y el 15 de noviembre de 1990 (antes de las elecciones de constituyentes) funcionaron 1580 mesas de trabajo en todo el país que dieron lugar a la presentación de más de cien mil propuestas (Jiménez Martín, 2006). Las comisiones preparatorias elaboraron los documentos de síntesis que luego fueron enviados a la Constituyente (Bejarano y Segura, 2013).

En Nicaragua, la Revolución Popular Sandinista puso fin a la dictadura de la familia Somoza (1934-1979), y se instaló en el poder en julio de 1979. Tras el triunfo electoral de Daniel Ortega en 1984 se lanzó el proceso constituyente. Una comisión especial (no electa), integrada por representantes de siete partidos políticos, elaboró la propuesta constitucional. Se editaron 750 000 ejemplares y entre mayo y junio de 1986 se organizaron cabildos en todo el país. Funcionaron más de setenta cabildos, en los que se recibieron aportaciones de todos los grupos sociales. Participaron unos

100 000 ciudadanos mayores de edad. de los que 2500 realizaron sugerencias en los cabildos y 1800 las entregaron por escrito. La Comisión Dictaminadora Constitucional fue la encargada de recibir el resultado de los Cabildos Abiertos Constitucionales y las opiniones y sugerencias de los ciudadanos. Tras la sistematización recomendó varios cambios que posteriormente fueron sometidos a discusión y aprobación por el plenario del órgano legislativo⁴.

Guatemala puede calificarse como un proceso de apertura participativa frustrado en la consecución de sus objetivos. En 1994 un acuerdo entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca reabrió las negociaciones de paz, con la mediación de la ONU y países testigos. Se creó la Asamblea de la Sociedad Civil, formada por 84 delegados en representación de 47 organizaciones y se crearon comisiones temáticas para formular propuestas sobre temas prioritarios, que eran luego debatidos en sesiones plenarias por delegados de todos los grupos participantes. Estos documentos fueron compartidos en otras reuniones con diversos actores políticos y sociales, incluyendo organizaciones representativas de mujeres, empresarios, indígenas, campesinos, la Iglesia, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y personas desplazadas que derivó en un acuerdo firmado por el Gobierno y finalmente sometido (y rechazado) en un referéndum en el que apenas participó el 17% de la ciudadanía (Delgado y Brett, 2005; Alvarez, 2004).

En Sudáfrica, tras el fin del *apartheid* y con el nuevo Gobierno de Nelson Mandela (Consejo Nacional Africano), la Convención para una Sudáfrica Democrática, un organismo compuesto por diecinueve integrantes que representaban los diversos grupos étnicos sudafricanos, quedó a cargo de liderar el proceso de elaboración constitucional. Participaron más de 95 000 personas presentando propuestas en talleres y mesas de trabajo. Hubo 13 443 presentaciones escritas —desde unas pocas líneas escritas a mano hasta informes impresos de más de cien páginas—, de las que alrededor del 10% eran de organizaciones, menos del 1% de partidos políticos, y la gran mayoría de individuos (Klug, 1996). Una vez elaborado el borrador de texto, se distribuyeron copias en todo el país que atrajeron más de 250 000 nuevas presentaciones. Una secretaria recibió las propuestas y las recopiló (Klug, 1996). Estos acuerdos fueron sometidos a referéndum exclusivamente para la población blanca, y fueron aprobados por el 60% de los votos (Barnes y De Klerk, 2002).

En Eritrea, el Gobierno promovió un proceso constituyente tras la independencia de Etiopía en 1991. En 1993 se creó una comisión responsable ante la Asamblea Nacional de coordinar el proceso, bajo el control del Gobierno. Los cincuenta miembros de la Comisión incluían veintiuna mujeres, los nueve grupos étnicos del país y distintos sectores sociales, empresariales, etc. (Selassie, 2010). El proceso participativo tuvo una etapa educativa y otra consultiva que aportó las bases para redactar el borrador, y una tercera en que se discutió el documento que finalmente la Comisión envió

4. Nicaragua. Asamblea Nacional. 1987. *Cabildos Abiertos Constitucionales*. Managua: Dirección Nacional del Digesto Jurídico Nicaragüense.

a la Asamblea Nacional. Durante dos años se realizaron encuentros públicos en 157 lugares del país en los que participaron 110 000 ciudadanos, mientras que otros 11 000 participaron en dieciséis lugares desde el exterior. No había métodos predefinidos de presentación de los contenidos. Los informes presentados sugieren que la comisión tuvo en cuenta las recomendaciones (*id.*).

En Albania, tras años de tensiones entre el Gobierno y la oposición, y con la OTAN ocupando partes del territorio, en 1997 el Partido Socialista inició el reemplazo constitucional. El Parlamento reguló el proceso, que incluía la consulta ciudadana, durante nueve meses y precedida por una etapa de educación cívica coordinada por un Centro Administrativo con apoyo del Gobierno y la participación de un amplio abanico de organizaciones no gubernamentales. El proceso era abierto. Sin embargo, el Partido Democrático (desplazado del poder en las elecciones de 1997) no participó. Hubo más de una docena de foros y simposios para identificar temas importantes para la población y se incluyeron escuchas del público en general. Toda la información fue grabada y transcrita en sumarios detallados que incluían también las recomendaciones derivadas. En agosto de 1998 se abrió la segunda fase de revisión del borrador elaborado con la primera. Centenares de propuestas fueron consideradas y más de cincuenta cambios introducidos, que afectaban a 45 de los 183 artículos. Aproximadamente, el 25 % del documento fue modificado sobre la base de las sugerencias recibidas. La Comisión completó el proceso aprobando el texto final que fue ratificado en referéndum el 30 de setiembre de 1998 (Carlson, 2010).

En Tailandia, tras triunfar en las elecciones de 1996, el New Aspiration Party convocó la Asamblea encargada de elaborar la nueva Constitución. Una vez electos los asambleístas, estos se abocaron a viajar por sus provincias, y junto con grupos cívicos organizaron encuentros públicos durante febrero y marzo de 1997. Luego, reunidos en Bangkok, prepararon un primer borrador de la Constitución que fue difundido en los medios y dio lugar a una segunda ronda de consultas. Se formó un comité que tuvo la responsabilidad de reunir y sistematizar recomendaciones que fueron la base de una revisión por parte de la Asamblea (esta es una de las diferencias claras entre este procedimiento y el boliviano, por ejemplo, donde también los asambleístas organizaron encuentros territoriales, pero no hubo ni sistematización ni segunda ronda de consultas) (Klein, 1998). Hubo dos instancias responsables del procesamiento de información: el Comité de Desarrollo Democrático, encargado de registrar las primeras propuestas, y el Comité de Opinión Pública de la CDA. La CDA procesó los contenidos con el apoyo de comités de opinión pública y académicos. El Comité Redactor preparó un borrador en mayo y con él viajó por todo el país para recoger opiniones en audiencias públicas. El documento final fue aprobado por la Asamblea Nacional el 27 de setiembre de 1997 (Munger, 2007; Uwano y Burns, 1998).

El de Kenia es otro proceso de apertura constituyente, aunque finalmente frustrado en su objetivo de aprobar la nueva Constitución. La demanda de un reemplazo constitucional provino de la sociedad civil, que en 1997 logró la promulgación de la Ley de Revisión Constitucional. En 2001 se creó la Comisión de Revisión, encargada de llevar a cabo la educación cívica y preparar a la ciudadanía para la participación en

los Foros Consultivos Constitucionales. La Comisión Constitucional estuvo compuesta por veintisiete personas nominadas por un Comité Parlamentario designado por el presidente. Hubo cientos de audiencias públicas y todos los comentarios fueron incluidos en una base de datos y ordenados por nombre, tema, localidad y otros criterios. La Conferencia Constitucional Nacional prolongó sus sesiones desde fines de abril de 2003 hasta marzo de 2004. Estaba integrada por seiscientos veintinueve delegados entre los que se incluían los comisionados, diputados y representantes de cada distrito y partido político, además de organizaciones religiosas, profesionales y otras organizaciones civiles solo con derecho a voz. Esta instancia debía adoptar el proyecto de Constitución por «consenso» y con mayoría de dos tercios para las enmiendas. En el Parlamento se incluyeron modificaciones al borrador y se redactó la Constitución que fue rechazada con el 57 % de los votos en referéndum (Andreassen y Tostensen, 2006; Bannon, 2007).

En la República Dominicana, el proceso surge de una iniciativa impulsada por el presidente Lionel Fernández en octubre de 2006 para conformar una comisión encargada de elaborar el anteproyecto de reforma de la Constitución previo un proceso participativo. El proceso en cuestión fue encargado a una comisión de trece juristas (Decreto 323/2006), que elaboró un documento con 77 preguntas y diseñó una metodología de «consulta popular» acompañada de cabildos abiertos. La implementación quedó a cargo de un equipo de facilitadores que debían articular un proceso participativo a nivel municipal y sistematizar los resultados generados. Las conclusiones fueron presentadas en un encuentro nacional (febrero 2007), base de un informe de recomendaciones (abril 2007) que fueron ponderadas por una Asamblea Revisora electa (2009) y que finalmente aprobó el texto constitucional definitivo⁵.

El segundo proceso de Zimbabue logró en 2008 articular un amplio acuerdo político que permitió establecer las bases para el cambio constitucional. La iniciativa del Gobierno contó con mil cuatrocientos facilitadores (30 % de partidos y 70 % de reclutamiento general), que realizaron encuentros temáticos de debates ciudadanos y habilitaron una plataforma web para recibir aportaciones y consultas. Los insumos generados fueron sistematizados y algunas de las propuestas fueron tomadas en consideración en el texto final –por ejemplo, temas relativos a infancia, juventud, género y matrimonio homosexual– (Magaya, 2015). El texto se sometió a referéndum y esta vez fue apoyado por el 95 % de la población (Sachikonye, 2017).

En Túnez se elaboraron cuatro proyectos de nueva Constitución entre agosto de 2012 y junio de 2013. El primer borrador se sometió a consideración de la ciudadanía y se difundió mediante una campaña pública durante dos meses, que se mostró insuficiente para atraer a la población. La principal instancia de participación fueron los diálogos deliberativos abiertos realizados en las veinticuatro gobernaciones. Con el apoyo del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas se promovieron otras

5. Dirección de Información, Análisis Asuntos y Programación Estratégica (DIAPE). 2007. *Consulta Popular para la Reforma Constitucional. Informe Final*.

instancias participativas. Distintos documentos hablan de unos 7000 participantes aproximadamente, entre los que se incluían trescientos miembros de asociaciones de la sociedad civil y trescientos veinte representantes del mundo académico (disto de ser masiva si se compara con otros casos analizados aquí). Los encuentros se realizaron con miembros de los Comités Constitucionales, que tuvieron lugar cada domingo durante unas seis semanas. Congregaban entre cincuenta y quinientos participantes, de asistencia libre, pero con registro obligatorio (Pickard, 2013). Acorde con la información recabada, hasta febrero de 2013 se recopilaron más de 10 000 enmiendas al texto por parte de los asambleístas. Las propuestas eran luego revisadas por el Comité Constitucional (Zemni, 2015; Brandt y Gluck, 2015).

En Chile el proceso de participación surge como un compromiso establecido en el programa de Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018). La participación no se realizó sobre un borrador, sino sobre tres temas de conversación constitucional: a) valores y principios; b) derechos, deberes y responsabilidades, y c) instituciones del Estado. El proceso de consulta se desarrolló bajo dos modalidades: un formulario digital al que se respondía de manera individual y la deliberación colectiva presencial. La etapa de debate colectivo se desarrolló, a su vez, en tres fases: local, provincial y regional. La primera fue denominada Encuentros Locales Autoconvocados y fue la que registró la participación más elevada con 106 412 participantes, seguidos por la consulta individual con 90 804 respuestas. Mientras, en los cabildos provinciales y regionales participaron 12 852 y 8621 personas (en total, más de 200 000 participantes). El proceso fue acompañado por un Consejo de Observadores y otro de Sistematizadores, que presentaron sus respectivos informes en enero del 2017. En marzo del 2018, terminando su Gobierno, la presidenta Bachelet envió un proyecto para la nueva Constitución que hacía referencia al proceso participativo. Este proyecto se encuentra actualmente en el Senado y no se ha iniciado su discusión, por lo que no es posible hablar aún de incidencia ni de vínculo con la Constituyente (Soto y Welp, 2017).

Procesos de participación constituyente

En el grupo que calificamos como de *participación constituyente*, los contenidos generados por la participación ciudadana no son por defecto o automáticamente incorporados en el texto constitucional, pero sí se establece con certeza el mecanismo por el que una temática será discutida, algo que consideramos fundamental para que un proceso sea justo. Las cuatro experiencias incluidas aquí —Brasil 1988, Islandia 2011, Irlanda 2012 y 2016— se diferencian de la previa en que el método desarrollado permite una mejor combinación de procesos deliberativos con instancias que garantizan a la ciudadanía que las demandas serán tenidas en cuenta cumpliendo ciertos requisitos o, como mínimo, que serán discutidas (capacidad efectiva de agenda, como en el caso de Brasil).

La experiencia brasileña ocurrió durante la transición a la democracia en 1988. Se diseñaron mecanismos para canalizar la participación. En primer lugar se aceptaron sugerencias ciudadanas (equivalente a una petición), de las que 72 719 fueron aceptadas y registradas en un Sistema de Apoyo Informático a la Constituyente, impulsadas por ciento veintidós asociaciones que reunieron unos doce millones de firmas. De ellas, 83 —un número bajo en proporción— reunieron los prerequisites formales para ser presentadas en el Congreso, y se convirtieron así en un antecedente de la iniciativa popular. En segundo lugar, se promovieron unos cuatrocientos encuentros ciudadanos a nivel local que generaron alrededor de 2400 sugerencias. Por último, una vez presentado el primer borrador del texto constitucional, las asociaciones con registro legal pudieron hacer nuevas sugerencias cuando pudieran respaldarlas con 30 000 firmas (Rauschenbach, 2011). Las decisiones finales quedaron en manos del Parlamento, pero el mecanismo garantizó la llegada de ciertos temas y obligó a debatirlos.

En Islandia, en el marco de una profunda crisis económica y política y con la apertura de la arena electoral a nuevos partidos, durante 2009 se organizaron asambleas con la participación de ciudadanos electos por sorteo. En las elecciones de 2010, una coalición de izquierda llegó al poder y promovió el reemplazo constitucional. Nuevamente se recurrió al sorteo en un proceso que combinaba distintas etapas y formas de participación. Primero se convocó un Foro Nacional en el que participaron novecientos ciudadanos elegidos por sorteo. Después se organizó un comité parlamentario compuesto por siete miembros nominados por los partidos políticos para discutir el informe presentado por el Foro. En abril de 2011, el Concejo Constitucional comenzó a funcionar y decidió abrirse a la ciudadanía (*crowd-sourced Constitution*). Las redes sociales y otros medios tradicionales se pusieron a disposición de la ciudadanía para que enviase sus propuestas. En un proceso abierto a la mirada de la ciudadanía, el Concejo fue avanzando a través de la deliberación y el voto. La Constitución fue aprobada y sometida a referéndum el 20 de octubre de 2012 (Gylfason, 2013; Bergmann, 2016).

Finalmente, la experiencia irlandesa es de *reforma* (no de *reemplazo*), pero nuestro interés por el diseño de mecanismos participativos nos alienta a incluirla⁶. En la primera experiencia lanzada en 2012 la propuesta de innovación democrática surgió de académicos y activistas. Una vez conseguido el respaldo institucional y material se identificaron los temas susceptibles de ser debatidos en la Convención y se diseñó un mecanismo para escoger por sorteo a personas representativas de la población en términos de género, edad, territorio e ingresos económicos. La Convención incorporó un 66 % por ciento de sus miembros por sorteo, mientras que el otro 33 % fue nominado por los partidos políticos. Los temas se refirieron a asuntos tales como la reducción del mandato presidencial a cinco años, bajar la edad del voto a diecisiete años, la reforma del sistema electoral, el matrimonio para personas del mismo sexo o el fomento de la

6. El modelo seguido tiene paralelismos con el que se utilizó en Ontario y British Columbia para reformar las leyes electorales (Pal, 2012).

participación de la mujer en política, entre otros. En un proceso con una metodología clara, participación de facilitadores y mecanismos de formación de los participantes se produjeron recomendaciones que el Gobierno se comprometió a considerar y/o someter a referéndum (Farell *et al.*, 2017; Reuchamps y Suiter., 2016). En 2016 el mecanismo implementado para discutir la regulación referida a la interrupción voluntaria del embarazo fue semejante (asamblea sorteada y referéndum), pero esta vez no hubo representantes políticos. La universidad tuvo un rol destacado para garantizar la calidad del proceso: información completa (entre otros, argumentos de todas las posturas). El dictamen de la Asamblea podría haber influido en la opinión pública, y fue aprobada en referéndum, el 25 de mayo de 2018.

CONCLUSIONES

La revisión de estudios previos nos ha permitido constatar que, pese al auge de procesos constituyentes deliberativos, existen lagunas en la definición de los criterios mínimos que dichos procesos deberían cumplir para ser considerados democráticos. Hemos propuesto unas condiciones para clasificar la etapa deliberativa de procesos constituyentes referida a las características del mecanismo (información, tiempo, grado de apertura y pluralidad) y el método de procesamiento de contenidos (si existe, ha sido comunicado previamente, deriva en informes que permiten la trazabilidad y establece un vínculo con el proceso constituyente propiamente dicho).

Para el análisis empírico, hemos seleccionado experiencias en que la participación fue regulada y/o promovida formalmente; contaron con un nivel de apertura a la ciudadanía (excluyendo los que convocaron solo a expertos o a partidos políticos), y se orientaron a generar contenidos en un período que va de 1970 hasta 2018.

A nivel nacional y con enfoque global, hemos identificado veintinueve casos en veintisiete países que cumplían con los requisitos señalados. La combinación de resultados atribuidos a las dos dimensiones identificadas nos ha permitido clasificar los procesos deliberativos en *simbólicos* (ni el mecanismo participativo ni el procedimiento de sistematización cumplen con los requisitos mínimos); *controlados* (el mecanismo logra atraer un número importante de actores, es planificado y cuenta con tiempo para ser desarrollado, pero el procesamiento es deficitario y queda controlado por el Gobierno, con distintos niveles de falta de transparencia ejemplificados en el caso de Cuba en 1976 —ninguna transparencia— y 2018 —cuando se publican documentos que permiten evaluar los contenidos generados en el proceso—); de *desborde* (cuando son relativamente plurales e inclusivos, pero hay escasa planificación y aún menos métodos de procesamiento de los contenidos generados); de *apertura* y, finalmente, *constituyente*.

Los procesos de *apertura* y *constituyente* comparten todas las condiciones, pero se diferencian en la incidencia. Mientras los de *apertura* muestran transparencia en la publicación de la sistematización de resultados y en algunos casos especifican los métodos utilizados para generar estos informes, no establecen mecanismos de tratamiento obligatorio. Esto no

conduce a negar que puedan tener incidencia, pero dependen de la voluntad política, como ocurrió, por ejemplo, en Sudáfrica. En cambio, los procesos calificados como *constituyentes* sí establecen mecanismos de obligado tratamiento (lo que no necesariamente conduce a que se introduzcan las propuestas, como ocurrió en Brasil 1988).

Aunque nuestra investigación confirma que los procesos deliberativos implementados en contextos no democráticos tienden a no cumplir los requisitos mínimos para ser considerados como tales, también muestra que procesos implementados en contextos democráticos son deficitarios (cabe citar a Ecuador como ejemplo destacado). Las conclusiones sugieren que es indispensable definir estándares para procesos deliberativos justos e invita a discutir sobre los mecanismos más apropiados para ello (asambleas sorteadas combinadas con referendos y/o procesos de deliberación que permitan generar iniciativas con respaldo de firmas son dos ejemplos posibles). A la vez, los datos recopilados permitirán futuras investigaciones sobre los resultados de la participación deliberativa.

En el plano del diseño de políticas, estos hallazgos invitan a los promotores de la participación deliberativa en general a tomar en cuenta los criterios mínimos que un proceso de estas características requiere para evitar que los mismos sigan alimentando la espiral del desencanto, como parecen sugerir otras experiencias participativas recientes a nivel europeo. La principal implicación teórica apunta a la propuesta de considerar que un proceso participativo debe cumplir con unos parámetros mínimos que permitan distinguir entre un mero ejercicio simbólico o instrumentalizado y un procedimiento justo, competitivo y democrático.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo forma parte del proyecto «Hacia una teoría de la receptividad deliberativa en procesos constituyentes. Los «diálogos ciudadanos» en perspectiva comparada» (FONDECYT Regular 2017, n.º 1170362) y se incluye en el marco de la COST Action CA17135 «Constitution-making and deliberative democracy». Agradecemos la aportación de los integrantes del Proyecto FONDECYT, especialmente a Sebastián Becker, Nicolás Rondón, Alexis Mathieu, María Cristina Escudero, Sofía Brito, Carolina Meza y los miembros del equipo que comentaron versiones previas de este artículo. El trabajo fue presentado en seminarios de investigación en la Universidad de Barcelona y en la Universidad Complutense de Madrid. Agradecemos a todos los participantes sus valiosos comentarios, así como a los evaluadores anónimos sus sugerencias y críticas.

Referencias

- Álvarez, Enrique. 2004. «La asamblea de la sociedad civil», en Catherine Barnes (ed.), *Haciendo propio el proceso. La participación ciudadana en procesos de paz*. Gernica-Lumo: Gernika Gogoratz.

- Andreassen, Bård Anders y Arne Tostensen. 2006. *Of Oranges and Bananas: The 2005 Kenya Referendum on the Constitution*. Bergen: CHR. Michelsen Institute.
- Banks, Angela. 2007. «Challenging political boundaries in Post-Conflict States», *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 29 (1): 105-168.
- Bannon, Alicia. 2007. «Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya», *The Yale Law Journal*, 116 (8): 1826-1872. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20455777>.
- Barnes, Catherine y Eldler de Klerk. 2002. «South Africa's multi-party constitutional negotiation process», *Accord*, 13 (5): 26-33.
- Bejarano, Ana María y Renata Segura. 2013. «Constituent Assemblies and Democracy: A Critical Reading of the New Constitutionalism in the Andes», *Colombia Internacional*, 79: 19-48. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint79.2013.02>.
- Benomar, Jamal. 2004. «Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq», *Journal of Democracy*, 15 (2): 81-95. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0021>.
- Bergmann, Eirikur. 2016. «Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland», en Min Reuchamps y Jane Suiter (eds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. Londres: ECPR Press.
- Blount, Justin. 2011. «Participation in Constitutional Design», en Ginsburg, Tom y Rosalind Dixon (eds.), *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brandt, Michele, Jill Cottrell, Yash Ghai y Anthony Regan. 2011. *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Berna: Interpeace.
- Brandt, Michele. 2005. *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries: The UN Experience: Cambodia, East Timor and Afghanistan*. [S. l.]: United Nations Development Programme. Disponible en: <http://bit.ly/2IVehug>.
- Brandt, Michelle y Jason Gluck. 2015. *Participatory and inclusive constitutional making. Giving voice to the demands of citizens in the wake of the arab spring*. Washington: Peaceworks.
- Carlson, Scott. 2010. «The Drafting process for the 1998 Albanian Constitution», en Lauren Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition*. Washington: USIP.
- Castellà, Josep Maria (ed.). 2018. *Parlamentos, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional: ¿quién y cómo participa?* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Contiades, Xenophon y Alkmene Fotiadou. 2016. *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*. Nueva York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315599489>.
- De la Fuente Jeria, José. 2010. «El difícil parto de otra democracia: la Asamblea Constituyente de Bolivia», *Latin American Research Review*, 45: 5-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lar.2010.0031>.
- Delgado, Antonio y Rody Brett. 2005. *The role of constitution-building processes in democratization. Case study: Guatemala*. Estocolmo: IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/cbp/upload/CBP-Guatemala.pdf>.

- Einsenstadt, Todd, Carl LeVan y Tofigh Maboudi. 2017. *Contituents before Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lar.2010.0031>.
- Elster, John. 1995. «Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process», *Duke Law Review*, 45 (2): 364-396. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1372906>.
- Farrell, David, Clodagh Harris y Jane Suiter. 2017. «Bringing People into the heart of constitutional design», en Xenophon Contiades y Alkmene Fotiadou (eds.), *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*. Oxon: Routledge.
- Ghai, Yash. 2006. *The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*. Estocolmo: International IDEA. Disponible en: <http://bit.ly/2KrOTiT>.
- Ginsburg, Tom, Zachary Elkins y Justin Blount. 2009. «Does the process of constitution making matter?», *Annual Reviews*, 5: 201-223. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.4.110707.172247>.
- Gluck, Jason y Brendan Ballou. 2014. *New Technologies for Constitution Making*. Washington: USIP. Disponible en: <http://bit.ly/2RqhJRx>.
- Guanche, Julio César. 2013. *Estado, participación y representación políticas en Cuba: diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de 1992*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://bit.ly/2FjfkU1>.
- Guzmán, Teodoro Yan. 2015. «El procedimiento de reforma, la participación popular y las reformas de la Constitución en Cuba (1959-2002)», *Estudios Constitucionales*, 13 (2): 237-272. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-52002015000200009>.
- Gylfason, Thorvaldur. 2013. «From Collapse to Constitution: The Case of Iceland.» En L. Paganetto (ed.), *Public Debt, Global Governance and Economic Dynamism*. Berlin: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-88-470-5331-1_22.
- Hart, Vivien. 2003. *Democratic constitution making*. Washington: USIP. Disponible en: <http://bit.ly/2XpOkfC>.
- Jiménez Martín, Carolina. 2006. «Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa», *Análisis Político*, 19 (58): 132-156.
- Klein, James. 1998. *The constitution of the Kingdom of Thailand, 1997: A blueprint for participatory democracy*. San Francisco: The Asia Foundation.
- Klug, Heinz. 1996. «Participating in the design: Constitution-Making in South Africa», *Review of Constitutional Studies*, 3.
- Lazarte, Jorge. 2008. «La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza», *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.42663>.
- Magaya, Kingston . 2015. «Constitution by the People or to the People: A Critical Analysis of Zimbabwe's Constitutional Development in View of the Constitution Select Committee (Copac) Led Process», *Journal of Political Sciences and Public Affairs*, 3 (2): 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.4172/2332-0761.1000164>.

- Maghraoui, Driss. 2011. «Constitutional reforms in Morocco: between consensus and subaltern politics», *The Journal of North African Studies*, 16 (4): 679-699. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629387.2011.630879>.
- Massüger, Nina y Yanina Welp. 2013. «Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador», en F. Méndez y J. Wheatley, (eds.), *Constitution-Making and Popular Participation*. Farnham: Ashgate.
- Méndez, Fernando y Jonathan Wheatley (eds.). 2013. *Patterns of Constitutional Design, The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*. Farnham: Ashgate.
- Moehler, Devra. 2006. «Participation and Support for the Constitution in Uganda», *Journal of Modern African Studies*, 44 (2): 275-308. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022278X06001637>.
- Munger, Frank. 2007. «Constitutional Reform, Legal Consciousness, and Citizen Participation in Thailand», *Cornell International Law Journal*, 40 (2): 445-475.
- Negretto, Gabriel. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139207836>.
- Negretto, Gabriel. 2018. «Democratic constitution-making bodies: The perils of a partisan convention», *International Journal of Constitutional Law*, 16 (1): 254-279. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/moy003>.
- Ortiz Lemos, Andrés. 2013. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Pal, Michael. 2012. «The Promise and Limits of Citizens' Assemblies: Deliberation, Institutions and the Law of Democracy», *Queen's Law Journal*, 38 (1): 259-295.
- Partlett, William. 2012. «The Dangers of Popular Constitution-Making», *Brooklyn Journal of International Law*, 38: 193.
- Pickard, Duncan. 2013. «At Last, Public Participation in Constitution-Making in Tunisia. Obtenido de Atlantic Council. Working together to secure the future», *MENASource*, |News, Analysis, Perspectives. Disponible en: <http://bit.ly/2KYCsdX>.
- Poplawska, Ewa. 2008. «Constitution-making in Poland: Some reflections on popular involvement», *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45 (2): 279-286. Disponible en: <http://bit.ly/2ZCSkXP>.
- Rauschenbach, Rolf. 2011. *Processes of direct democracy on the federal level in Brazil: An inventory and a research outlook*. Zurich: University of Zurich. Disponible en: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/94793/>.
- Reuchamps, Min y Jane Suiter (eds.). 2016. *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. Colchester, Essex: ECPR Press.
- Saati, Abrak. 2015. *The Participation Myth, Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*. Umeå: Umeå University.
- Sachikonye, Lloyd. 2017. «The Protracted Democratic Transition in Zimbabwe», *Taiwan Journal of Democracy*, 13 (1): 117-136.
- Selassie, Hailie. 2010. «Constitution Making in Eritrea: A Process-Driven Approach», en Laurel Miller y Louis Aucoin (eds.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*. Washington: USIP.

- Soto, Francisco y Yanina Welp. 2017. *Los «diálogos ciudadanos». Chile ante el giro deliberativo*. Santiago de Chile: LOM.
- Tripp, Aili Mari. 2010. «The Politics of Constitution Making in Uganda», en Laura Miller y Louis Aucoin (eds.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*. Washington: USIP.
- Uwanno, Bornwornsack y Wayne Burns. 1998. «The Thai Constitution of 1997: Sources and Process», *University of British Columbia Law Review*, 32 (2): 227-247.
- Viciano Pastor, Roberto y Rubén Martínez Dalmau. 2011. «El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Fundamentos para una construcción doctrinal», *Revista General de Derecho Público Comparado*, 9: 1-24.
- Waliggo, John. 2001. «The Main Actors in the Constitution-Making Process in Uganda», en Goran Hyden y Denis Venter (eds.), *Constitution-Making and Democratisation in Africa*. Pretoria: Africa Institute of South Africa.
- Welp, Yanina. 2018. «¿La trampa del gatopardo? El reemplazo constitucional en los países andinos», en Josep Maria Castellà (ed.), *Parlamentos, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional: ¿quién y cómo participa?* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Widner, Jennifer. 2008. «Constitution writing in post-conflict settings: an overview», *William and Mary Law Review*, 49: 1513-1540.
- Wodajo, Kifle. 2001. «The making of the Ethiopian constitution», en Goran Hyden y Denis Venter (eds.), *Constitution-Making and Democratisation in Africa*. Pretoria: Africa Institute of South Africa.
- Zaldívar Abad, Martha Loyda. 2016. «Poder y proceso constituyente en Cuba (1974-1976): ¿primigenia plataforma participativa hacia un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano?», en Andry Matilla Correa (ed), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*. La Habana: Unión Nacional de Juristas de Cuba.
- Zemni, Sami. 2015. «The Extraordinary Politics of the Tunisian Revolution: The Process of Constitution Making», *Mediterranean Politics*, 20 (1): 1-17. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2013.874108>.

Presentado para evaluación: 1 de julio de 2017.

Aceptado para publicación: 21 de marzo de 2019.

YANINA WELP

yanina.welp@zda.uzh.ch

Investigadora senior en el Center for Democracy Studies y codirectora del Centro Latinoamericano de Zurich, ambos en la Universidad de Zurich (Suiza). Estudió Ciencias de la Comunicación y Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires y se doctoró en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Pompeu Fabra. Está especializada en el estudio de la participación política, tema sobre el que ha publicado libros, artículos y capítulos. Su monografía más reciente es *Todo lo que necesitas saber sobre las democracias del siglo XXI* (2018), y su última coedición *Let the people rule?*

Direct Democracy in the XXI Century (2017). Sus artículos han sido publicados en revistas como *International Political Science Review*, *Democratization*, *Perfiles Latinoamericanos*, y el *Journal of Politics in Latin America*, entre otras.

FRANCISCO SOTO

fsotobarrientos@gmail.com

Abogado, magister por la Universidad Diego Portales de Chile y doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona. Director de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, donde imparte clases de Derecho Constitucional y Ciencias Políticas. Integra el Grupo de Estudios de Ciencia Jurídicas y Políticas del FONDECYT. Ha publicado numerosos artículos en revistas indizadas y libros, entre los que destacan *Desafío de la participación* (2013) y *Diálogos ciudadanos* (2017), en coautoría con Yanina Welp. Fue nombrado por la presidenta Michelle Bachelet para integrar el Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente (2015-2018) y actualmente asesora al Senado de Chile en el proceso de consulta de reforma constitucional para modificar la Constitución Política de la República.

Parties' motivations for electoral reform under the democratic transition in South Africa

Las motivaciones partidistas para la reforma electoral durante la transición democrática en Sudáfrica

AINARA MANCEBO

Cómo citar/Citation

Mancebo, A. (2019). Parties' motivations for electoral reform under the democratic transition in South Africa. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 43-67. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.50.02>

Abstract

At the beginning of the 90s, South Africa initiated its political transition with the transformation of the electoral system being one of the key items on the negotiation agenda. Transition in these regimes is less a struggle over the right of political actors to hold diverse political beliefs than over the extension of the franchise to previously excluded sections of the population. Following the literature on party motivations, I analyze the various motivations of the political actors engaged in the process of institutional design for electoral change. In this case study, I identify explanations based on office-seeking and policy-seeking preferences in the strategies of the political parties that participated in the negotiation of the institutional change during the democratic transition. As a result, South Africa reformed the electoral law used under the authoritarian regime and moved from a low inclusive majoritarian electoral system to a high inclusive proportional electoral system in the new democratic regime.

Keywords: party motivations, institutional change, electoral systems, office-seeking strategies, policy-seeking strategies

Resumen

A principio de los años noventa, Sudáfrica inició su transición política en la que la transformación del sistema electoral fue uno de los puntos clave en la agenda de negociación. Las transiciones democráticas en este tipo de regímenes no son una lucha por el derecho de los actores políticos a mantener diversas ideologías políticas, sino sobre la extensión del sufragio que previamente había excluido a grupos de población. Siguiendo la literatura sobre las motivaciones de los partidos, analizo las razones múltiples de los actores políticos implicados en el diseño

institucional de la reforma electoral. En este caso de estudio identifico explicaciones basadas en preferencias *office-seeking* y *policy seeking* en las estrategias de los partidos políticos participantes en la negociación del cambio institucional durante la transición democrática. Como resultado, Sudáfrica reformó la ley electoral utilizada durante el régimen autoritario, transformando un sistema electoral pluralista poco inclusivo en un sistema electoral proporcional altamente inclusivo en el nuevo régimen democrático.

Palabras clave: motivaciones de los partidos, cambio institucional, sistemas electorales, estrategias *office-seeking*, estrategias *policy-seeking*

INTRODUCTION

South Africa underwent a negotiated democratic transition¹ among the ruling government and the liberation movements during the Huntington's Third Wave of Democratization (Huntington, 1991: 151). In a non-violent process where the main political players negotiate an acceptable deal for almost all the sides in the conflict, the nature of the electoral systems is at the centre of the institutional design in transitional states (Luong, 2000: 564). The democratization in South Africa provides an exceptional opportunity to analyze party motivations behind the institutional change under transitional processes. Following the rational choice approach to institutional change, this article analyzes how individuals create and maintain institutions through their choices and how early constitutional choices made in emerging democracies often have enduring consequences (Bawn, 1993; Lijphart y Aitkin, 1994; Nohlen, 1984). The process of a democratic transition is a valuable scenario to analyze the various motivations of the actors involved in the reform of the electoral systems. Considering that the transformation of an authoritarian regime into a democratic one means the replacement of known rulers with uncertain rules for unknown rulers with inclusive and certain rules (Colomer, 2005: 1-21), then uncertainty plays an important role in the choice of electoral rules by political actors.

Following the literature on party motivations (Bawn, 1993; Strom and Müller, 1999; Benoit, 2004, 2007), I argue that political parties' main motivations for institutional change under a political transition are office-seeking and policy-seeking preferences. South African political actors developed partisan motivations to maximize their share of seats share and influence on policy outcome during the institutional design in the democratic transition. That is, first of all we should expect that South African political actors who are motivated by self-interest and anticipate the varying effects of different electoral systems, choose institutions that maximize their share of seats. Second of all, these South African political actors should also be expected to act

1. South Africa falls into the *transplacement* category of negotiated transition when democratisation occurs from joint action by government and opposition groups.

towards bringing about the electoral system that increases their party's chances of entering government and being able to influence policy directly (Bawn, 1993: 968).

This article is divided into three sections. The first one presents a review of the literature on party motivations and the methodological approach used to analyze the party motivations under institutional change, which are paramount for the empirical testing of hypotheses. Follows a descriptive analysis of the chain of events and the decision-making process, using data from interviews with key actors involved in the institutional design of the South African electoral system. Finally, the results of the qualitative analyses and the alignment with the hypotheses are discussed in the conclusions.

THEORETICAL PERSPECTIVE

Institutional change and party motivations

Electoral systems are not a group of neutral mechanisms to translate voters' preferences into representation (Norris, 1997). Because the design of the electoral system is the gate for getting legislative seats, political actors try to impose their rational interest on it. Consequently, the design of electoral systems is not a kind of *inertia* that makes the institutional legacy persists, but rational actors' choices about whether or not to transform these institutions. Electoral rules have usually proved to resist change until the 1990s² (Nohlen, 1984: 218). Notwithstanding the succession of reforms in the 1990s and early 2000s, major electoral reforms remain scarce (Katz, 2005). Boix (1999) identifies four different phenomena that may lead to the transformation of the electoral arena, when the ruling parties attempt to maximize their representation in a changed electoral arena (Rokkan, 1970; Boix, 1999). South Africa constitutes one of these examples, with the enfranchisement of a large number of people who had been excluded from legitimate political participation under the British Empire and the Apartheid regime. In this scenario, whether or not the ruling parties embrace reforms depends on two conditions: the new parties' strength and the ruling parties' coordinating capacity; that is, whether they are tied in votes (*ibid.*: 611).

In general, the rational choice approach posits that the relevant actors have a fixed set of preferences and behave entirely instrumentally so as to maximize the attainment of such preferences; that is, they act in a highly strategic manner that presumes extensive calculation. In other words, first, that an actor's behavior is likely to be driven, not by impersonal historical forces, but by a strategic calculus; and second, that this calculus will be deeply affected by the actor's expectations about how others are likely to behave as well (Radnitzky, 1987; Ostrom, 1999; Peters, 1999). The model introduced here predicts that political parties involved in the reform of the electoral system during a negotiated democratic transition follow office-seeking and policy-seeking strategies. It also

2. Except the deviant case of France in 1986.

predicts that parties moved by partisan motivations use no partisan motivations as an instrument to generate popular support for their proposals (Bowler and Donovan, 2015: 4-6). This hypothesis, like all hypotheses within the rational choice paradigm, assumes a set of behavioral assumptions: The relevant actors have a fixed set of preferences and they behave entirely instrumentally to maximize the attainment of these sets of preferences in a strategic manner that presumes extensive calculation. In the determination of political outcomes, I assume that political parties evaluate electoral institutions based on the expected effect of each alternative for their own partisan interest.

This case study follows assumptions of partisan strategic rationality and models that operationalize power-maximization in terms of maximizing partisan shares of seats in the legislature (Brady and Mo, 1992; Boix, 1999; Colomer 2005; Benoit and Schiemann, 2001; Benoit, 2004; Farrell and McAllister, 2006). Recent contributions to the institutional change debate from the rational choice theory acknowledge its limitations (Vowles, 1995; Denmark 2001; Dunleavy and Margaretts, 1995; Sakamoto 1999; Shugart 2001; Siaroff 2003; Andrews and Jackman, 2005). Vowles (2008) notes at the intersection of normative critiques of the existing rules and rational interest of political actors that reform is most likely to occur. Rahat (2004) proposes a multistage historical comparative approach after analyzing the electoral reforms in Japan, Israel, Italy, and New Zealand. Following Rahat, party perceptions are to be understood as the product of a battle over interpretations between mainly two hard cores of reformers and opponents; party interests result from the adoption of certain perceptions of both the political consequences of the reform itself and the behavior towards it; and party motivations are the end results of these weighed calculations; and these different dimensions should be studied separately during the negotiations of drafting electoral systems (*ibid.*: 475).

Some recent works develop explanations of institutional change emphasizing the importance of taking account of coalition dynamics in the study of electoral reform in consolidated democracies (Strom and Müller, 1999; Bawn, 1993; Benoit, 2004, 2007; Renwick, 2005). In his analysis of the forces underlying the choice of a PR electoral system in Germany, Bawn presents a model in which preferences over institutions derive from preferences over policy (1993: 967). Using Bawn's model, Remington concludes that a theory of strategic choice based solely on preferences defined over policy outcomes cannot account for the adoption of the 1993 Russian electoral system or its 1995 successor (Remington and Smith, 1996: 1256). Uncertainty and miscalculation were critical to the choice of an initial electoral system. The degree to which political actors are motivated either by policy goals or ambition to hold office is not always too obvious Katz (2005). Actors might take into account factors other than their own partisan interest when deciding on institutional design. Budge and Laver argue that "office can be sought both as an end in itself and as a means to fulfil policy objectives Similarly, policy can be pursued both as an end in itself and as a means to achieve office" (1986: 486). Moreover, evaluations of the system fairness have been found to have had a strong impact on support for the change of the electoral system in the New Zealand in 1993 (Banducci and Karp, 1999).

POLITICAL TRANSITION IN SOUTH AFRICA

After 42 years of settled oligarchical government³ (Bratton and Van de Walle, 1994), South Africa went through one of the negotiated democratic transitions between the moderate leaders in the Government and opposition (*ibid.*: 487).

In February 1990, during the Opening of Parliament, the last President of the settled oligarchy's Government, F. W. de Klerk, unbanned the ANC, Pan-Africanist Congress (PAC)⁴ and the South Africa Communist Party (SACP), and announced the NP Government's intention to create a new non-racial South Africa, founded on the principles of democracy and universal franchise. It had taken nearly two years of talks⁵ almost exclusively between the ANC and the NP to address the obstacles preventing multi-party negotiations (Spitz and Chaskalson, 2000: 18). During this period of bilateral meetings, the major stakeholders had begun to prepare their negotiation positions and positioned themselves for the institutional outcome that would suit them best. The chief negotiator for the NP Government at that time, Roelf Meyer, observed: "The aim of the NP Government has always being that the system of representation that we had prior to the change would not work in the new constitutional system."⁶ . Maintaining the FPTP system could have been detrimental to the NP, that favored a change of the electoral system that would maximize its own share of legislative seats in a new electoral arena, where Nationalists would become a minority group in the country. The electoral reform was at the center of the institutional design and was debated early in the talks: "We knew early on that the Government was fiercely opposed to a winner-take-all Westminster parliament system, and advocated instead a system of Proportional Representation (PR) with built-in structural guarantees for the white minority." (Mandela, 1994: 692).

At that stage of the process, the NP was looking at five mechanisms to be addressed in bilateral talks: (a) a bill of rights; (b) the "evolution of power to regional and local government levels"; (c) decentralization of power; (d) checks and balances in the "division of power at the horizontal level"; (f) and a PR electoral system "to act as vehicles for minorities"⁷ . Therefore, a PR electoral system was, in an early stage of the transition process, a key arrangement⁸ for the NP Government (Sparks, 1995: 5). On

-
3. A settled oligarchy refers to a system where the dominant racial group uses the instruments of law to deny political rights to ethnic majorities, usually through a restrictive franchise and emergency legislation.
 4. This party born after a faction of africanist nationalists broke away from ANC in 1959.
 5. The removal of obstacles to multi-party negotiation moved along extremely slowly, one narrative on the transition describing this period as *talking about talks*.
 6. Interview, Roelf Meyer, Chief Negotiator for the NP Government, Pretoria, 12-8-2014.
 7. Pdraig O'Malley, "Interview to Roelf Meyer", 17-12-1990. Available at: <http://bit.ly/2JwXaR0>.
 8. In speeches F. W. de Klerk made it clear he was strongly opposed to 'winner takes all' system. "Don't expect to me to negotiate myself out of power" he told Western diplomats, but a system of *power sharing* described as a government by consensus among the leaders of various race groups.

the other side, the ANC was demanding an electoral system that would bring peace and national reconciliation in the country. Despite that one of the points made by government officials and some scholars was that the ANC wanted to retain a majoritarian system (Gows and Mitchell 2005: 358) that would increase their vote share as the biggest party, following an office-seeking strategy. The ANC had already started to discuss the shifting to PR system in 1988. The ANC constitutional expert, Kader Asmal, presented a paper in an in-house seminar at the ANC headquarters, Lusaka, suggesting that the majoritarian system had considerable advantages for the ANC, but the main disadvantages of this system was that “it relies heavily on the even-handedness of those who delimit the boundaries of constituencies and who organize the registration of voters”⁹. At the same time, the PR national list system does not need constituency boundaries and delimitation or even voter registration, and “minority parties could continue to be represented, which is a demand from so many quarters” (*ibid.* : 4). Not only the potential winner in the post-Apartheid era, ANC, claimed the change of the electoral system as the only option; moreover, from the NP’s side “there was very little dispute about the PR or there was no dispute about the PR system was the best model for the country and the ANC agreed”.

In June 1990, an ANC discussion document on the structure of a constitution for a free South Africa, openly supported a parliament elected on the basis of PR because: “It encourages participation by groups which have significant followings. This is more satisfactorily than forcing political or subversive activity outside parliament. Fringe parties would be excluded by imposing a threshold of a 3.5 %” (ANC, 1990). The same document favors national and regional lists (200 seats each) to introduce some accountability into the electoral system. On April 12, 1991 the ANC unveiled its constitutional principles in a discussion document for the ANC 48th National Conference, where it envisaged a bicameral parliament composed of a senate and a national assembly elected by way of PR.

After two years of *talks about talks* between the two main contenders, an inclusive multiparty negotiation process started with almost all the political parties represented. In January 1991, the ANC and the NP Government agreed to convene a Multiparty Conference, not to draw up a new constitution, but to decide on the next stages of the transformation process: the multi-party constitutional talks called the Convention for a Democratic South Africa (CODESA)¹⁰. Despite the formal inclusiveness of the multiparty process, a bilateral channel had marked the agenda and the agreements (Meer,

9. Western Cape University. Robben Island Museum Mayibuye Archive: ANC Collection. Asmal, Kader 1-4 March 1988, *Kader Asmal: Electoral systems a critical survey*, p. 9, MCH01, Box 57.2.

10. The first CODESA was held on December 20 and 21, 1991; and the second CODESA in May 1992. The failure of this forum and after a negotiation crisis between the two main contenders, NP and ANC, negotiations continued inside a new multiparty negotiation process called Multiparty Negotiating Process, held in March 1993.

1993: 125). The bilateral negotiations occurred mostly away from the media's attention and away from the hurly-burly of the multiparty conference of CODESA.

Valli Moosa explains how "in many instances the ANC and the NP met each other directly and reached an agreement on a difficult issue and then it was brought into the multiparty negotiating process, and then when the NP and the ANC did agree, more often than not, the other parties did end up agreeing too. But they don't have any other choice because, in suite of the fact that the negotiation process was called a multiparty negotiation, the essence of the negotiation was between the Apartheid regime and the ANC"¹¹. Some parties that were excluded from the bilateral talks criticized the decisions reached in the bilateral agreements between ANC and NP, and a lack of transparency served to fuel mistrust among the participants¹². The standing rules about the decision-making mechanism prescribed that wherever consensus failed, a principle of *sufficient consensus* would be applied (Spitz and Chaskalson, 2000: 58). However, this did not help to build the necessary trust to achieve a negotiated settlement. Finally, an agreement was achieved known as Declaration of Intent of CODESA 1, that included the reform of the electoral system among the constitutional principles and made it explicit that "the basic electoral system shall be that of PR"¹³.

At that stage, the ANC proposed¹⁴ a detailed system for the election of the constitution-making body which should be an inclusive constitutional assembly allowing the entrance of small parties into the parliament. Seeking a high inclusive system, the ANC expressed its concern that a number of political organizations might not be able to reach the five% cut-off. And it emphasized the need to ensure that the inclusive character of the constitutional assembly was maintained, while avoiding an undue proliferation of tiny parties. More specifically, the ANC proposed a large rather than small assembly, on the basis that there should be one representative for every 50,000 voters; this would translate in a body of 400 representatives, for an estimated voting population of 20 million (ANC, 1992).

CODESA 2 failed to ratify any agreements and the dispute finished up in a deadlock around the percentage required for the adoption of the constitution. The resumption of multiparty negotiations came with a Negotiation Planning Conference that resolved that a new negotiation forum, the Multiparty Negotiation Process (MNP), should be established. Finally, NP and ANC entered bilateral discussions and

11. Interview, Valli Moosa, ANC Delegate for the Multiparty Negotiations, Cape Town, 7-10-2014 .

12. See, for example, the PAC's position on the matter (Hansard, Constitutional Assembly, 1994, vol 1, p. 5). The Inkatha Freedom Party (IFP) also rejected the "Bipolar negotiations only between the Government and the ANC" (*Business Day*, 13-7-1990, p.3).

13. Declaration of Intent of CODESA 1, 21-12-1991.

14. "ANC proposals" to WG2, 31-3-1992, Colin Eglin Papers, University of Cape Town, BC1103, Z11.

submitted a common package of proposals to that multilateral negotiation forum. Among them, a Bilateral Understanding of Proposals on the Electoral System for the National Assembly and States, Provinces and Regions (SPR) legislatures¹⁵ that conveys their agreement on the electoral system law for the post-apartheid regime.

Explanations based on office-seeking and policy-seeking preferences in the South Africa

Following the categories of party motivations for choosing electoral institutions developed by Strom and Müller (1999), Bawn (1993) and Benoit (2004, 2007), I explore the transformation of the South African electoral system during the transition to democracy, identifying policy-seeking, office-seeking and general interest preferences, incorporating the insights of Bawn model. Bawn model (1993: 967-968) is based upon three assumptions: (a) parties preferences for electoral systems that result in the most desirable policy outcomes; (b) parties make use of all available information about the electoral's voting preferences; and (c) parties participating in the choice of electoral institutions know the preferences of the other parties involved in the choice of electoral system. By contrast, explanations based on office-seeking preferences are closely related to winning office. From this point of view, any party will prefer rules that maximize its own share of legislative seat over the share of seats other parties might gain, regardless of their compatibility in terms of policy goals or ideology (Benoit, 2004: 367-370). More difficult to identify is the general interest preference explanations according to the party's preferences for institutional outcomes that affect the general interest in contrast to the partisan interest. Among others, we can find: party preferences regarding the fairness of the electoral system that entails legislative seats for each group in the minority or majority of the population (inclusiveness); party preferences regarding governability with stable executives; and party preferences about choices that encourage conciliation and conflict management in divided societies.

During the processes of democratic transitions the variable of uncertainty, the absence of reliable knowledge about past, present, future, and hypothetical events facing actors engaged in making institutional choice, can be so great as to prevent choices exclusively based on expectations about the future. The inability to make informed choices is common to actors involved in the design of electoral systems during negotiated transitions to democracies. The absence of a relevant electoral record, rapidly

15. A detailed electoral law proposal with a national assembly of 400 seats filled in with 200 seats from regional lists and 200 seats from the national list; a closed party list; for the purpose of filling the 200 seats in the national assembly, the total number of votes cast in a region shall be divided by the number of seats plus one in that region and the result, disregarding fractions, shall be the quota of votes per seat: $S/V+1$. "Bilateral Understanding on Outstanding Constitutional Issues between the South Africa Government and the ANC", 17-11-1993, Seegers Collection, University of Cape Town, BC1055, D.2.1.7. a.

changing conditions, and other factors make estimates of the consequences of alternative electoral choices quite unreliable (Strom, 1990: 588-589; Remington, 1996: 1276). Under circumstances of regime change, political parties develop preferences about the electoral institutions based on office-seeking and policy-seeking explanations. Partisan motivations are usually justified on normative grounds regarding fairness, inclusiveness and governability; but it is very difficult to determine the real importance political parties give to these normative arguments in the negotiation of institutional change.

Consequently, the model identifies two categories of partisan motivations for electoral reform, namely, (a) maximizing the party's prospective share of legislative seats according to the different electoral rules, that is, motivations based on the office-seeking explanation; and (b) facilitating the most desirable policy outcomes, that is, motivations based on the policy-seeking explanation (Benoit and Hayden, 2004: 398). The empirical analysis that follows traces these two categories of partisan motivations in the strategies developed by the political parties involved in the democratic transition, during the process of negotiation of the institutional change in South Africa.

TABLE 1.
CENSUS MARCH 1991

Racial division	%	Census
Black African	76.4	27,400,000
White	11.8	4,238,000
Coloured	9	3,254,000
Indian	2.7	960,000
Total	100	35,852,000

Source: Statistics South Africa

In February 1990, and as part of the transitional process, the NP Government unbanned, ANC, PAC and SACP, while bringing new players to the electoral arena. The extension of suffrage in South Africa came into reality with the census carried out in 1991 that included previously excluded sectors of the population (see table 1). The black African group became the wide majority, representing more than 76% of the total population¹⁶. This new electoral scenario meant that the NP would become a minority political party associated with an Afrikaner nationalism ideology. Consequently, after the institutional change its political survival was subject to its capacity to maximize its share of seats in the new democratic parliament. The PR system provided for maximum representation, thereby ensuring the inclusion rather than the exclusion of minority

16. Katz (2005: 57) explains electoral change with reference to an external shock. And the shock most often cited in the literature was the enfranchisement of a large number of people who had been excluded from participation (Rokkan, 1970: 157).

parties and opinions. Overall, the idea of proportionality was seen as vital to allay suspicions that the electoral system would unfairly favor one party over another, as it had notoriously happened via the manipulation of constituency boundaries under the majoritarian systems used in South Africa during the authoritarian regime (Faure, 1999). The NP made use of normative arguments from the academic debate about the best institutions to develop under divided societies to justify its office-seeking strategy.

The transitional period was accompanied by a massive rise of crime on streets in key centers, much of it being extremely violent. Since the NP Government carried out an ideology of separate development after passing the Promotion of Bantu Self-Government Act (1959), the leaders of the former homelands increased the patronage and power in the administration of their territories. Organizations like the Inkatha Freedom Party (IFP), a direct continuation of the homeland-based Inkatha movement, still overwhelming supported by Zulu speakers located in KwaZulu-Natal, the second most populated province after Gauteng (former Pretoria-Witwatersrand-Vreeniging province). Political violence, mainly between IFP and ANC supporters, fostered an atmosphere of pre-civil war in the middle of the negotiations. The IFP, a Zulu ethnic-nationalist party led by the former homeland leader Chief Mangosuthu Buthelezi, strongly criticized the negotiation process and accused the ANC of playing a dangerous game by projecting itself as the sole authentic black political force¹⁷. This party claimed to boost its 1,7 million of memberships¹⁸. The mistrust atmosphere around the table of negotiations was fueled by the involvement of the NP Government in political violence after the publication of the Inkathagate case¹⁹.

During the mid-80s and beginning of the 90s, in an atmosphere of escalation of violence (Howe, 1994: 29-51), the proposals of constitutional engineering in divided societies were thoroughly debated by politicians in South Africa. The debate within constitutional engineering literature between two competing views (Lijphart, 1977, 1985, 1990; Lijphart and Aitkin, 1994; Horowitz, 1985, 1991) about the best government structures to attenuate racial and ethnic conflict in divided societies became a debate reflected in the political negotiation dialog with two competing approaches. The literature of ethnic divisions found a positive resonance among the NP party and Government and its idea of constitutional arrangements to protect the minorities and ethnic groups in a divided society. The normative arguments to defend constitutional arrangements for the protection of the South African minorities, were used to justify the NP office-seeking preferences. By contrast, the ANC committed itself to a non-racial society from the its endorsement to the *Freedom Charter*²⁰ in 1955, and characterized for retaining racial identity as an organizing feature of the electoral and

17. *Business Day*, 13-7-1990, p. 3: "Buthelezi rejects ANC demand for an interim rule".

18. *Ibid.*

19. The evidence published in the media about the involvement of the NP Government in the political violence, Inkathagate case, hit the trust between the principal negotiators.

20. *Freedom Charter* is the resolution approved by the *Congress of the People* in 1955.

parliamentary system, and the notion of power sharing, as just “being a mechanism to somehow preserve white privilege”²¹.

The academic debate around the ethnic divisions and party systems has often been focused on the choice between a proportional and a majoritarian electoral system (Norris, 1997; Reynolds, 1999). Various proposals have been put forward by academics as a solution to South Africa's ethnically and racially divided population. Lijphart measured his theory of Consociational Democracy²² against the reality of what would happen there and concluded that an ideal constitution would allow groups to define themselves. And that would be best done through proportional representation in the electoral system²³. The proponents of proportional systems have argued that a party list system of PR is the most suitable electoral system for divided societies because it allows a fair minority representation in the parliament and the consolidation of democracy. Critics of the use of the PR in divided societies as Horowitz, claim that societies driven along a strong ethnic cleavage tend to develop party systems that facilitate the escalation of ethnic conflict (Horowitz, 1985: 291), and conclude that majoritarian systems resist the inherent tendency of the proportional systems and consociational systems to produce ethnic divisions (Horowitz, 1991: 173).

In response to Horowitz's ethnic divisions literature, the Minister of Constitutional Development during the political transition, Gerrit Viljoen, admitted that the NP left its earlier position to protect constitutionally defined groups in racial or color terms, to protect groups defined in terms of constitutional arrangements, and finally to arrive to the protection of minorities through special accommodation of minority groups²⁴. In the same vein, the then President of the Republic, F. W. de Klerk, supported the electoral reform of FPTP, arguing that the Westminster parliamentary model was unworkable in a multiracial society, and its winner-takes-all-system had to be replaced by a *fairer* system of proportional representation: “Wherever whites are in South Africa they are a minority. Our call is to be part of a greater South African nation. There do not have to be winners and losers. A system in which everyone can win is possible”²⁵. After 1948, the NP had won decisive legislative majorities²⁶ under the FPTP system, however the new electoral scenario with the extension of suffrage

21. See note 9, *op. cit.*, p.3

22. The four pillars of Lijphart's concept of Consociation are: joint decision-making by representatives of all significant groups, autonomy for the different segments of a multi-ethnic or multi-cultural society, proportionality in the voting system, and a minority veto.

23. *Sunday Times*, 31-3-1991, pp. 5: “Negotiations on a democratic SA still on track, says expert”.

24. O'Malley, Pdraig. 1991. Interview to Gerrit Viljoen. Available at: <http://bit.ly/2XHrSzD>.

25. *Business Day*, 25-9-1991, “We can all pull through together, says de Klerk”, p. 4.

26. General elections outcome for the NP: 1953 won 94 (49.5% votes) of 156 seats; 1958 won 103 (55.5% votes) of 156 seats; 1961 won 105 (46.1% votes) of 156 seats; 1966 won 123 (58.3% votes) of 166 seats; 1970 won 118 (54.9% votes) of 166 seats; 1974 won 122 of 169 seats; 1977 won 134 (64.8% votes) of 165 seats; 1981 won 131 (53.3% votes) of 165 seats; 1987 won 124 (52.3% votes) of 167 seats; 1989 won 103 (48% votes) of 178 seats.

would place this political party as standard bearer of the minority rights, advocating for a proportional electoral system as inclusive as possible that would avoid to waste votes from the minority groups in the country.

The office-seeking strategy followed by the NP was aim to increase the party's seat share, but the NP party leaders justified its choice by normative arguments based on the academic discussion about the best institutions for divided societies. "The system of representation that we had prior to the change will not work in the new constitution system. Time was a concern, but [...] how be ensured that the minorities will be better represented, that was a general conclusion among the NP but also in the ANC side, PR would provide for a better overall representation for all communities and for all parties"²⁷.

The ruling party's main concern was to design constitutional mechanisms that would protect its future political position, as minority party, in the new electoral arena embracing office-seeking and policy-seeking preferences. "One of the big challenges we had during talks about talks and during the CODESA process was that the Apartheid regime was not really in favor of one person one vote, of equal value [...], because at that time the NP still had the hope that we could have so kind of divided country, they still had some kind of hope that we would had a, perhaps, some another kind of minority veto"²⁸.

The reasoning behind the ANC constitutional guidelines for a democratic post-Apartheid society was based on promoting "habits of non-racial thinking, instill the practice of anti-racist behavior"²⁹. Grounded in these basic values, it was argued that "the electoral system must encourage cohesiveness rather than parochialism; centrifugal rather than fissiparous tendencies; unity over narrowness in behavior"³⁰. In the same vein, a ANC Delegate stated "We wanted as many political parties as many diverse political voices to be represented in parliament and the only way you could do that was through the PR system"³¹. Nevertheless, a future electoral scenario where small parties could be leading to divisive strategies of the opposition, would erode the possibility of building coalitions. And that was a good prospective electoral outcome for the ANC. Despite the certainty of becoming the winner in a democratic election, the liberation movement was uncertain about its real electoral strength in its first electoral competition. Consequently, the ANC preferred a system that would open for political allies in the parliament and get the legislative support for policies in the process to transform the country.

The first democratic national elections extended the franchise to approximately 16 million black Africans, 76% of the total population. The expectations and uncertainties

27. Interview, Roelf Meyer, Chief Negotiator for the NP Government, Pretoria, 12 August 2014.

28. Interview, Valli Moosa, ANC Delegate for the Multiparty Negotiations, Cape Town, 7 October 2014 (Interview by phone made by the author to Valli Moosa).

29. See note 9, *op. cit.*, p. 5

30. *Id.*

31. Interview, Valli Moosa, ANC Delegate for the Multiparty Negotiations, Cape Town, 7 October 2014.

about the future competitive electoral arena were supported by reports and opinion polls. The ruling party was confronted by the loss of its political hegemony in the new democratic dispensation. Looking at some of opinion polls released by the media at that time, there was a strong uncertainty among the party's preference among the new minority communities, white, colored and Indians. While the NP built its electoral strategy support³² on these minorities. Meanwhile, the ANC was confronted by the challenge to turn itself from a liberation movement into an operative political party and take its constituencies with it. That turned to be a massive task with limited personnel, material and administrative resources (Waldmeir, 1997: 163-164).

Some of the polls on party electoral support affiliation published during 1991, had showed the uncertainty in the new electoral spectrum. The ANC itself is becoming increasingly aware of the fact that there are racial or ethnic problems, and this is underlined by the fact that the ANC has succeeded up to now in obtaining the support from the majority of Africans, but not the majority of Indians and coloreds and minimal support from Whites³³.

The polls published at that time showed 71 % of urban-based black Africans would vote for the ANC, 3 % for the IFP, 4 % for the NP and 4 % for the PAC, according to a poll conducted in the PWV, Durban, Port Elizabeth, East London, and Cape Town area. The ANC had solid support among the 14 million black African rural population, in areas such as the former Ciskei, Transkei, and border regions (now called Eastern Cape). However, the ANC support from the white group of the population -most of whom lived in urban areas- was low. Only 1 % indicated support for the ANC against the 58 % who said they would vote for NP, 21 % would vote for the right-wing Conservative Party (CP) and 10 % for the liberal Democratic Party (DP). From the 3,3 million colored community there were indications that 49,2% supported the NP, 10 % or 9,3 % the ANC. Consequently, uncertainties about the future electoral map were high. "Nobody was able to conduct accurate polls³⁴ until the eve of the elections, early in the 1994. In 1992 the predictions were that ANC would have the majority but just over 50%; and the NP even believed the ANC would make it under 50%. No opinion polls forecasted the ANC would get the 65 % majority that it did"³⁵.

32. A survey conducted at the University of Natal, which indicated that 47.2% of coloured and 58.3% of Indian voters would choose W. de Klerk as president, has prompted confident NP predictions of majority support among Indians and coloured (*Mail and Guardian*, 9 December 1991 to 2 January 1992, p.16: "Battle for the blacks 'Nats'").

33. O'Malley, Padraig. 1991. Interview to Fatima Meer. Available at: <http://bit.ly/2SkIirY>.

34. Polling in still in its infancy in South Africa, a country where over 80% of the adult population has never voted. Most of the leading polls have been regional or have excluded the homelands, and several have been devalued by problems with sampling, questionnaires, and language and racial difficulties (*Mail and Guardian*, 22/27-3-1991, pp. 1-2: "Who'd win if South Africa voted today?").

35. Interview, Valli Moosa, ANC Delegate for the Multiparty Negotiations, Cape Town, 7-10-2014.

On the side, the NP could feel comfortable with an electoral system that maximizes its seat share.

There were polls that influenced the decision that it was general accepted overall that the NP with potentially came out as the second biggest party in the elections and that the PR would favor all the parties more than a constituency system. I think the general calculation was that the constituency system, FPTP, could lead in the ANC as a ruling party, the party gets the majority with up to 99% of seats in parliament, simply because the way which the votes would be distributed. That was a general presumption, there was very little dispute about the PR, or what is not dispute about the PR system was the best model for the country and the ANC agreed to that³⁶.

Those perceptions on their electoral strengths shaped the strategies and preferences for the different institutional alternatives. Although the opinion polls reflected a wide support for the ANC among the black African voters, this did not translate in a wide support among other groups of voters'. A sharp up to 50% of total voters was a tiny majority that did not bring a full confidence in the future electoral outcome and control of the decision-making process. If the low inclusive FPTP system, used under the settler oligarchy, was retained in the new democratic regime, the electoral future for the two main contenders could have been highly uncertain. By contrast, a highly inclusive proportional system with a high proportional electoral formula, a large district magnitude, a low threshold, and a single ballot structure, brought confidence for the two main contenders involved in the negotiation process. The NP evaluated alternative institutions in terms of the utilities they would derive from their share of distributive goods associated with each institution. The ANC, from its side, secured the future policy outcomes with a system that favors its allies in the Constitutional Assembly and shred the opposition party representation in the legislative institutions. The prospect of retaining the FPTP gave rise to challenges in the process to arrive to a settlement.

South Africa is a racially divided society geographically (Arenstein,1990). The Apartheid regime had created white exclusive residential areas and exclusive residential areas for other racial groups and this meant that the new constituencies would quite likely and de facto become race-based. The negotiation of new electoral constituencies, that is, the boundaries of approximately 400 constituencies, would have been a stumbling block to negotiations³⁷. The Convenor of the Technical Committee (TC) on the Independent Electoral Commission of the Multiparty Negotiating Process,

36. Interview, Roelf Meyer, Chief Negotiator for the NP Government, Pretoria, 12-8-2014.

37. Kader Asmal expressed concerns about the demarcation of single-member districts in an independent Namibia: "Should avoid single representative constituencies if the demarcation is to be done by South Africa authorities or Namibian puppets" (Western Cape University Archive. Kader Asmal Collection. 27 October 1981, *Principles concerning the Constituent Assembly and the Constitution for an independent Namibia*, F457, BOX 96.

Richard Rosenthal, confirms the serious concern about the logistics and timing without jeopardizing the settlement:

At higher level, there was a general acceptance of the principles of PR, and the argument for it have a lot to do with the fact of logistics: there was not ever a register roll, and therefore we had to summon having an election without an electoral roll and without constituencies. And there was also the pressing of time, we didn't have the luxury of several years in which you could take the map and roll's on and decide on new constituencies, the old constituencies had been defined by the political parties and had been manipulated³⁸.

Another serious concern for the ANC leaders was the new voters who would have the opportunity to exercise their votes for the first time. The easier and simpler the system was, better chances it would have to work. "PR system is a much easier system than the FPTP system because in the PR you can just tell the people to vote for the party, put the picture of the leader of the party, then even people who are illiterate or not very educated will find easy to vote", concludes Valli Moosa about some of the reasons behind the ANC support for a PR system³⁹.

The electoral formula chosen combined with a low threshold opened the legislative door to seven political parties out of the 19 ones that contested the elections. ANC won the first democratic general elections with 62.6% of votes, that translated into 252 seats out of 400. The ruling party, NP, reached 20.4% of votes and got 82 seats. The new democratic Constitutional Assembly in charge of drafting the final constitution had to review the interim electoral law⁴⁰. During the debates on the electoral system, all the parties expressed their concerns that their representatives were a 'little bit distant' from the voters and they needed to find a way of marrying PR with a constituency system that would bring the government closer to the people⁴¹. However, the final outcome of the Constitutional Assembly did not result in any major change in the interim electoral law because there was not consensus on this matter.

38. Interview, Richard Rosenthal, Convenor of the TC on the Independent Electoral Commission of the Multiparty Negotiating Process, Cape Town, 28-11-2014 (Interview face to face made by the author to Richard Rosenthal); Moosa and Meyer agreed with Rosenthal about the logistics concerns and the constituency demarcation (Interview, Valli Moosa, ANC Delegate for the Multiparty Negotiations, Cape Town, 7-10-2014; Interview, Roelf Meyer, Chief Negotiator for the NP Government, Pretoria, 12-8-2014).

39. Interview, Valli Moosa, ANC Delegate for the Multiparty Negotiations, Cape Town, 7-10-2014.

40. "Simple proportionality was not seen as a final or permanent approach". In Interview, François Venter, NP Chair of the Technical Committee on Constitutional Issues at the MPNP, Cape Town, 19-12-2014.

41. Hansard, Constitutional Assembly, 25-8-1995, vol. 2, 1-364, pp. 9-10.

There was no unanimity among the political submissions, or among individual submissions on this issue⁴².

When we draft the final Constitution we were still on the spirit of the settlement and still aim and finding maximum reconciliation, [...], so It was just a general feeling that we should not really go into something that could change the ready settlement drastically, it is for that why probably the Constitutional Assembly didn't touch the electoral system and left it down. Mandela himself was feeling strongly about the PR system as a tool for true reflecting of the wish of the people. It was too early to touch it.⁴³

TABLE 2

ELECTORAL RESULTS OF THE PARTIES WITH REPRESENTATIVES IN THE NATIONAL ASSEMBLY SINCE 1994

Party	1994		1999		2004		2009		2014		2019	
	votes%	seats	votes%	seats	votes%	seats	votes%	seats	votes%	seats	votes%	seats
ANC	62.6	252	66.4	266	69.7	279	65.9	264	62.1	249	57.5	230
NP/NNP*	20.4	82	6.9	28	1.7	7	-	-	-	-	-	-
IFP	10.5	43	8.6	34	7	28	4.5	18	2.4	10	3.4	14
FF	2.2	9	0.8	3	0.9	4	0.8	4	0.9	4	2.4	10
DP/DA**	1.7	7	9.6	38	12.4	50	16.7	67	22.2	89	20.7	84
PAC	1.2	5	0.7	3	0.7	3	0.3	1	0.2	1	0.2	1
ACDP	0.5	2	1.4	6	1.6	7	0.8	3	0.2	1	0.8	4

Source: South African Independent Electoral Commission.

* In 1999 the NP was renamed New National Party (NNP).

** In 2001 the DP was renamed Democratic Alliance (DA).

South Africa presents a one-party dominance system⁴⁴, despite its almost perfect proportionality (see table 2). During the first democratic legislature, 1994-1999, opposition politics in South Africa developed in a multipolar direction, rather than along purely race-based⁴⁵ lines (Barkan, 2005: 4). Upon withdrawing from the GNU in may 1996, F. W. de Klerk argued that his party would

42. Hansard, Constitutional Assembly, 25-8-1995, vol. 2, 1-364, pp 301-302.

43. Interview, Roelf Meyer, Chief Negotiator for the NP Government, Pretoria, 12-8-2014).

44. The opposition parties in South Africa are fragmented, the largest opposition party Democratic Alliance (former DP) won 20.7% of the vote in 2019 national elections.

45. South Africa is not a country whose peoples are mobilised politically on the basis of their local community of residence or ethnicity, but rather on the basis of race and class. However, ethnicity has been, at times, the basis for political mobilisation as in Kwazulu Natal.

consolidate its position⁴⁶ as a party based on values rather than ethnic affiliation (Reynolds, 1999: 50). Ethnic and racial parties drastically declined in both number and significance⁴⁷. The major ethnic parties, DP, NP, and IFP, attempted to shift their appeals into an ideological or multiethnic tier during the first ten years of democracy, and many of the smaller, purely ethnic parties, ceased to exist as credible parties (Piombo and Nijzink, 2005: 67). The Zulu ethnic-nationalist party, IFP, had declined in the number of votes and seats in the National Assembly (see table 2). In 1999, the NP, was renamed New National Party (NNP), was reduced to the third position. And in 2004, the NNP's electoral performance was disastrous. The NNP's involvement in a number of coalitions⁴⁸ confused its image among voters. The NNP turned away from the ethnic tie of Afrikaner mobilization, in favor of a social conservative approach based on community rights and Christian values. The NP/NNP that had dominated South Africa politics for 50 years by September 2005 had dissolved.

Six years after the ratification of the Constitution of the Republic of South Africa, the ANC Government established an Electoral Task Team in 2003 (ETT) to review the electoral system and suggest whether or not any changes should be made. The ETT considered three types of electoral systems: (a) the current party-list system of PR; (b) a mixed system with single-member constituencies balanced by proportional elements; (c) and a constituency system, including single and multi-member constituencies to ensure proportionality. Finally, the Cabinet decided to retain the current electoral system. The argument used by the ANC to reject the ETT recommendations came from its NEC meeting in July 2002, the country still needed "to harness our inclusive political system in the interest of nation-building and national unity" (*Ibid.*: 76). Since then, the calls for an electoral reform have been initiated primarily by academics and the civil society, not by political parties and not by the present ruling party, the ANC: "For a long time to come, it is not going to be reformed (electoral system), certainly for another generation will not be reformed and that simply because it works very well for us"⁴⁹. An important aspect of stability of electoral institutions is

46. In 1999, the renamed New National Party (NNP) was reduced to the third position. In 2004, the NNP's performance was disastrous. The NNP's involvement in a number of coalitions (in 2001 with the ANC in the Western Cape province Government) and alliance (in 2000 with the DP) had confused its image among voters. The NNP turned away from the ethnic tie of Afrikaner mobilization, in favour of a social conservative approach based on community rights and family values. The NP/NNP that had dominated South Africa politics for 50 years by September 2005 had dissolved.

47. The dominant form of political organisations in South Africa are those normally associated with industrial and urban societies (nearly 60% of South Africa's population is now classified as urban in the last census), where left-right politics is very prevalent.

48. In 2000 the NNP tried an alliance with the DP. Later, in 2001, NNP formed a coalition government with the ANC in the Western Cape province Government.

49. Interview, Valli Moosa, ANC Delegate for the Multiparty Negotiations, Cape Town, 7-10-2014.

that political actors who have the power to change them are those who benefit enough from the existing electoral system to hold seats in the legislature (Bawn, 1993: 987). Consequently, the electoral system will not reform as long as it suits the office-seeking and policy-seeking preferences of the main political actors.

The NP during the Apartheid regime was against any reform⁵⁰ of the electoral system that would have reduced their own legislative share of seats, instead they favored the FPTP system arguing that was a general interest for the governability factor in the political system (Faure, 1999: 2). The introduction of the universal suffrage in South Africa entailed the transformation of the ruling party under the authoritarian regime to a minority party in a future democratic regime. At that stage, because the NP needed to maximize its seat share, instead to favor the retaining of the old electoral regime, the NP shifted its position of defending the governability factor that a FPTP system produces, to defend the inclusive factor that a PR system produces. In both cases, against and for the reform of the electoral system, the NP used normative arguments to favor their proposals despite that they were moved by office-seeking strategies.

If the FPTP system was retained in the country, the delimitation of 400 single-member districts would have blocked the negotiation process, and “would have to argue for the next year or two on how to draw the map of boundaries and time was of essence”⁵¹. The ANC was concerned with the map of boundaries of districts and the possibility that NP could manipulate it. The design and implementation of the last census had revealed in evidence that the NP used any opportunity for maximizing its political outputs. Finally, the ANC chose an electoral system that maximized its allies’ seat share in the Constitutional Assembly, SACP, as well as small parties on the basis of the reform dimension’s alignment of MPs’ policy preferences. At the same time, a system that minimizes the likelihood that its main rival, NP, would increase the number of seats and its chances of leading an opposition coalition and shaping policy. In addition to the party list system -that allows party leaders to exercise a control over their electoral organizations by controlling the placement of candidates on the party list. An attribute that suited an ANC in an embryonic state of organization inside the country after almost half century in the exile.

50. Criticism of the pluralist system was expressed by most opposition parties at Parliament as well as political organisations not represented in Parliament under the settler oligarchy. The NP government justified the use of the pluralist system, by arguing that it afforded stable government. With regard to the distortion of the vote, the advantages of over-representation that it accorded the ruling party were conveniently ignored.

51. Interview, Richard Rosenthal, Convenor of the TC on the Independent Electoral Commission of the Multiparty Negotiating Process, Cape Town, 28-11-2014 (Interview face to face made by the author to Richard Rosenthal).

CONCLUSIONS

The case of South Africa shows that political party preferences over specific aspects of the new electoral system were based on each political actor's expectations of how the very electoral system would affect their ability to influence political decision-making. And how their own perceptions shaped by the level of accurate information available with regard to power shifts and the other actors' perceptions influence the standing positions for the political parties during the negotiations. Moreover, the case study confirms the maximizing principle, namely, any political party will advocate for the particular electoral system that grants them more benefits than any alternative institutional option. The parties likely to be in the opposition under any electoral systems behave according to partisan motivations that favor an electoral system that would increase their seat share. On these grounds, aware of its likely opposition position under the new regime, the NP advocated a proportional representation system. On the contrary, the ANC was likely to enter government and, thus, sought an electoral system that would increase inclusiveness and national reconciliation. In Asmal's words, ANC 'encourages cohesiveness rather than parochialism; centrifugal rather than fissiparous tendencies; unity over narrowness in behavior' (Asmal, 1988: 3). That is, ANC preferred an electoral system that would discourage ethnic political parties or those based on patronage like the IFP and would also reduce the chances of coalition strategies between the NP and its allies. The alternative FPTP system would have raised concerns on district demarcations and beside ANC's uncertainty of its future electoral support, a PR system appears to have been the best way to minimise the risk of a strong coalition's opposition forces blocking the draft of the democratic constitution in the Constitutional Assembly.

The extension of franchise and the party contenders in the electoral arena determined the level of threat facing political actors who participated in the negotiated democratic transition in South Africa. The uncertainty level was high for the ruling party; in fact, the NP was challenged by the transformation of the electoral arena that would include approximately 16 million black Africans. New voters that didn't belong to its constituency, in addition to a plausible punishment by the afrikaner nationalist voters for the democratic reforms launched by the party. Likewise, the time pressure to reach agreements on a transitional process, reduced the political actors' ability to analyze carefully the probabilities of maximizing benefits associate with each institutional alternative. Thus, uncertainty, combined with the particular institutional setting that they hoped would prevail after the elections, yielded a strategy that spread the potential gains and risks equally across the two systems of representation.

The NP's future electoral position in a democratic South Africa didn't include winning a national election. They entered negotiations aware of their relative bargaining power under the previous institutional setting, but without knowing the future institutional outcome; therefore, they opted for institutions that would introduce checks and balances and would maximize minorities group's share of votes in the legislative institutions. In that context, the ruling party envisaged an electoral system that

would maximize its own share of legislative seats. In practice, the NP strongly argued for a highly inclusive component in the electoral system in order to provide an impetus to minority groups. However, despite the party's office-seeking strategy, they also became a standard bearer of minority rights, advocating for a proportional electoral system as inclusive as possible. The proposals the NP Government brought into the negotiation table included a party list of PR with regional constituencies, so to maximize its support and its political allies' support in the Constitutional Assembly. ANC never conceded the creation of constituencies as part of the reform of the electoral system, because it was suspicious that the districts boundaries map of could be used as a manipulation mechanism in the NP's.

Early in the democratic transition process, ANC became aware that the perpetuation of the old electoral regime, FPTP, would have not been acceptable for the NP Government. Nevertheless, the certainty that ANC would become the most voted party and that, under any electoral system, they would win any elections, next to the uncertainty from the lack of accurate information and finally adding the challenge to transform a clandestine liberation movement in clandestinity to a contender party in the new democracy, incentivize the ANC to advocate for institutions as much inclusive to minimise the emerging of parties based on race or ethnicity . An electoral system that minimises the NP's likelihood of winning a close majority of seats in the Constitutional Assembly, at the same time that it increases its own chances of leading a government of national unity.

The final design of a PR party-list system with a national district and a *Droop* quota for the allocation of seats in the South African divided society, has resulted in a dominant party system, where the ANC dominates while the opposition forces are incapable of building any successful strategy to oppose the former. At the same time, the use of party lists has allowed the liberation movement leader to control the selection of list candidates, and consequently control its parliamentary caucus to facilitate the transformation of the authoritarian legislation into a democratic one. The strategy followed by the ANC correspond with the Bawn's (1993) policy-based model of party preferences that leads us to expect that the main political actors, involved in the negotiation of institutional change, prefer a system that produces desired policy outcomes; this, in the case of South Africa, entailed some policy reform to transform the apartheid regime into a democratic one. Since the dawn of democracy in South Africa, the good results that the electoral law has delivered for the ruling party and the minority parties have prevented any political initiative to reform the current electoral system, even if it has also gained criticism for its lack of accountability.

References

- Andrews, Josephine and Robert W. Jackman. 2005. "Strategic Fools: Electoral Rule Choice under Extreme Uncertainty", *Electoral Studies*, 24 (1): 65-84. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2004.03.002>.

- Arenstein, Rowley. 1990. "Multi-nationalism: How Many Nations in the New South Africa?", *Indicator South Africa*, 7: 12-15.
- Banducci, Susan A. and Jeffrey A. Karp. 1999. "Perceptions of Fairness and Support for Proportional Representation", *Political Behavior*, 21 (3): 217-238. Available at: <https://doi.org/10.1023/A:1022083416605>.
- Barkan, Joel. 2005. *Emerging Legislature or Rubber Stamp? The South African National Assembly After Ten Years of Democracy*. CSSR Working Paper, 134. Rondebosch, South Africa: CSSR.
- Bawn, Kathleen. 1993. "The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome", *American Journal of Political Science* 37 (4): 965-989. Available at: <https://doi.org/10.2307/2111539>.
- Benoit, Kenneth and John W. Schiemann. 2001. "Institutional Choice in New Democracies: Bargaining over Hungary's 1989 Electoral Law", *Journal of Theoretical Politics*, 13 (2): 159-188. Available at: <https://doi.org/10.1177/0951692801013002002>.
- Benoit, Kenneth. 2004. "Models of electoral system change", *Electoral Studies*, 23 (3): 363-389. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(03\)00020-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(03)00020-9).
- Benoit, Kenneth and Jacqueline Hayden. 2004. "Institutional Change and Persistence: The evolution of Poland's Electoral System", *Journal of Politics*, 66 (2): 396-427. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2004.00157.x>.
- Benoit, Kenneth. 2007. "Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions", *Annual Review of Political Science*, 10: 363-390. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>.
- Boix, Carles. 1999. "Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies", *The American Political Science Review*, 93 (3): 609-624. Available at: <https://doi.org/10.2307/2585577>.
- Bowler, Shaun and Todd Donovan. 2015. *The Limits of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Brady, David and Jongryn Mo. 1992. "Electoral Systems and Institutional Choice: A case Study of the 1988 Korean Elections", *Comparative Studies*, 24 (4): 405-429. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414092024004001>.
- Bratton, Michael and Nicholas van de Walle. 1994. "Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa", *World Politics*, 46 (4): 453-89.
- Budge, Ian and Michael Laver. 1986. "Office seeking and policy pursuit in coalition theory", *Legislative Studies Quarterly*, 11 (4): 485-506.
- Colomer, Josep M. 2005. "It's Parties that choose electoral system", *Political Studies*, 53 (1): 1-21. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00514.x>.
- Denemark, David. 2001. "Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform", in Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

- Dunleavy, Patrick and Helen Margetts. 1995. "Understanding the dynamics of electoral reform", *International Political Science Review*, 16 (1): 9-29. Available at: <https://doi.org/10.1177/019251219501600102>.
- Farrell, David M. and Ian McAllister. 2005. "Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture", in Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0004>.
- Faure, Murray. 1999. "The electoral systems issue in South Africa", *Occasional Papers*, Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gouws, Amanda and Paul Mitchell. 2005. "South Africa: One party dominance despite perfect proportionality", in Amanda Gouws and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0017>.
- Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Horowitz, Donald. 1991. *A democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Cape Town: Oxford University Press.
- Howe, Herbert M. 1994. "The South African defence force and political reform", *The Journal of Modern African Studies*, 32 (1): 29-51. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0022278X00012532>.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Katz, Richard S. 2005. "Why Are There so Many (or so Few) Electoral Reforms?", in Michael Galloper and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0003>.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1985. *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: University of California.
- Lijphart, Arend. 1990. "Electoral systems, party systems and conflict management in segmented societies", in Robert Schrire (ed.), *Critical choices for South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend and Don Aitkin. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198273479.001.0001>.
- Luong, Pauline J. 2000. "After the break-up: Institutional design in transitional states", *Comparative Political Studies*, 33 (5): 563-592. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414000033005001>.
- Mandela, Nelson 1994. *Long walk to freedom*. London: Back Bay Books.
- Meer, Fatima. 1993. *The Codesa file: An institute for black research project*. Durban: Madiba Publishers.

- Nohlen, Dieter 1984. "Changes and choices in electoral systems", in Arend Lijphart and Bernard Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.
- Norris, Pippa. 1997. "Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed Systems", *International Political Science Review* 18 (3): 297-312. Available at: <https://doi.org/10.1177/019251297018003005>.
- Ostrom, Elinor. 1999. "Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework", in Paul A. Sabatier (eds), *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional theory in political science. The New Institutionalism*. London: Pinter.
- Piombo, Jessica and Lia Nijzink. 2005. *Electoral politics in South Africa: Assessing the first democratic decade*. New York: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1057/9781403978868>.
- Radnitzky, Gerard. 1987. "Cost-benefit thinking the methodology of research: The economic approach applied to key problems to the philosophy of science", in Gerard Radnitzky and Peter Bernholz (eds.), *Economic imperialism: The economic approach*. New York: Paragon House.
- Rahat, Gideon. 2004. "The study of the politics of electoral reform in the 1990s: theoretical and methodological lessons", *Comparative Politics*, 36 (4): 461-479. Available at: <https://doi.org/10.2307/4150171>.
- Remington, Thomas F. and Steven S. Smith. 1996. "Political Goals, Institutional Context, and the Choice of an Electoral System: The Russian Parliamentary Election Law", *American Journal of Political Science*, 40 (4): 1253-1279. Available at: <https://doi.org/10.2307/2111750>.
- Renwick, Alan. 2005. "Modelling Multiple Goals: Electoral System Preferences in Hungary in 1989", *Europe-Asia Studies*, 57 (7): 995-1019. Available at: <https://doi.org/10.1080/09668130500301626>.
- Reynolds, Andrew. 1999. *Electoral systems and Democratisation in Southern Africa*. New York: Oxford University Press.
- Rokkan, Stein. 1970. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sakamoto, Takayuki. 1999. "Explaining electoral reform: Japan versus New Zealand and Italy", *Party Politics*, 5 (4): 419-438. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068899005004001>.
- Shugart, Matthew. 2001. "Electoral Efficiency and the Move to Mixed-Member Systems", *Electoral Studies*, 20: 173-193. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(00\)00007-X](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(00)00007-X).
- Siaroff, Alan. 2003. "Spurious Majorities, Electoral Systems and Electoral System change", *Commonwealth and Comparative Politics*, 41 (2): 143-161. Available at: <https://doi.org/10.1080/14662040412331310131>.
- Sparks, Allister. 1995. *Tomorrow is another country: The inside story of South Africa's negotiated settlement*. London: William Heinemann.

- Spitz, Richard and Matthew Chaskalson. 2000. *The Politics of Transition: A Hidden History of South Africa's Negotiated Settlement*. Oxford: Hart.
- Strøm, Kaare. 1990. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, 34 (2): 565-598. Available at: <https://doi.org/10.2307/2111461>.
- Strøm, Kaare and Wolfgang C. Müller. 1999. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vowles, Jack. 1995. "The Politics of electoral reform in New Zealand", *International Political Science Review*, 16 (95): 95-115. Available at: <https://doi.org/10.1177/019251219501600107>.
- Vowles, Jack. 2008. "Systemic Failure, Coordination, and Contingencies: Understanding Electoral System Change in New Zealand", in André Blais (eds), *To Keep or To Change First Past The Post? The Politics of Electoral Reform*. New York: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199539390.003.0007>.
- Waldmeir, Patti. 1997. *Anatomy of a miracle: the end of Apartheid and the birth of the new South Africa*. New York: W. W. Norton and Co.

Manuscript Collections

- University of Cape Town. Colin Eglin Collection Additions
19 Septiembre 1991, *Minutes of the Conference between leadership delegations of the ANC and the DP held in Johannesburg*, BC 1103 Additions, C.1.1.
- University of Cape Town. Government Publications
31 March 1992, *ANC proposal to the Working Group 2: Body and procedures for drafting a new Constitution*, G68 CODESA 1992.
April 1990, *A new South Africa extracts from speeches by the State Presidente and the Minister of Constitutional Development from September 1989 to February 1993*, G68 CONS 1993 News.
- University of Cape Town. Seegers Collection
17 November 1993, *Bilateral understanding on outstanding constitutional issues between the South African Government and the African National Congress. Submission: A packaged of proposed solutions relating electoral issues*, BC1055, D.2.1.7.
- Western Cape University. Robben Island Museum Mayibuye Archive: ANC Collection
10 April 1991, *ANC Discussion document on the structure of a Constitution for a free South Africa*, MCH01, Box 57.3.
1-4 March 1988, *Kader Asmal: Electoral systems a critical survey*, MCH01, Box 57.2.
- Western Cape University Archive. Kader Asmal Collection
27 October 1981, *Principles concerning the Constituent Assembly and the Constitution for an independent Namibia*, F457, BOX 96.

Submitted for evaluation: September 27 2018.

Accepted for publication: June 5 2019.

AINARA MANCEBO

ainara.mancebo@gmail.com

PhD in Political Science from the National Distance Education University (UNED). She was an associate professor in the Department of Journalism at the University of Vic. She has published in *Revista Latinoamericana de Política Comparada* and has participated in several international conferences such as the Fifth and Eight European Conference on African Studies and the 25th World Congress of Political Science. Her research focuses on institutional change under political transitions, party systems, electoral systems, and democratic transitions in Africa.

Donald Rumsfeld, Kant y el arte de decir la verdad. El papel de la acción política errática frente al engañoso debate entre la razón y los sentimientos

Donald Rumsfeld, Kant and the art of telling the truth. The role of the erratic political action against the deceptive debate between reason and feelings

CARMELO MORENO DEL RÍO

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar/Citation

Moreno, C. (2019). Donald Rumsfeld, Kant y el arte de decir la verdad. El papel de la acción política errática frente al engañoso debate entre la razón y los sentimientos. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 69-90. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.50.03>

Resumen

La búsqueda de la idea de verdad en política ha estado condicionada tanto en la teoría como en la práctica por el viejo dilema entre el uso de la razón o los sentimientos como su fuente principal. La consecuencia de esta estrategia binaria ha sido una engañosa visión de lo que constituye el núcleo central de toda acción política, que está centrada sobre todo en el mundo de las motivaciones y los deseos que los ciudadanos tienen a la hora de llevar a cabo tales acciones. El objetivo de este artículo consiste en analizar dos ejemplos: por un lado, la acción protagonizada por Donald Rumsfeld para justificar la decisión de Estados Unidos de ir a la guerra en Iraq en 2004; por otro lado, la reflexión ofrecida por Kant sobre la justificación o no de una posible mentira piadosa para impedir la muerte de alguien. Estos dos ejemplos muestran que la relación entre la razón y los sentimientos es problemática, como sucede en la mayoría de acciones políticas. Se analiza hasta qué punto dicha confrontación no puede eliminarse completamente, y que la mejor solución suele ser el reconocimiento de que toda acción política es *errática*; esto es, está guiada para experimentar en la búsqueda de soluciones sin saber cuál puede ser el resultado final verdadero de dicha acción. Se analiza un ejemplo especial de acción errática, como es el fenómeno del autoengaño en política, para observar cuáles son las ventajas y también los inconvenientes de la dimensión conativa de las acciones políticas.

Palabras clave: razón, sentimientos, conación, verdad, autoengaño, errar, error, acción errática.

Abstract

The search for the idea of truth in politics has been conditioned both in theory and in practice by the old dilemma between the use of reason or feelings as its main source. The consequence of this binary strategy has been a misleading vision of what constitutes the central core of all political actions, which are mainly centered in the world of motivations and desires that citizens have when carrying out such actions. The objective of this article is to analyze two examples: on the one hand, the action starring by Donald Rumsfeld to justify the United States decision to go to war in Iraq in 2004; on the other hand, the reflection offered by Kant on the justification or not of a possible merciful lie to prevent someone's death. These two examples show a problematic relationship between reason and feelings, as it happens in most political actions. The text analyzes the extent to which this confrontation could not be completely eliminated, and that the best solution is usually the recognition that all political action is somehow *erratic*; that is, actions are guided to experiment in the search for solutions without knowing what might be their actual final result. A special example of erratic action is analyzed, namely, the phenomenon of self-deception in politics, to observe the advantages and disadvantages of the conative dimension of political action.

Keywords: reason, feelings, conation, truth, self-deception, err (mistake), err (wander), erratic action.

INTRODUCCIÓN: RAZÓN, SENTIMIENTOS... Y ALGO MÁS

Decía Niklas Luhmann con su habitual sentido del humor que la política está llena de ejemplos en los que se constata una voluntad de «reducir la complejidad» hacia bipolarizaciones, pero no es descartable que esta simplificación, devenida reflexiva, acabe ella misma descompensada (Luhmann, 1981 [1993]: 32). La tensión binaria entre la *razón* y los *sentimientos* a la hora de entender un concepto como la idea de verdad es un ejemplo para entender cómo han funcionado habitualmente estos intentos de construir modelos polarizadores. Como veremos, esta estrategia binaria de *razón* contra *emoción* es problemática porque el conjunto de términos asociados al concepto de verdad —como es el caso de la mentira, el error, el engaño o la ficción, la sinceridad y la honestidad, entre otros— exige no tanto una dicotomía cognitivo emocional sino una aproximación mucho más relacional (Toscano, 2017). Tal vez es hora de plantear si esta tendencia a la simplificación binaria entre lo cognitivo y lo emocional ha terminado su ciclo porque está sustentada sobre pilares, en realidad, falsos.

Desde Platón, a través del mito de la caverna en *La República*, y de forma más general en su *Teeteto o sobre la ciencia*, cualquier aproximación a la idea de verdad ha estado asociada a un proceso de conocimiento que implicaba luchar contra las apariencias del mundo sensible, así como luchar contra el mundo de las cosas ocultas que necesitan ser descubiertas (Heidegger, 1932 [2015]). La idea platónica ha sido tan poderosa que, desde entonces, una gran mayoría de autores han asociado la idea de verdad con la «justificación racional argumentada», haciendo así de la *razón* la

principal herramienta para el acceso a lo verdadero. Aún hoy, si repasamos las teorías contemporáneas sobre la idea de verdad (Nicolás y Frápolli, 2012) prácticamente todas remiten al uso de la razón como condición necesaria para la justificación y el acceso a una cierta idea de verdad filosófico-política.

Richard Rorty es quizás una gran excepción a esta idea: a su juicio, el concepto mismo de verdad es una trampa, un error filosófico del universalismo metafísico (Rorty, 2000) del que hay que escapar, un término cuya aplicación semántica hay que limitar (Rorty, 1987 [1996]: 224) porque su conexión con las «pretensiones cognitivas» de la racionalidad distan mucho de ser analíticamente viables y normativamente deseables. A partir de las ideas de David Hume, el primer gran pensador moderno que asoció el progreso moral con el «progreso de los sentimientos», Richard Rorty elabora un marco analítico para sustentar la idea de que el conocimiento verdadero, en caso de que pueda lograrse, estaría basado en las experiencias prácticas del mundo sensible que tiene una comunidad política al margen de cualquier uso de la razón abstracta (Rorty, 2000: 62).

Algunos desarrollos teóricos actuales han intentado reconducir esa relación entre lo cognitivo y lo afectivo para evitar una polarización tan radical. En su libro *La democracia sentimental*, Manuel Arias señala acertadamente que la razón y la emoción deben aprender a convivir, pero resultaría más razonable, a su juicio, si la capacidad racional del ser humano «puede someter las emociones al debido control» (Arias, 2017: 363). Es decir, las emociones son políticamente mejores en dosis pequeñas y libres de sesgos, como advierten, por ejemplo, los modelos del paternalismo libertario (Conly, 2012; Sunstein, 2014 [2017]). Desde otro punto de vista Axel Honneth también señala que las emociones y la razón deben convivir, pero advierte que esta relación sería más favorable con un modelo «expresionista» en el que se permitiera que los deseos y las emociones sean dignos de articulación (Honneth, 2005 [2007]: 120). Aunque, como señala el autor, un problema del expresionismo emocional es cómo evitar la ceguera de dichas emociones (*ibid.*: 83-104), especialmente en los casos de autocosificación de nuestras vivencias internas.

El objetivo de este texto es explorar otra vía para ver la relación entre lo racional y lo emocional desde un enfoque más simétrico y menos binario. Para ello, plantearemos la idea de que entre ambos factores, entre la cognición y el mundo afectivo, no hay tanto una relación de jerarquía sino una dialéctica incluyente, en la que la existencia de controversias entre ambas no es de suma cero. Veremos que la relación entre la *dimensión cognitiva* (centrada en las intenciones) y la *dimensión afectiva* (centrada en los sentimientos) se ha planteado históricamente de manera engañosa porque, en realidad, esta bipolarización ha ocultado un tercer elemento constitutivo de la mente humana, la *dimensión conativa* (centrada en las motivaciones), que es independiente de las otras dos y con las cuales establece indistintamente relaciones de colusión y de colisión (Hilgard, 1980). Visto así, la idea de la que partimos aquí es que cualquier comportamiento político que los ciudadanos desarrollan en un escenario político es, en última instancia, un juego cruzado de intenciones, sentimientos y motivaciones. Estas tres dimensiones no suelen estar alineadas y entre ellas hay numerosas fricciones,

cuya intensidad puede ser sin embargo variable. En el caso específico de un enfrentamiento entre dos de estas dimensiones —en política, la tensión entre la razón y los sentimientos es el caso más recurrente y estudiado— esta colisión, en lugar de desarrollarse como una batalla a dos bandas en la que una sale vencedora, en realidad se desarrolla a tres bandas y es la tercera dimensión —en este caso, la dimensión conativa— la que actúa como el catalizador que permite que la acción política pueda desarrollarse ante situaciones de bloqueo cognitivo-emocional.

Para analizar esta hipótesis, este texto está organizado en dos partes. En la primera parte analizamos dos situaciones prácticas controvertidas, en las que lo emocional y lo racional entran en colisión. Por un lado, analizaremos un episodio protagonizado por el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, durante la guerra de Iraq. Por otro lado, analizaremos el caso de las mentiras piadosas, tal como fue analizado por Immanuel Kant en su famoso texto de 1797. Los dos ejemplos son de naturaleza distinta: uno, centrado en la acción de un político; otro, centrado en la reflexión de un teórico sobre cómo afrontar una acción concreta, pero comparten la misma preocupación: cómo afrontar una relación conflictiva entre razón y sentimientos. La segunda parte estará dedicada a explorar la idea central de nuestra argumentación, basada en abandonar el engañoso dilema cognitivo-afectivo e incorporar en los modelos de análisis de la acción política las ventajas que ofrece la dimensión *conativa*. Mediante el estudio de las motivaciones, comprobaremos que la razón y la emoción son dos posiciones que no pueden imponerse la una sobre la otra porque necesitan del concurso de la dimensión conativa que es, finalmente, la que ayuda a desatascar la tensión cognitivo-emocional. Sin embargo, las situaciones de carácter conativo-motivacional, inspiradas en el fenómeno de la *errancia* (esto es, la acción errática) no están exentas, a su vez, de desafíos y tensiones.

DONALD RUMSFELD, *UNKNOWN KNOWNS* Y LOS «PREJUICIOS CREATIVOS»

En una famosa comparecencia de prensa el 12 de febrero de 2002 en la sede de la OTAN en Bruselas, Donald Rumsfeld hizo gala de esa habilidad con la que ha pasado a la historia: hacer juegos de palabras inteligentes con cierto contenido concreto para sortear preguntas incómodas. En aquel momento, las palabras de Rumsfeld se medían al milímetro porque de sus palabras se podía deducir hasta qué punto era viable una declaración de guerra en Iraq tras el atentado del 11-S en 2001.

Esta comparecencia fue tan celebrada que, de hecho, no solo sirvió de inspiración para dar título a sus memorias, *Known and Unknown*, escritas en 2011, sino que ha servido para dar alimento a todo tipo de producciones académicas y de cultura popular. Sigelman, Newton, Meier y Grofman eligieron las palabras de esta rueda de prensa para explicar cómicamente cuál es la dificultad que entraña el análisis de una política pública (Sigelman *et al.*, 2010: 134). Interpretaciones más extravagantes como la aportada por Slavoj Žižek alertaron de que esta intervención reflejaba cómo los políticos suelen tener

lapsus freudianos (Zizek, 2004). En un tono más serio, otros autores plantearon que las palabras de Rumsfeld tenían un trasfondo interesante sobre los límites del conocimiento práctico, aunque en realidad su objetivo había sido ocultar deliberadamente decisiones basadas en criterios dudosos (Daase y Kessler, 2007: 411-434). Probablemente, el documental de Errol Morris en 2014 titulado *Donald Rumsfeld: certezas desconocidas (The Unknown Known)* ha servido para entender el contenido exacto de aquella declaración. ¿Qué dijo exactamente aquel día? La rueda de prensa giraba, como muchas otras en esos años, en torno a la existencia o no de pruebas concretas que podrían justificar una guerra contra Sadam Hussein en territorio iraquí.

PERIODISTA: ¿Existen pruebas de que Irak ha intentado o pretende suministrar armas de destrucción masiva a terroristas?

RUMSFELD: Como sabemos, existen certezas conocidas (*known knowns*), cosas que sabemos que conocemos. También sabemos que hay incertidumbres conocidas (*known unknowns*), es decir, cosas que sabemos que no conocemos. Pero también hay incertidumbres desconocidas (*unknown unknowns*), las que no sabemos que desconocemos.

PERIODISTA: Solo quiero saber si usted tiene alguna prueba. Porque así podríamos pasar de la fe a algo que estaría basado en pruebas.

RUMSFELD: Ya...

En sus palabras había un intento de responder con cierta honestidad intelectual a un dilema habitual en política: cuál debe ser el volumen de conocimiento que un político necesita para tomar una decisión política con un mínimo de certeza y de legitimidad política. Tras décadas de experiencia, Rumsfeld sabía perfectamente que como político había tomado innumerables decisiones con información incompleta. Aquí la cuestión dilemática era saber qué grado racional de evidencias eran necesarias para justificar una decisión como ir a una guerra. En ese sentido, la respuesta de Rumsfeld es esquiva porque, como advierte el periodista, entre las opciones que el político había dado como posibles para solventar los distintos escenarios de racionalidad informativa que puede haber a la hora de tomar decisiones, faltaba por hacer explícita una última opción *que aquí no menciona* en este juego de palabras, esto es, saber si sería posible justificar una acción política a partir de «certezas desconocidas» (*unknown knowns*).

¿Qué es una certeza desconocida? Como informa Errol Morris en su entrevista documental, Rumsfeld escribió un memorándum el 4 de febrero de 2004 en el que vuelve a hacer este mismo juego de palabras, pero en esta ocasión utilizando las cuatro opciones completas. Dice así: «Existen certezas conocidas (*known knowns*). Existen incertidumbres conocidas (*known unknowns*). Existen incertidumbres desconocidas (*unknown unknowns*)... Pero también existen certezas desconocidas (*unknown knowns*), esto es, cosas que creemos saber, pero que resulta que desconocíamos». Es decir, una certeza desconocida sería una especie de «prejuicio» emocional (Allport, 1954; Leyens *et al.*, 2000), que no está basado en evidencias racionales, sino en

experiencias pasadas similares, esto es, como diría Gadamer, en un «desplazarse uno mismo hacia un acontecer de la tradición» (Gadamer, 1960 [2012]: 360).

No obstante, hay un tercer y último momento en esta historia. En el documental de Errol Morris, justamente al final, vuelve a analizarse el concepto de las *certezas desconocidas*. La conversación es relevadora del «giro afectivo» ofrecido por el político. Dice así:

RUMSFELD [leyendo en voz alta]: Existen certezas conocidas (*known knowns*). Existen incertidumbres conocidas (*known unknowns*). Existen incertidumbres desconocidas (*unknown unknowns*). Pero también existen certezas desconocidas (*unknown knowns*), esto es, cosas que creemos saber, pero que resulta que desconocíamos. Si coge esas palabras y las conecta de todas las formas posibles, aún queda al menos otra combinación que no estaba «ahí» [no estaba «ahí»: se refiere a la famosa rueda de prensa del 14 de febrero de 2002, pero en realidad sí estaba en el memorándum del 4 de febrero de 2004]. Las certezas desconocidas. Cosas que puede que uno sepa, pero desconoce que las sabe.

ERROL MORRIS: Pero el memorándum no dice eso. Dice que sabemos menos, no más de lo que creemos.

RUMSFELD: ¿En serio? ¿Lo he dicho al revés? Déjeme volver a verlo. Pero también existen certezas desconocidas, esto es, cosas que creemos saber, pero que resulta que desconocíamos. Creo que está al revés en el memorándum. Creo que es más parecido a lo que he dicho ahora [en la entrevista] que a eso [en el memorándum].

¡Rumsfeld, desdiciéndose de la interpretación sobre el concepto de *certezas desconocidas* que había explicado por escrito diez años antes! Es evidente que las dos definiciones de las *certezas desconocidas* son muy distintas. Cuando señala que son «cosas que creemos saber, pero que resulta que desconocíamos», da a entender que sí era consciente de la ignorancia de las pruebas y, sin embargo, ello no le impidió la decisión política de la guerra de Iraq. Sin embargo, cuando señala que son «cosas que puede que uno sepa, pero desconoce que las sabe», da a entender que el político no es consciente de la ignorancia de las cosas que sí sabe, pero eso no le impide justificar la decisión política. En el primer caso, había plena conciencia racional de la inexistencia de pruebas, de modo que ir a la guerra era un acto racionalizado de cinismo basado en un engaño. En el segundo caso, la decisión de ir a la guerra tenía un fundamento emocional que se enfrentaba a dos *razones encontradas*: por un lado, esperar de forma indefinida encontrar pruebas que pudieran surgir en algún momento futuro; por otro, aceptar que, en realidad, *ya sabemos algo*, aunque no conste en ninguna evidencia racional formal porque *esa cosa que ya sabemos* es precisamente el tipo de cosas que nunca aparecen racionalmente en una evidencia formal. Así, en este segundo caso, la opción de ir a la guerra dejaba de ser un acto de cinismo para convertirse en un acto de fanatismo, en un acto de fe.

En el cinismo, como bien explica Sloterdijk, uno es consciente de la falsedad racional de la posición que defiende, pero, a pesar de ello, no renuncia a dicha falsedad (Sloterdijk, 1983). Sin embargo, el fanático cree que lo que dice es verdad porque

siente que es verdad, con independencia de que no exista una evidencia racional que lo sustente. Rumsfeld, ante la duda de aparecer como un cínico que engaña («no sabíamos, pero fuimos a la guerra») o un fanático («fuimos a la guerra porque, en realidad, *sí sabíamos el porqué*, aunque no lo conocíamos a través de pruebas racionales»), prefiere esta segunda opción. Un acto de fe es un prejuicio creativo que siempre es preferible al cinismo porque ayuda a solventar el dilema de las *razones encontradas* que surgen frente a una decisión emocional. El problema es que esta estrategia solo es posible apelando a algo tan genérico y discutible como decir que «la emoción conoce cosas que las razones enfrentadas no ven».

KANT, MENTIRAS FILANTRÓPICAS Y LAS RAZONES PURAS SUSPENDIDAS

Donald Rumsfeld podría ser visto como un abanderado de esa verdad emocional que hoy parece tan irresistible; esa idea de que es posible reivindicar la «inteligencia de lo inconsciente» que sale de las tripas (Gigerenzer, 2007) ante las sospechas que suscita el uso de la razón a la hora de tomar decisiones controvertidas. Sin embargo, las dudas sobre el uso de la razón en decisiones difíciles es un asunto muy viejo, que ya tuvo eco en los orígenes de la modernidad. Un ejemplo ilustrativo como contrapunto al protagonizado por Donald Rumsfeld lo encontramos dos siglos antes en el famoso texto de Immanuel Kant titulado *Sobre un presunto derecho a mentir por filantropía* (1797). En este breve escrito Kant se pregunta si una persona tiene derecho a decir una *mentira piadosa* en situaciones controvertidas y estudia el siguiente caso: cómo debería responder una persona A ante un grupo de personas que están buscando a una persona B para matarla si esta se encuentra escondida en un lugar que la persona A presuntamente conoce. A diferencia de la postura adoptada por el francés Benjamin Constant, quien sostiene que, en este caso concreto, la razón podría sortear la obligatoriedad de tener que decir la verdad, dado que sería un artificio que la razón utilizaría para evitar una mala acción entendida como evitable, Kant opina que este camino es el fracaso definitivo de la razón. A su juicio, la razón no admite la mentira porque «quien *miente*, por piadosa que pueda ser su intención, debe responder y pagar, aun ante un tribunal civil, por las consecuencias de ello, por imprevistas que puedan ser: porque la veracidad es un deber que ha considerarse como la base de todos los deberes fundados en contrato, cuya ley, con que se admita la menor excepción a ella, se vuelve vacilante e inútil» (Kant, 1797 [2016]: 393-394). En decir, quien admite la mentira estaría laminando toda posibilidad de que los dos principales modos de relación de la razón moderna, la ley y el contrato social, sean aceptados socialmente.

El dilema, sin embargo, no termina ahí. Hay tres momentos en la argumentación de Kant que hacen pensar que el asunto, a su juicio, es más escurridizo de lo que podría parecer. En un primer momento Kant es consciente de que, aun sabiendo que la razón y la mentira son incompatibles, las *mentiras piadosas* son un tipo particular de mentira. Los argumentos de Constant tienen *algún sentido* (y Kant lo dice expresamente en el

texto). Si la razón considera que una mentira puede ser calificada con el sentimiento de *piadosa*, suponemos que podría haber una motivación interna a la propia acción que, de alguna manera, trataría de hacerla justificable. Desde luego, Kant podría haber buscado inspiración en el pensamiento ilustrado de su admirado Hume, pero el autor de Königsberg siempre pensó que las emociones ofrecen una salida en falso (Guyer, 2008). Por este motivo, en un segundo momento Kant señala una posible vía de solución: la cuestión consistiría en entender que la verdad es siempre algo subjetivo, a diferencia de la mentira, que es objetiva. A su juicio, nadie tiene un derecho objetivo a la verdad porque cada persona «tiene un derecho a su propia *veracidad* (*veracitas*), es decir, a la verdad subjetiva en su persona» (Kant, 1797 [2016]: 392). Esta distinción es crucial porque Kant observa el salto cualitativo entre la antigua idea de la racionalidad objetiva platónica y la moderna racionalidad subjetiva.

Finalmente, en un tercer momento Kant da curiosamente la razón a Constant cuando señala el descrédito que sufren ciertos principios cuando, al intentar ser estrictos, se vuelven irrealizables. Y cita a Constant cuando sugiere que «cada vez que un principio demostrado como verdadero —en este caso, «decir la verdad y no mentir»— parece inaplicable, ocurre que no conocemos el *principio intermedio* que contiene el medio de su aplicación» (*ibid.*: 394). Es decir, Kant sugiere que, si no podemos decir la verdad porque en un determinado nivel el principio general es demasiado estricto para su correcta aplicación, la consecuencia no debería ser mentir, sino buscar un nivel distinto, *político*, donde esa verdad sí pueda ser articulada. ¡Es difícil no percibir un sutil rastro de ironía en esta proposición tan modesta, viniendo de un pensador tan injustamente acusado de fría seriedad!

Aparentemente, el dilema de la *mentira piadosa* frente a la razón está bien resuelto en términos teóricos, pero en términos prácticos Kant no deja claro cómo debería articularse ese *principio intermedio*. Según Kant, la persona A no debería mentir, pero la cuestión clave es: ¿qué ofrece el *principio intermedio* que permitiría a la persona A poder decir la verdad de forma racionalmente articulada? En este punto concreto, la reflexión del breve texto decepciona: haciéndose eco de una versión del *fiat veritas et pereat mundus*, Kant se despacha diciendo que «si te has atendido estrictamente a la verdad, nada puede hacerte la justicia pública, sea cual fuera la imprevista consecuencia de ello» (*ibid.*: 393). Si esto es así, ¿para qué necesitamos entonces un *principio intermedio* si no es precisamente para poder hacer frente a esas «imprevistas consecuencias»? En este texto Kant no aclara cuáles son las diferencias entre el principio *intermedio*, de carácter práctico, y el principio *general*, de carácter teórico. Porque, en realidad, su relación es paradójica: ambos principios tienen que ser iguales para que no haya contradicción, pero tienen que ser diferentes para que tenga sentido aplicar uno y no otro. Según Kant, el salto para pasar de un estadio a otro es el juicio reflexivo y es así donde la razón encuentra una posible solución al dilema. Como señala José Luis Villacañas, en la *Crítica del Juicio* Kant intenta explicar que una idea «solo puede llevarse a cabo mediante una sensibilización que él denomina simbiótica» (Villacañas, 2001: 117), es decir, mediante una síntesis creativa entre una idea racional pura y una intuición sensible. Esta idea indica que Kant vislumbró que entre razón y emocionalidad había un espacio intermedio, concebido

como «las condiciones públicas del uso de la razón humana» (Honneth, 2007 [2009]: 25), que es donde se genera la acción política.

Da la sensación de que Kant atisba una posible solución que, sin embargo, no tiene intención de formular explícitamente. El problema de la razón no es que tenga que acudir a una *mentira piadosa* para solventar sus dudas: se trata, más bien, de que la razón tiene distintas formas de responder de forma veraz, y ambas son *válidas aunque contradictorias*. Kant es consciente de que la persona A, al oír la pregunta, en realidad podría estar «escuchando» algo así como: «Somos un grupo de personas que estamos buscando a la persona B para matarla y pensamos que usted podría ayudarnos: ¿está escondida esta persona en su casa? Sí o no». Si damos por supuesto que la persona A «escucha» esta pregunta, aunque su enunciación literal no fuera así, el problema teórico de la *mentira piadosa* cobra una forma nueva. En este sentido, afrontar esta pregunta «más allá de la literalidad» es aceptar que la respuesta de la persona A puede ser ambivalente, lo cual no significa que sea mentirosa y, por tanto, irracional. Pero, en todo caso, señala que la razón pura quedaría en suspensión o, por utilizar la expresión de Stephen Gaukroger, en estado de «colapso» (Gaukroger, 2010).

En definitiva, la cuestión relevante que Kant deja en un segundo plano es el hecho de que, en realidad, la posible respuesta de la persona A encierra dos *sentimientos encontrados* que se enfrentan dentro de una misma formulación. Y ambos sentimientos son legítimos. La respuesta verdadera de la persona A podría querer decir que «la persona B está escondida en mi casa», pero también podría querer decir que «no quiero ayudar a que esa persona muera gracias a mí». En la medida que decir la verdad se trataría de un acto de racionalidad subjetiva, la persona A podría querer estar diciendo la verdad *en ambos casos a pesar de usar respuestas distintas*. ¿Cómo elegir entonces? Aparentemente, la solución pasaría porque, en un determinado nivel práctico, la razón jerarquice los dos *sentimientos encontrados* de manera que uno pueda ser aceptado y el otro rechazado por «fantasioso», lo que David Finkelstein denomina la labor «detectivesca» de la razón (Finkelstein, 2003). Llegados a este punto, la duda ahora sería saber a) cuál es la respuesta que debería darse en el estadio intermedio, y b) cuál de las dos es más veraz y por tanto más acorde con la razón.

Varios autores, como por ejemplo Michael Sandel, han señalado que una posible interpretación del dilema de la mentira piadosa sería plantear que Kant estaría reivindicando una especie de «verdad engañosa» (Sandel, 2009 [2011]: 153) que la persona A podría utilizar para esquivar la opción inaceptable de mentir. Una afirmación cierta, aunque engañosa, induce a error a la persona que la escucha, por ejemplo, si la persona A afirma —y esa afirmación fuera cierta— haber visto a la persona B hace un buen rato corriendo por la calle. Esto no amenazaría el imperativo categórico kantiano que dice que mentir es inaceptable y, al mismo tiempo, permitiría cumplir un objetivo moralmente bueno que, sin el engaño, no se podría consumir. A su juicio, la diferencia entre mentir y engañar consiste en que la mentira es imputable solamente a quien la dice, mientras que engañar exige el concurso necesario de una segunda persona, de modo que, en este segundo caso, «no manipula al que la oye del mismo modo que una mentira» (*ibid.*: 158).

El problema con el concepto de «verdad engañosa» propuesta por Sandel es que, para tratar de salvar la idea de verdad en Kant, fuerza excesivamente el significado de la noción de engaño (Loraiux, 2014). Sandel parece sugerir que es más fácil para un oyente escapar a la manipulación de un engaño que a una mentira, aunque no señala cómo esto sería posible. Pero, incluso si una «verdad engañosa» no logra el propósito de engañar porque el oyente sabe que la persona A ha utilizado este recurso retóricamente para *decir algo verdadero con el fin de no decir otra cosa verdadera*, en este caso no estaríamos propiamente ante un engaño como tal, sino ante una verdad errática. Como veremos, esta diferencia en términos políticos prácticos es muy relevante.

LA MOTIVACIÓN NO ES RACIONAL NI EMOCIONAL: ES ERRÁTICA

Las divagaciones de Donald Rumsfeld sobre la postverdad emocional y las reflexiones de Kant sobre la mentira piadosa son profundamente distintas, aunque en ambos casos hay cierta similitud en su común obstinación a la hora de no ceder ante el Otro binario. Rumsfeld ejemplifica lo que podríamos llamar el *absolutismo de la emoción* más allá de cualquier contrapeso racional. En su opinión, el atentado terrorista del 11-S creó las condiciones para una legítima respuesta emocionalmente airada, que permitía esquivar las razones que podían exigirse, en algún caso, para que la guerra fuera considerada como injusta (Walzer, 1977 [2002]; Zolo, 2006 [2007]). El planteamiento rumsfeldiano parte del supuesto de que las llamadas *razones enfrentadas* frente a una decisión inspirada en lo emocional pueden ser vistas como opciones paralizantes, no-soluciones prácticas, mordazas a la decisión (Andrejevic, 2013). Esta posición emocional, inspirada en el decisionismo antiliberal de tipo schmittiano (Kennedy, 2004 [2012]), supone abandonar la lógica racional para aceptar lo que Ernesto Laclau y Chantal Mouffe llaman el espontaneísmo equivalencial: para estos autores, la carga emocional de los «significantes vacíos», como las evocaciones al concepto de pueblo o de nación, es lo que permite que la acción política esté motivada y se haga efectiva (Laclau y Mouffe, 1985 [1987]: 31).

Frente a esta posición, Kant representa lo que podríamos denominar el *absolutismo de la razón* más allá de cualquier contrapeso emocional posible. En su opinión, evitar la muerte de alguien —Kant vivió un periodo histórico, como es la Revolución francesa, lleno de situaciones políticas similares— no justifica aceptar una emocionalidad piadosa en forma de mentira que atente contra el mundo ordenado de la razón; en todo caso, lo que podríamos hacer es intentar una racionalización reflexiva en forma de algo que recuerde vagamente a ese estímulo que algunos llamarían piadoso. A diferencia del planteamiento anterior, el *absolutismo de la razón* kantiana aboga por una relación entre razón y emoción que, en principio, no tendría que ser vista como un «encontronazo irresoluble». Los *sentimientos encontrados* frente a una decisión racional podrían ser reconducidos y no simplemente eliminados porque, al fin y al cabo, la razón es reflexiva y admite negociación.

Como afirma Guillermo Villaverde, una solución posible que encuentra Kant para solventar este dilema es la apelación a la idea de sinceridad (Villaverde, 2018: 118-119).

La sinceridad consiste no en «decir la verdad», sino en «ser veraz» de forma pública, esto es, «no ocultar los estados y disposiciones internas como medios para fines ulteriores» (*ibid.*: 121) y, por tanto, sería posible que *algunas* emociones podrían ser válidas si estas son racionalizadas a través del concepto de la sinceridad. Si hubiera *emociones enfrentadas* a la razón (en el ejemplo anterior, el sentimiento de piedad que elude recurrir a la idea de verdad para garantizar un resultado sustantivamente piadoso), siempre se podría priorizar aquello que sea más acorde con el juicio reflexivo racional. El problema, como luego veremos en los análisis de Bernard Williams y de Michel Foucault, es cómo articular la sinceridad de una persona en el espacio público. Tal vez Kant dio por supuesto que el simple acto de querer ser sincero puede resolver por sí solo el problema de la veracidad pública, como si ser honesto fuera una prueba autoevidente.

El esquema binario que opone cognición y emoción a la hora de analizar la respuesta verdadera de las acciones políticas tiene muchas limitaciones porque al final ambas estrategias no tienen en cuenta, como diría Max Weber, que el motor que desencadena toda acción política es siempre mucho más amplio que la abstracción pura que lleva a buscar una respuesta verdadera (Weber, 1922 [1984]: 45). En este sentido, el concepto de sinceridad, rebautizado por Weber con su noción de la ética de las convicciones, se antoja insuficiente para dar cuenta del carácter fáustico e inestable que forja la idea de lo verdadero en la acción política (Weber, 1919 [1994]: 156). Por esta razón, una vía fructífera para salir de este engañoso debate consiste en analizar la acción política centrándose en el mundo de las motivaciones políticas que surgen de la dimensión *conativa* de la mente humana. El objetivo de este enfoque es explicar que las motivaciones que impulsan la acción política no son racionales ni tampoco emocionales, sino que están orientadas por algo que podríamos llamar la imaginación errática.

En *Verdad y política*, Hannah Arendt explica que desde la perspectiva política moderna la idea de verdad genera desconfianza porque resulta «despótica» (Arendt, 1967 [1996]: 254): su naturaleza coactiva y su afán por ser indiscutida sitúa a cualquier persona que pretenda ser veraz como alguien que vive fuera de la sociedad. Sin embargo, Arendt señala también que la idea de verdad no es del todo inútil porque la acción política moderna no ha podido sustituirla: «La verdad es impotente, pero es irremplazable» (*ibid.*: 272). En realidad, como dice Arendt, la búsqueda de la verdad en la vida política moderna es escurridiza porque no siempre se muestra en su totalidad, pero lo que parece inevitable es su aspiración como horizonte que motiva toda la acción política. Como señala Habermas, «tan pronto como se elimina el concepto de verdad se echa en falta el punto de vista normativo que explicaría por qué un proponente debería esforzarse en obtener un asentimiento» (Habermas, 1996 [1997]: 34). En este sentido, podemos suponer que el concepto moderno que tenemos para relacionarnos con la idea de verdad ya no es tanto la razón o la emoción, sino más bien la actitud motivacional de *errar*, en el doble sentido del término: como ejercicio de experimentación que busca algo y como posibilidad cierta de cometer equivocaciones. En palabras de Arendt, «lo que define a la verdad es que su opuesto no es el error ni la ilusión de la opinión sino la falsedad deliberada y la mentira» (Arendt, 1967 [1996]: 262). Si la acción política no tiene claros unos intereses racionalizados ni tampoco

conoce cuáles son los resultados concretos de cada acción es debido a que el arte de decir la verdad en política solamente puede manifestarse a través de ejercicios de errancia. El problema, como luego analizaremos, es que la errancia política genera a su vez situaciones controvertidas, como ocurre con el fenómeno del autoengaño.

Algunos autores contemporáneos han explorado las virtudes y también las limitaciones que implica el estudio de las motivaciones de las personas para explicar cómo se llega a las situaciones verdaderas en la vida política. Ejemplos como las obras de Bernard Williams (1981, 2002), Cass Sunstein (2014) o Sharon Krause (2008), con enfoques diferentes, evidencian este empeño. El trabajo de Bernard Williams es posiblemente uno de los planteamientos más rigurosos y, al mismo tiempo, más radicales. A su juicio, tanto la razón kantiana como el recurso a las emociones compartidas esconden una malsana intención de buscar una falsa imparcialidad pública verdadera, en lugar de reconocer que el afán por lo veraz es un impulso profundamente individual que emerge de la motivación interior de la sinceridad (Williams, 2002 [2006]). Así, en el ejemplo de la mentira piadosa de Kant que hemos señalado, Williams señala que la respuesta veraz es aquella que coincide con la experiencia sensitiva interna de aquel que responde, pero no tanto con la verdad pública, supuestamente reconocida como objetiva. Al centrarse en el concepto de sinceridad, Williams se muestra crítico con Kant y, de hecho, da un paso atrás decisivo respecto al autor prusiano. Afirma que la verdad pública suele estar sujeta a todo tipo de relaciones de poder, es fruto de un autoengaño público y, en múltiples ocasiones, no se corresponde con nuestras honestas necesidades de veracidad (Williams, 1981: 101). En este sentido, la sinceridad kantiana no sería enteramente proyectable al espacio público, aunque así lo pretenda un ciudadano con toda su buena voluntad y esfuerzo.

La veracidad es difícil que traspase el ámbito interior, aunque eso no significa que haya que renunciar a ella. Michel Foucault, en su estudio sobre la *parrèsia* —esto es, el arte de hablar con franqueza y sinceridad ante los demás—, llega a una conclusión parecida. A su juicio, este ejercicio solamente puede darse en el ámbito privado, pero difícilmente puede extenderse al espacio público democrático porque la experiencia dice que este salto, lejos de generar catarsis y bienestar, genera desorden y consecuencias sociales funestas (Foucault, 1982 [2017]). Como afirma Harry Frankfurt, en esta misma línea, la imposibilidad de una verdad pública social ha convertido los lenguajes públicos de nuestras sociedades en lenguaje de charlatanería que «no están del lado de la verdad ni del lado de lo falso» porque «su ojo no se fija para nada en los hechos, como sí lo hacen, en cambio, los ojos del hombre sincero» (Frankfurt, 2005 [2006]: 68-69). Bernard Williams sostiene que, en última instancia, cualquier forma pública de verdad, a través de la razón o la emoción, son ejercicios de autoengaño público, siempre parciales, y por tanto los intentos de que algo pueda ser verdadero son siempre sospechosos. A pesar de la enorme fuerza crítica de estos autores, es difícil imaginar cómo podría sustentarse un tipo de sociedad basada en una mera agregación individual de ciudadanos, por muy sinceros y honestos que sean, si no existe un mínimo común denominador imparcial entre ellos, como esta propuesta parece sugerir. No obstante, como luego analizaremos, el concepto de autoengaño público que Williams

introduce es sugerente para entender cómo funcionan las motivaciones de los sujetos políticos a la hora de decir la verdad en contextos en los cuales las evidencias cognitivo-emocionales ya no son la única fuente para explicar las acciones políticas.

El camino elegido por Cass Sunstein para analizar la motivación de los individuos es más analítico que en el caso de Williams. Para Sunstein, siguiendo las tesis de Daniel Kahneman (2011 [2013]), las emociones y la razón son dos estados de la mente que funcionan de forma diferente a la hora de conocer, procesar y producir verdades. Las emociones suelen ser intuitivas y rápidas, mientras que la razón suele ser reflexiva y lenta, orientada hacia la búsqueda de un tipo de resultado beneficioso que, en ocasiones, suele ser ciego a la percepción inmediata de los sujetos. A su juicio, la diferencia entre las emociones y la razón es que las primeras suelen estar sesgadas debido a numerosos fallos cognitivos, que pueden ser corregidas por acciones racionalmente diseñadas (Sunstein, 2014 [2017]).

Es interesante, a este respecto, la reflexión que hace a propósito de la función de la verdad y la mentira en la elaboración de las políticas públicas diseñadas racionalmente: mientras que la prohibición de mentir suele considerarse desde el punto de vista emocional algo negativo, desde el punto de vista de la racionalidad reflexiva sabemos, o al menos eso dice Sunstein, que «mentir a veces es aceptable y hasta obligatorio, como cuando es necesario salvar una vida» (*ibid.*: 159-160). Como el autor explica, la racionalidad de toda política pública parte del supuesto de que los sesgos son inevitables y, por tanto, cualquier diseño institucional para influir en las decisiones de los individuos siempre funciona a costa de algo. Pero, si esto es así, el problema es distinguir entre los sesgos que provienen de las emociones políticas, duramente criticados por el autor, y los sesgos de la racionalidad, que gozarían de mayor consideración por sus resultados aparentemente benéficos. Como luego veremos, la principal enseñanza de los trabajos de Sunstein es demostrar que los sesgos de la racionalidad y los sesgos de las emociones son inevitables y, por tanto, toda motivación que estimula la acción política de los actores suele estar basada siempre en cierto margen de errancia, que difícilmente se corrige con la búsqueda de más racionalidad o más empatía emocional.

Frente a la tesis del autoengaño público (Bernard Williams) o la tesis sobre la existencia de sesgos (Cass Sunstein), el objetivo de Sharon Krause es encontrar puntos de convergencia imparciales en el uso de las emociones políticas y el uso de la razón a través del concepto de juicio reflexivo (Krause, 2008). Según Krause, la razón y la emoción pueden ser igualmente imparciales, pero las emociones son un mejor instrumento que la razón porque facilitan en mayor medida guías motivacionales para la acción política. No obstante, como dice la autora, las emociones políticas no pueden analizarse en abstracto, sino dentro de un marco de normas jurídicas y de un contexto institucional en el que tienen lugar (*ibid.*: 108-110). Así, por ejemplo, si seguimos con el ejemplo de la mentira piadosa, es evidente que no es lo mismo que la persona A responda bajo la presión de un contexto institucional autoritario que responder en un contexto institucional democrático, con garantías de respeto a las motivaciones que pueda tener dicha persona.

Para Krause, el esquema propuesto por Hume, que enfatiza el valor de las emociones y los sentimientos morales, es útil porque los afectos socialmente compartidos producen generalizaciones imparciales y motivan las acciones políticas basadas en el sentido común de una deliberación reflexiva. Sin embargo, Krause es consciente que las emociones, a diferencia de la razón, pueden ir en direcciones contrarias. Sabemos que en política el uso de sentimientos como la piedad, por ejemplo, es mucho más ambiguo e incluso antinómico que el uso de la cognición. Por ello, la dimensión afectiva no es siempre una buena guía que sirva de forma automática para lograr un juicio deliberativo imparcial. A su juicio, por tanto, lo importante es que «los juicios evaluativos siempre están comprometidos afectivamente y están basados en los mismos sentimientos que motivan la acción política, los cuales en última instancia buscan que la deliberación se realice sobre motivaciones políticas compartidas» (*ibid.*: 101).

El argumento de Krause sobre el concepto de «motivaciones políticas compartidas» es un intento de equiparar la dimensión afectiva de la mente humana y los impulsos motivacionales, pero quizás asocia de forma solapada la dimensión conativa con la dimensión afectiva, como si la conación solamente existiera para dar forma razonable a cierta dispersión de los sentimientos, como si su principal misión fuera encauzar las emociones de forma socialmente adecuada, en un equívoco proceso de recursividad cognitiva (Searle, 1995 [1996]; Honneth, 2005 [2007]: 114). La realidad es que la dimensión conativa (Hilgard, 1980) tiene entidad propia y genera ella misma tensiones productivas contra la razón y los sentimientos (Barnett y Ratner, 1997: 303). No siempre van de la mano, no siempre están alineadas: en numerosas ocasiones las motivaciones que impulsan a la acción política están en contradicción con los sentimientos que se tienen sobre dicha acción. De hecho, si Krause admite que los sujetos modernos no son soberanos (Krause, 2011) es porque, seguramente, tampoco lo son emocionalmente. Volviendo al caso de la mentira piadosa de Kant, no es difícil imaginar que la decisión de la persona A estará motivada de forma errática, es decir, tanteará de forma no-soberana cuáles son las posibilidades de ejercer el «arte de decir la verdad» dentro de un contexto político y normativo en el que encuadrará su acción, y asumirá después las consecuencias.

En resumen, los planteamientos de estos autores adolecen de la misma limitación en la medida en que no resaltan suficientemente la dimensión *conativa* de la motivación política, sin la cual no es posible entender ninguna acción política. Tal vez sea demasiado radical pretender que la sinceridad solamente pueda darse en el espacio privado, como parecen sugerir Williams o Foucault, porque sería tanto como decir que la acción política es un puro simulacro vacío que solamente es posible llenar con motivaciones siempre falaces. Por otro lado, tal vez no sea tan negativo asumir que los sesgos cognitivos pueden estar tan equivocados como los sesgos emocionales, como parece descartar Sunstein, porque los sesgos aceptados como algo generalizable, tanto cognitiva como emocionalmente, pueden de hecho generar un debate público más interactivo y más sensato. Finalmente, tal vez cabe pensar que las «motivaciones políticas compartidas» son más dialécticas, inestables y más azarosamente políticas de lo que imagina el modelo de deliberación pública propuesto por Krause. En definitiva, es posible que la decisión de la

persona A, en su intención de ser veraz y no mentir para evitar la situación de riesgo mortal que existe sobre la persona B, debemos entenderla como una decisión simplemente *errática*, una especie de apuesta «no soberana» que va a estar condicionada por los múltiples aspectos conativos que siempre hay en juego. La persona A, más que una postura sincera, adopta en última instancia una posición *política* porque el acto mismo de decir algo veraz no se realiza en abstracto ni como un acto íntimo sino siempre dentro de un marco político sustantivo, institucional y cultural que interactúa con las motivaciones que esa persona A pueda tener para responder X, para responder Y o para abstenerse de responder. La dimensión conativa está siempre presente, y es especialmente visible cuando las dimensiones cognitiva y afectiva entran en colisión, como sucede en la mayoría de las situaciones prácticas en las que se lleva a cabo el acto de decir algo verdadero. Es en estos momentos cuando se comprueba la naturaleza relacional de la motivación política, que está orientada a lo que aquí hemos llamado la imaginación errática.

UN EJEMPLO DE CONACIÓN: EL AUTOENGAÑO

Un ejemplo especialmente controvertido de esta forma de acción política errática en que se desarrolla la conación es el fenómeno político del autoengaño. La decisión adoptada por Donald Rumsfeld para justificar la guerra de Iraq estuvo basada en la creencia de que el deseo motivacional de desatar esa guerra podía sustentarse sobre una serie de indicios, que él denominó certezas desconocidas (*unknown knowns*). Por su parte, en el ejemplo de la mentira piadosa de Kant, si aceptamos la interpretación de Sandel que sugiere que Kant estaría defendiendo una especie de «verdad engañosa», cabe plantearse si Kant pensaba que esta «solución intermedia» consiste en usar indicios «adecuados a lo verosímil» (Sloterdijk, 1999 [2004]: 305) en lugar de usar evidencias claras. Como afirma Marcia Baron, la posibilidad de que existan varias formas de construir una interpretación basada en indicios sobre cualquier hecho facilita que un fenómeno como el autoengaño se produzca (Baron, 1988).

Los ejemplos de Rumsfeld y Kant solapan distintos tipos de engaño que conviene diferenciar. En el nivel 1 estarían los engaños interpersonales que se producen supuestamente por parte de Rumsfeld hacia la opinión pública y de la persona A hacia sus interrogadores. En el nivel 2 estarían el presunto autoengaño de Rumsfeld y de la persona A. Finalmente, en el nivel 3 estarían el autoengaño de la propia opinión pública tras escuchar a Rumsfeld y el autoengaño de los propios interrogadores tras escuchar a la persona A. El autoengaño es un tipo especial de engaño en el que se da la circunstancia de que la persona engañadora y la persona engañada son la misma. Sin embargo, como afirma José Antonio Coll Mármol, «el problema de trasladar tal cual el caso interpersonal al personal es que parece convertirlo en un imposible» (Coll Mármol, 2007: 146). En el caso del engaño interpersonal (nivel 1) es necesaria la intencionalidad de engañar, pero en el caso del autoengaño (niveles 2 y 3) la existencia de esa intencionalidad es la que dificultaría que el autoengaño pueda ser considerado como tal. Si una persona tiene la intención de engañarse, el resultado sería un simulacro de

autoengaño, pero no un autoengaño como tal. Para solventar esta paradoja, los teóricos del llamado autoengaño intencionado señalan que dicho autoengaño surge porque la mente humana se divide en dos (Davidson, 1985) y, de alguna manera, una parte engaña a la otra. Pero, como afirma Coll Mármol, si este planteamiento fuera cierto, «nos enfrentaríamos ante una amenaza escéptica de primera magnitud, ante procesos que distorsionarían la verdad dentro de nosotros mismos» (Coll Mármol, 2007: 147): no cabría exigir confianza a nadie por ningún acto ya que siempre podría sospecharse que se está autoengañando de forma intencionada.

Para evitar esta situación incongruente, una parte significativa de autores que analizan el fenómeno del autoengaño se inclinan a considerar que el autoengaño es, en gran medida, un acto no intencional. Alfred Mele (1987, 1997, 2001, 2003) es el autor más conocido en defensa de esta idea. Su tesis es que el autoengaño es el resultado de un proceso conativo, de carácter motivacional, no intencionado racionalmente, que se produce como consecuencia del deseo conativo que tienen los actores sociales y políticos de que algo sea. Y para lograr que ese hecho sea, los actores reducen el nivel del error hasta un determinado umbral que les permite desarrollar una determinada creencia sobre un hecho en cuestión y ordenan de forma sesgada las posibles evidencias sobre dicho hecho, las cuales se tratarán a partir de ese momento de forma distorsionada, en forma de meros indicios. Como afirma Nail Levy, el autoengaño, visto desde esta posición no intencionalista, es algo que los sujetos experimentan sin control, no es algo que se produce de forma consciente ni calculada y, por lo tanto, debería ser considerado simplemente como «un error» (Levy, 2004: 310).

Para los críticos de esta posición no intencionalista del autoengaño, no es posible autoengañarse sin un mínimo de intención porque el autoengaño siempre se hace en contacto con la realidad, y la realidad siempre ofrece evidencias contrarias a las que supuestamente sostienen un autoengaño (Bermudez, 2000; Coll Mármol, 2007: 156). Sin embargo, la cuestión central aquí está en saber si la realidad social y política ofrece realmente evidencias de los hechos o, simplemente, emite indicios no concluyentes que tienen siempre un grado de error insoslayable. El autoengaño no intencional parte de la idea de que las motivaciones y los deseos que impulsan la acción se basan siempre en indicios y, dado que la naturaleza de las evidencias políticas suele ser incompleta y discutible, dicho autoengaño puede llevarse a cabo mediante acciones erráticas, lo cual no quiere decir que dichas acciones sean erróneas. Distinguir ambos significados del término es importante porque ayuda a entender que el autoengaño no intencional se diferencia del paralogismo kantiano porque aquel puede estar basado en una motivación y un deseo que, en realidad, no busca realizar acciones equivocadas, erróneas desde el punto de vista cognitivo-racional. Al contrario, las acciones erráticas son realizadas por sus autores como si fueran oportunidades abiertas, experimentos para que algo sea sin presuponer la aparición de un posible error sustantivo en el horizonte. Paradójicamente, solamente en el momento en el que un autoengaño errático no intencionado se convierte en un autoengaño erróneo es cuando el autoengañado, de forma retrospectiva, puede llegar a percibir la existencia presuntamente contraproducente del autoengaño, *pero nunca antes*.

Un elemento importante a tener en cuenta en el fenómeno del autoengaño, que de alguna manera juega paradójicamente a favor de su utilización, es que este mecanismo conativo de la motivación humana puede ser visto como deseable en aquellas situaciones en las que existe un atasco decisional, un encontronazo entre argumentaciones contrapuestas o sentimientos confrontados, y en ese escenario se plantea la necesidad de que algo sea, de que aparezca la imaginación errática para favorecer que se produzca una acción como tal. Pensar que el autoengaño es siempre algo negativo significa asumir que cualquier errancia es siempre errónea, lo cual no es cierto. Como diría Hirschman, este ha sido el argumento racional por excelencia que apelaba a la retórica del riesgo para hacer imposible cualquier intento de cambio a través de acciones humanas (Hirschman, 1991 [2004]).

Si consideramos que el autoengaño puede tener en ocasiones alguna virtualidad, en este caso se puede ver claramente cuál es la diferencia entre el supuesto autoengaño de Rumsfeld y el autoengaño de la persona piadosa de Kant. En el primer caso se trata de un autoengaño imposible, carente de cualquier voluntad de ser errático, porque en todo momento la intención del político no fue la de engañarse sino la de engañar, con el argumento retórico de que no podía haber evidencias de ningún tipo que parasen la voluntad de ir a la guerra. En el segundo caso, sin embargo, se trataría de un autoengaño claramente errático, porque la persona A tiene la motivación para buscar una «situación intermedia». En el primer caso se trataría de un *errar erróneo* porque su autor sabía que su acción estaba basada en premisas falsas, mientras que en el segundo caso se trataría de un *errar errático* porque no hay premisas falsas en su activación, al contrario, su acción estaría motivada por el deseo de realizar un acto guiado por el coraje de decir la verdad de alguna manera (Foucault, 1984 [2010]), sin un control directo de sus consecuencias, a la simple espera de que algo sea.

Hay una última cuestión relacionada con el autoengaño en los dos ejemplos utilizados en este trabajo, y son todas aquellas personas que, de alguna manera, pudieron haberse autoengañado con las explicaciones dadas por Rumsfeld o, en el ejemplo de Kant, podrían haberse autoengañado con las respuestas que hubiera dado la persona A. En el primer caso, el autoengaño está relacionado con la existencia de un clima comunicativo que, posiblemente, hizo que las creencias contrarias quedaran ofuscadas (Lewandowski *et.al.*, 2009, 2017). En el segundo caso, sin embargo, el autoengaño está relacionado con el grado de motivación que esta presunta sinceridad de la persona A puede inducir para hacer o dejar de hacer algo. Aquí el autoengaño es una actitud errática que depende en última instancia del deseo que estas personas —en este caso, los asesinos— tenían para ejecutar una determinada acción.

CONCLUSIONES

A modo de corolario de todo lo dicho hasta ahora se pueden hacer tres afirmaciones básicas. Primero, no es equiparable la tensión que surge en una decisión basada en

emociones y una decisión basada en la razón, cuando la razón y los sentimientos están en conflicto. Las llamadas *razones enfrentadas* que surgen frente a una decisión emocional (que llevan a una posible justificación del engaño basándose en prejuicios, como ocurre en el ejemplo de Rumsfeld) no es comparable con los llamados *sentimientos enfrentados* que surgen frente a una decisión racional (que llevan a una posible justificación del engaño basándose en sentimientos piadosos, como ocurre en el ejemplo de Kant). Mientras que una decisión emocionalmente adornada de sentimientos patrióticos como el caso de Rumsfeld puede constituir un problema de legitimidad de la acción si las motivaciones y los deseos no están claramente expuestos, el supuesto engaño piadoso kantiano es un caso que demuestra que la razón si reconocería sus limitaciones soberanas al margen de las motivaciones y los deseos. En cualquiera de los casos, sin embargo, se observa que el debate entre la razón y los sentimientos es engañoso cuando se plantea de forma binaria sin tener en cuenta que hay más elementos en juego a la hora de motivar una acción política concreta.

En segundo lugar, podemos decir que en aquellas situaciones controvertidas en las que hay confrontación entre la razón y las emociones políticas, la mejor solución es admitir que no es posible racionalizar tales *sentimientos encontrados* en una solución racional óptima y que, por tanto, cualquier intento de racionalización parcial, esto es, seleccionar aquellos sentimientos que la razón acepta como buenos y desechar sentimientos considerados cognitivamente como malos, sería una salida falsa. En los casos donde la razón y los sentimientos van en direcciones opuestas, las acciones políticas no se llevan a cabo mediante procesos de mejora sofisticada en el uso de la razón ni mediante buenos sentimientos aceptados socialmente, sino que estarían basadas en lo que aquí hemos denominado motivaciones erráticas. Una acción política errática es aquella que está guiada por el deseo de lograr ciertos objetivos, considerados sinceros, dentro de contextos contingentes y abiertos. El carácter errático de las acciones no busca deliberadamente el error, sino más bien parte del hecho de que en toda acción política basada en motivaciones sinceras siempre hay sesgos que pueden ser minimizados, aunque nunca serán erradicados completamente.

Finalmente, en tercer lugar, hemos visto que la razón y las emociones pueden concebirse como dos posiciones incompletas que se necesitan mutuamente. En este sentido, es posible sustituir la relación binaria entre razón y sentimientos, donde el objetivo es la búsqueda de la fuente específica que ofrezca una posición política verdadera, por una relación a tres bandas entre la razón, los sentimientos y la motivación, con sus múltiples colisiones y colusiones, donde el objetivo es saber cómo se construye de forma errática la verdad a través de las motivaciones y los deseos que impulsan los conatos políticos. Como hemos tratado de explicar, cuando la razón y los sentimientos están enfrentados, que suele ser lo más habitual, toda acción política guiada por motivaciones es necesariamente errática, lo cual no quiere decir que sea errónea. El análisis que hemos realizado del autoengaño puede ser visto como un ejemplo específico de acción errática en situaciones de tensión cognitivo-emocional. Obviamente, no todas las acciones erráticas están basadas en el autoengaño, pero en todas las acciones donde existe tensión de carácter cognitivo-emocional los conatos de acción incorporan un grado de errancia inevitable. Ese carácter errático es lo que mueve a que la acción finalmente se lleve a cabo. Que

la errancia sea errática o sea errónea (Steiner, 1997 [1998]) depende, en última instancia, de cuál sea la relación entre la acción política con el resto de las facultades, cognitivas y emocionales puestas en juego en cada circunstancia política.

Referencias

- Allport, Gordon. 1954. *The Nature of Prejudice*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Andrejevic, Marc. 2013. *Infoglut: How Too Much Information is Changing the Way we Think and Know*. Nueva York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139176101>.
- Arendt, Hannah. 1967 [1996]. «Verdad y Política», en Hannah Arendt (ed.), *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Península.
- Arias, Manuel. 2017. *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*. Barcelona: Página Indómita.
- Barnett, Douglas y Hillary H. Ratner. 1997. «Introduction: The Organization and Integration of Cognition and Emotion in Development», *Journal of Experimental Child Psychology*, 67: 303-316. Disponible en: <https://doi.org/10.1006/jecp.1997.2417>.
- Baron, Marcia. 1988. «What is Wrong with Self-Deception?», en Brian P. McLaughlin y Amelie O. Rorty (eds.), *Perspectives of Self-Deception*. Berkeley: California University Press.
- Bermúdez, José Luis. 2000. «Self-Deception, Intentions, Contradictory Beliefs», *Analysis*, 60 (4): 309-319. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/analys/60.4.309>.
- Coll Mármol, Jesús Antonio. 2007. «Autoengaño y responsabilidad», *Teorema: Revista Internacional de Filosofía*, 26 (3): 145-160.
- Conly, Sarah. 2012. *Against Autonomy. Justifying Coercitive Paternalism*. Cambridge MA: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139176101>.
- Daase, Christopher y Oliver Kessler. 2007. «Knowns and Unknowns in the ‘War on Terror’: Uncertainty and the Political Construction of Danger», *Security Dialogue*, 38 (4): 411-434. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0967010607084994>.
- Davidson, Donald. 1985. «Deception and Division», en Ernest Lepore y Brian P. McLaughlin (eds.), *Actions and Events*. Nueva York: Basil Blackwell.
- Finkelstein, David H. 2003. *Expression and the Inner*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Foucault, Michel. 1982 [2017]. *La parrèsia*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Foucault, Michel. 1984 [2010]. *El Coraje de la Verdad. El Gobierno de sí y de los otros II. Curso en el Collège de France, 1983-1984*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Frankfurt, Harry G. 2005 [2006]. *On Bullshit. Sobre la manipulación de la verdad*. Barcelona: Paidós.
- Gadamer, Hans-Georg. 1960 [1995]. *Verdad y método*. Salamanca: Sígueme.

- Gaukroger, Stephen. 2010. *The Collapse of Mechanism and the Rise of Sensibility. Science and the Shaping of Modernity, 1680-1760*. Oxford: Oxford University Press.
- Gigerenzer, Gerd. 2007. *Gut Feelings. The Intelligence of the Unconscious*. Nueva York: Viking.
- Guyer, Paul. 2008. *Knowledge, Reason and Taste. Kant's Response to Hume*. Princeton NJ: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400824472>.
- Habermas, Jürgen. 1996 [1997]. «El giro pragmático de Rorty», *Isegoría: Revista de Filosofía Moral y Política*, 17: 5-36. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/isegoria.1997.i17.196>.
- Heidegger, Martin. 1932 [2015]. *De la esencia de la verdad: Sobre la parábola de la caverna y el Teeteto de Platón*. Barcelona: Herder.
- Hilgard, Ernest R. 1980. «The Trilogy of Mind: Cognition, Affection, and Conation», *Journal of the History of the Behavioral Sciences*, 16 (2): 107-117. Disponible en: [https://doi.org/10.1002/1520-6696\(198004\)16:2%3C107::AID-JHBS2300160202%3E3.0.CO;2-Y](https://doi.org/10.1002/1520-6696(198004)16:2%3C107::AID-JHBS2300160202%3E3.0.CO;2-Y).
- Hirschman, Albert O. 1991 [2004]. *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Honneth, Axel. 2005 [2007]. *Reificación. Un estudio de la teoría del reconocimiento*. Madrid: Katz.
- Honneth, Axel. 2007 [2009]. *Patologías de la razón. Historia y actualidad de la teoría crítica*. Madrid: Katz.
- Kahneman, Daniel. 2011 [2013]. *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Debate.
- Kant, Immanuel. 1797 [2017]. «Sobre un presunto derecho de mentir por filantropía», en Immanuel Kant (ed.), *En defensa de la Ilustración*. Barcelona: Alba.
- Kennedy, Ellen. 2004 [2012]. *Carl Schmitt en la República de Weimar*. Madrid: Tecnos.
- Krause, Sharon R. 2008. *Civil Passions. Democratic Deliberation and Moral Sentiment*. Princeton NJ: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400837281>.
- Krause, Sharon R. 2011. «Bodies in Action: Corporeal Agency and Democratic Politics», *Political Theory*, 39 (3): 299-324. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591711400025>.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 1985 [1987]. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Levy, Neil. 2004. «Self-Deception and Moral Responsibility», *Ratio*, 17 (3): 294-311. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0034-0006.2004.00255.x>.
- Lewandowsky, Stephan, Ullrich Ecker y John Cook. 2017. «Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the 'Post-Truth' Era», *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6 (4): 353-369. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jarmac.2017.07.008>.
- Lewandowsky, Stephan, Werner Stritzke, Klaus Oberauer y Michael Morales. 2009. «Misinformation and the 'war on Terror': When Memory Turns Fiction into Fact», en Werner Stritzke, Werner, Stephan Lewandowsky, David Denemark,

- Joseph Clare y Frank Morgan (eds.), *Terrorism and Torture: An Interdisciplinary Perspective*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Leyens, Jacques-Philippe, María Paola Paladino, Ramón Rodríguez-Torres, Jeroen Vaes, Stephanie Demoulin, Armando Rodríguez-Pérez y Ruth Gaunt. 2000. «The Emotional Side of Prejudice: The Attribution of Secondary Emotions to Ingroups and Outgroups», *Personality and Social Psychology Review*, 2: 186-197. Disponible en: https://doi.org/10.1207/S15327957PSPR0402_06.
- Loriaux, Sylvie. 2014. «Deception, Right, and International Relations: A Kantian Reading», *European Journal of Political Theory*, 13 (2): 199-217. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885113486881>.
- Luhmann, Niklas. 1981 [1993]. *Teoría política en el Estado del bienestar*. Madrid: Alianza.
- Mele, Alfred R. 1987. *Irrationality*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mele, Alfred R. 1997. «Real Self-Deception», *Behavioral and Brain Sciences*, 20 (1): 91-102.
- Mele, Alfred R. 2001. *Self-Deception Unmasked*. Princeton NJ: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400823970>.
- Mele, Alfred R. 2003. «Emotion and Desire in Self-Deception», en Anthony Hatzi-moysis (ed.), *Philosophy and the Emotions*, Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Nicolás, Juan Antonio y María José Frápolli. 2012. *Teorías contemporáneas de la verdad*. Madrid: Tecnos.
- Rorty, Richard. 1987 [1996]. «Ruidos poco conocidos: Hesse y Davidson sobre la metáfora», en Richard Rorty (ed.), *Objetividad, relativismo y verdad*. Barcelona: Paidós.
- Rorty, Richard. 2000. «Universalidad y verdad», en Richard Rorty y Jürgen Habermas (eds.), *Sobre la verdad: ¿validez universal o justificación?* Buenos Aires: Amorrortu.
- Sandel, Michael. 2009 [2011]. *Justicia. ¿Hacemos lo que debemos?* Barcelona: Debate.
- Searle, John. 1995 [1996]. *El redescubrimiento de la mente*. Barcelona: Crítica.
- Sigelman, Lee, Kenneth Newton, Kenneth J. Meier y Bernard Grofman. 2010. *The Wit and Humour of Political Science*. American Political Science Association y European Consortium of Political Research.
- Sloterdijk, Peter. 1983 [2003]. *Crítica de la razón cínica*. Madrid: Siruela.
- Sloterdijk, Peter. 1999 [2004]. *Esferas. Volumen II. Globos: macrosferología*. Madrid: Siruela.
- Steiner, George. 1997 [1998]. *Errata. Examen de una vida*. Madrid: Siruela.
- Sunstein, Cass R. 2014 [2017]. *Paternalismo libertario. ¿Por qué no un empujoncito?* Barcelona: Herder.
- Toscano, Manuel. 2017. «Es mentira», *Letras Libres*, 190: 56-57.
- Villacañas, José Luis. 2001. «Esferas de acción y sistema filosófico: El carácter imprescindible de la metáfora», *Daimon: Revista de Filosofía*, 24: 111-126.
- Villaverde López, Guillermo. 2018. «Mentira, publicidad y ocultamiento en la filosofía práctica de Kant», en Nuria Sánchez Madrid (ed.), *Poéticas del sujeto*,

- cartografías de lo humano. La contribución de la Ilustración europea a la historia cultural de las emociones.* Madrid: Universidad Complutense.
- Walzer, Michael. 1977 [2002]. *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos.* Barcelona: Paidós.
- Weber, Max. 1919 [1994]. «La política como vocación», en Max Weber (ed.), *El Político y el científico.* Madrid: Alianza.
- Weber, Max. 1922 [1984]. «La naturaleza de la acción social», en Max Weber (ed.), *La acción social: ensayos metodológicos.* Barcelona: Península.
- Williams, Bernard. 1981. *Moral Luck.* Cambridge MA: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139165860>.
- Williams, Bernard. 2002 [2006] *Verdad y veracidad. Una aproximación genealógica.* Barcelona: Tusquets.
- Zizek, Slavoj. 2004. «What Rumsfeld Doens't Know That He Knows About Abu Grhaid». Disponible en: www.lacan.com/zizekrumsfeld.htm.
- Zolo, Danilo. 2006 [2007]. *La justicia de los vencedores. De Nuremberg a Bagdad.* Madrid: Trotta.

Presentado para evaluación: 27 de noviembre de 2018.

Aceptado para publicación: 22 de junio de 2019.

CARMELO MORENO

carmelo.moreno@ehu.eus

Profesor titular de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco. Sus campos de investigación incluyen la teoría política, estudios sobre identidad política, nacionalismo o la relación entre humor y política. Entre sus últimos trabajos destacan: «The Sovereign State and the Right to Secede. Historical Examples and Theoretical Reasons Concerning the Benefits of Political Regulation», en López-Basaguren, Alberto y Leire Escajedo: *Claims for Secession and Federalism* (2019); «La patria simpática y sus enemigos. Algunas enseñanzas del «espectador imparcial» de Adam Smith aplicadas a las modernas democracias multinacionales», en *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, 8 (2018); «Sobre trilemas y trileros. Por qué la ideología es cosa de tres y las emociones ayudan a gestionar las distintas opciones sobre la idea de igualdad», en *Revista de Estudios Políticos*, 176 (2017).

Las élites políticas y la paz territorial en Colombia: un análisis de discurso en torno al Acuerdo de Paz

*Political elites and territorial peace in Colombia:
a discourse analysis of the Peace Agreement*

HERIBERTO CAIRO

Universidad Complutense de Madrid

JERÓNIMO RÍOS

Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Cairo, H. y Ríos, J. (2019). Las élites políticas y la paz territorial en Colombia: un análisis de discurso en torno al Acuerdo de Paz. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 91-113. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.50.04>

Resumen

Una de las reflexiones que mejor caracteriza el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC en noviembre de 2016 es posiblemente que la paz debe tener un enfoque territorial para que resulte estable y duradera. Sin embargo, ¿qué se entiende por paz territorial? Este trabajo muestra, a partir del análisis del discurso de algunos de los protagonistas directos del Acuerdo, que existen diferentes maneras de entender el alcance y sentido de la paz territorial en Colombia, en función del actor que lo interpreta. Así, la paz territorial abarcaría desde un enfoque que se aproxima a una democracia más radical y comprensiva, hasta un planteamiento para el que el Acuerdo supone una entrega gratuita de poder a las FARC, pasando por la necesidad de superar las causas objetivas de la violencia y de promover el fortalecimiento institucional.

Palabras clave: paz, geopolítica, narrativas espaciales, análisis de discurso, Colombia

Abstract

One of the reflections that best characterizes the Peace Agreement signed between the Colombian Government and the FARC guerrilla group in November 2016 is perhaps that peace must be given a territorial approach in order to make it stable and long-lasting. However, what does territorial peace mean? Through the analysis of the discourse of some protagonists directly involved in the Agreement, this work shows that there are different ways of understanding the scope and meaning of territorial peace in Colombia, depending on the actor that interprets it. Accordingly, territorial peace spans from an approach close to the most radical and

comprehensive democracy, to one according to which the Agreement entails a free transfer in November of power for the FARC, or even the need to overcome the objective causes of violence and the promotion of institutional strengthening.

Keywords: peace, geopolitics, spatial narratives, discourse analysis, Colombia

INTRODUCCIÓN

No es fácil encontrar antecedentes del concepto de «paz territorial» que se ha desarrollado en Colombia en los últimos dos años. Por ejemplo, el trabajo de Gibler (2007: 509) sobre la paz territorial hay que enmarcarlo en el debate de la paz liberal o democrática, y afirma que dos Estados democráticos, en particular vecinos, no tendrán asuntos territoriales pendientes (Sjoberg, 2014). Es decir, los Estados democráticos no solo serían menos proclives a la guerra, sino especialmente a la guerra por motivos territoriales. La democracia liberal garantizaría la paz. Enseguida volvemos sobre esta cuestión, pero queda claro que en este caso la expresión, aplicada en sentido estricto a conflictos internacionales, no alude a lo mismo que en el caso colombiano; aunque, de hecho, haya interpretaciones que se acerquen a la idea de paz liberal

Cabe afirmar con bastante precisión que la primera vez que se usó la expresión «paz territorial» asociada al proceso de paz colombiano¹ —es decir, la paz no es algo que existe o no existe, sino que es un proceso de transformación de una situación política caracterizada por el enfrentamiento violento entre las partes a otra donde los desencuentros se resuelven políticamente, y normalmente estos procesos tienen fases (diálogo, negociación, firma de acuerdos e implementación de los mismos) y graduaciones—, fue por parte de Sergio Jaramillo, alto comisionado para la Paz del Gobierno colombiano, en una conferencia dictada en Harvard en 2014. Para él es un enfoque decisivo de la paz, que se combina necesariamente con la extensión de los derechos entre la población. Más en concreto:

Lo que me interesa resaltar es que tenemos que aprovechar el momento de la paz para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio que con el tiempo van a hacer valer los derechos de todos por igual. [...] Para avanzar en esa dirección, hay que complementar el enfoque de derechos con un enfoque territorial.

-
1. Lo cual no quiere decir que surja de forma excepcional. De hecho, antes de que se acuñase el término existía la certeza de que el conflicto era diferente según la región del país. Las instituciones del Estado, de hecho, operarían de forma diferente en las distintas regiones «según su relación con las redes de poder previamente existentes en ellas y su inserción en la vida económica y los grados de cohesión y jerarquización sociales que hayan logrado desarrollar» (González González, 2009: 202). Estas perspectivas se desarrollaron particularmente en el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y en el Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, la Convivencia Ciudadana y el Fortalecimiento Institucional (ODECOFI).

Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz. [...] Eso es lo que llamo la paz territorial (Jaramillo, 2014: 1).

Pareciese que el autor aboga por una descentralización estatal que permitiese abordar mejor la solución de los problemas que están en la base del conflicto. Ciertamente, la descentralización en Colombia es tan necesaria, tanto para fluidificar la Administración como para mejorar las relaciones entre esta y los ciudadanos, como en el resto de países latinoamericanos unitarios y centralistas. Es una reforma que se está llevando a cabo en las últimas décadas en muchos países (Finot, 2001; Albuquerque, 2004; PNUD, 2010).

No obstante, la definición de «paz territorial» admite otro componente crítico, pues se plantea que el «enfoque territorial» es un complemento del «enfoque de derechos». Es decir, en otras palabras, un complemento con las medidas propias de la «paz liberal» o «paz democrática» que, aunque desarrollada, como ya se ha dicho, para referirse a la baja probabilidad de que se desarrollen guerras entre Estados democráticos (Doyle, 2000), en términos de conflictos internos asocia una paz estable a la consolidación democrática. Respecto de esto, se ha demostrado en muchas ocasiones que, finalmente, no se produce debido a la intervención externa y sus ramificaciones en el país: según Le Billon (2008), la corrupción es el resultado de los procesos de construcción de paz liberal, y la corrupción, entre otros factores, termina por enfangar la paz postconflicto.

Los Acuerdos de Paz con las FARC incorporan en buena parte de su articulado y en los cinco puntos negociados (además de la verificación e implementación) un fuerte componente territorial y municipal en favor de las regiones más golpeadas por la violencia, si bien en ningún momento se hace referencia expresa a la «paz territorial». Así, en el primero de los puntos, sobre reforma rural integral, los compromisos adquiridos tienen como principal finalidad la transformación de la estructura agraria pues, aunque Colombia es rural en tres cuartas partes de su superficie, como señalaba hace años el PNUD (2011), aproximadamente solo el 1,1 % de la población es propietario de más del 50 % de la tierra.

Por ello, el primer punto del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC tiene como elementos transversales tres componentes nucleares para garantizar una reforma rural integral: a) erradicación de la pobreza; b) acceso progresivo a la propiedad y, finalmente, c) democratización de la tenencia de la tierra. Y esto, de acuerdo con dos principios motores como son la asociatividad solidaria por medios de formas de promoción de ocupación de campo desde economías de modelo cooperativo, y el apoyo a las denominadas «zonas de reserva campesina» (ZRC), donde existe una marcada impronta por adaptar el acuerdo a un enfoque transversal de género y multicultural para regular, legitimar y promover la participación de las comunidades rurales más afectadas por el conflicto armado, así como el uso y disposición de la tierra.

Otro elemento destacable, de los muchos del acuerdo, es que los dos instrumentos de reforma rural integral mencionados se integran con la necesidad de transferir

recursos, líneas de crédito, infraestructura vial, de riego y eléctrica, así como desarrollo social, de educación y vivienda, a estas regiones, lo cual responde a una fuerte impronta *municipalizadora*. Ello se plasma en lo que los acuerdos denominan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo cual imbrica las demandas territoriales *ex profeso*, que convergen en una notable heterogeneidad de las necesidades locales con las inversiones en clave nacional. Estas inversiones buscan integrar y satisfacer los proyectos reivindicados desde la instancia municipal. Esto resulta especialmente relevante porque si bien no supone un proceso real de descentralización, sí que se trata de una aproximación al ideal de democracia local y, por extensión, de mayor proximidad entre la necesidad social y la decisión política.

El segundo punto incorpora la dimensión territorial en la participación política, pues una de las prioridades al respecto de las FARC gravita en torno a la construcción de un marco jurídico que confiera derechos y garantías al ejercicio de la oposición política, en general, y de nuevos movimientos sociales, en particular.

En este sentido, el nivel territorial juega un papel de gran importancia, por lo que el acuerdo prevé la creación y garantía de espacios mediáticos e informativos que permitan visibilizar este nuevo discurso político, tanto por medio de la concesión de radios comunitarias en aquellos enclaves más afectados por el conflicto, como abriendo espacios en emisoras y canales institucionales y regionales. Esto responde a la necesidad de reivindicar la atención de las demandas de los colectivos más afectados por el conflicto, pero también a la de producir y divulgar contenidos que fomenten una cultura de paz con justicia social y reconciliación. Así, visibilizar, problematizar y politizar muchas de las necesidades irresolutas en el nivel local es un elemento que el Acuerdo identifica como prioritario; de ahí que en este punto se enfatiza la necesidad de fortalecer y empoderar a la ciudadanía en la dimensión local a efectos de participación, control y seguimiento a los compromisos adquiridos.

Finalmente, otro aspecto destacable de la cuestión territorial redundaría en esta misma necesidad de fortalecer la visibilidad de estos escenarios rurales, *invisibilizados* por el conflicto. Para ello se crearon dieciséis circunscripciones transitorias especiales para la paz, que conducirían a la elección de dieciséis representantes en la Cámara por un período de dos mandatos presidenciales. Esto tenía la intencionalidad de integrar a personas de estos territorios o desplazados por la violencia de los mismos, con la única salvedad de que no podrían presentarse ni los partidos políticos con representación en el Congreso de la República ni tampoco por el partido que surgiera del tránsito de las FARC a la actividad política. No obstante, esta previsión no se ha podido materializar porque no se llegó a tramitar en el Congreso por la obstrucción de los opositores al Acuerdo de Paz.

El punto tres, relacionado *stricto sensu* con el fin del conflicto en lo que tiene que ver nuevamente con la dimensión territorial, se centra en los aspectos del abandono de las armas y concentración de los excombatientes de las FARC para facilitar su tránsito a la normalidad y la vida civil. Por ello, en este punto se comprometen veinte zonas veredales transitorias de normalización y siete puntos transitorios de normalización. A estas zonas y puntos deben dirigirse los diferentes frentes y bloques de las FARC

teniendo en cuenta los que han sido los escenarios preponderantes que, en los últimos años, condensaron la presencia y el activismo guerrillero. Así, la mayoría de ellos se concentran en Antioquia, nororiente y suroccidente del país.

Por su parte, en el punto cuatro, relacionado con el fin del problema de las drogas ilícitas, se aprecia la dimensión territorial en la medida en que la solución de las drogas ilícitas pasa, imperativamente, y tal y como reconoce el acuerdo, por un programa integral de sustitución de cultivos ilícitos. La explicación hay que buscarla en que, si bien en 2013 la superficie cultivada era de 48 000 ha, en 2014 ascendía a 69 000 ha, en 2015 a 96 000 ha (UNODC, 2016) y, en 2016, ya terminó por duplicarse² al ascender prácticamente a 188 000 ha.

En todo caso, se ha generado una literatura cada vez más extensa en Colombia sobre el tema de la paz territorial, y el concepto se usa frecuentemente en los medios de comunicación de masas entendido, por ejemplo, como un necesario esfuerzo de municipalización de la política (Caballero, 2016), una deuda con el escenario rural colombiano susceptible de fracasar si no se interviene sobre los problemas de corrupción política y desafección ciudadana (Guarín, 2016) o el fortalecimiento «de abajo a arriba» de la democracia local (Reyes, 2015). Asimismo, otras referencias, entre las muchas que aluden al concepto de paz territorial, destacan la atribución de justicia social con enfoque diferencial (Conteras, 2016), el imperativo de poner en marcha un proceso descentralizador que ponga fin al abandono estatal y las amenazas criminales que se encuentran en parte del país (Barbosa, 2016) o la eliminación de las causas sociales de la violencia en el territorio (Molano y Celis, 2016). Es más, si se realiza una búsqueda en los tres principales medios escritos del país, que son *El Tiempo*, *El Espectador* y *Semana*, el número de columnas y editoriales donde se menciona la expresión «paz territorial» arroja un prolijo resultado, tanto que entre enero de 2012 y abril de 2017 se pueden encontrar trescientas treinta columnas en *El Espectador*. A su vez, entre agosto de 2016 y abril de 2017 se contabilizan 47 columnas en *El Tiempo* —casi una semanal—, y otra columna semanal en *Semana*, casi consecutivamente, desde hace tres años.

En el campo académico se deben mencionar los trabajos de Cairo *et al.* (2018) —que problematiza la construcción semántica de la paz territorial— y de Ríos y Gago (2018) —sobre las expectativas que las alcaldías tenían en relación con la implementación del Acuerdo de Paz desde una mirada territorial—. En la misma dirección que este último se encuentran la investigación etnográfica de Lederach (2017) en la alta montaña, en la región de los Montes de María, que analiza las prácticas y discursos campesinos sobre la paz territorial; el trabajo de Idler *et al.* (2018), que aborda la construcción de territorios de paz —como prácticas de resistencia ciudadana y recomposición del tejido social— en Las Mercedes, en Norte de Santander, o el de Courtheyn (2018), centrado en la experiencia de San José de Apartadó. Finalmente, hay trabajos focalizados en la noción de paz territorial, como el de Estupiñán (2018) sobre la necesaria relación entre paz territorial y descentralización en Colombia, o el de Uribe

2. Véase: <http://bit.ly/2KydRNJ> (consultada el 12 de abril de 2017).

(2018), que analiza la relación de paz, territorio y gobernabilidad, si bien evita problematizar la noción misma de paz territorial de una manera expresa.

El objetivo principal de este artículo sobre el significado de la expresión «paz territorial» y sus consecuencias es comprender su dimensión estratégica, es decir, cómo constituye un campo de acción ambicioso para la implementación de los Acuerdos de Paz. La pregunta central de investigación gira en torno a si dicho concepto resultó del consenso entre las partes o, por el contrario, es imaginado por cada uno de los principales actores políticos de diferente manera. Para responder a dicho pregunta, consideramos que lo importante era recoger las narrativas de los actores, y para ello realizamos entrevistas semiestructuradas en profundidad entre los protagonistas del proceso de paz y algunos de sus más tenaces opositores.

Para cumplir con lo anterior, el trabajo comienza con una discusión sobre el sentido de discurso y práctica de paz desde la mirada proveniente de la geopolítica crítica. Tras ello, se presentan los elementos metodológicos que comprenden este artículo, en el que la atención y el análisis de los relatos de las elites políticas del Gobierno, la oposición política, las FARC y las Fuerzas Militares en relación con el alcance y significado de la paz territorial en Colombia son el principal elemento de reflexión. De este modo, se presenta un significado polisémico y problemático del que se trata, muy posiblemente, del concepto más novedoso e importante del Acuerdo de Paz suscrito entre la guerrilla y el Gobierno colombiano.

GEOPOLÍTICA CRÍTICA: DISCURSOS Y PRÁCTICAS DE PAZ

La geopolítica tradicional se presentaba como una ciencia. Ratzel (1896) subtitulaba así el que puede ser considerado como primer trabajo de geopolítica: «Una contribución a la geografía política científica». La geopolítica, asentada definitivamente por Mackinder (1904), tenía que buscar las leyes que regían los fenómenos políticos en el espacio. Esto no estaba reñido con la idea de que era un arte del gobierno del espacio, que desarrolló más intensamente la escuela nacionalsocialista (Haushofer, 1927 [2011]; Cairo, 2011). Se trataba de producir textos normativos que pretendían mostrar a los gobernantes el camino que seguir en la política internacional.

En los años setenta y ochenta se produjeron varios intentos por parte de diferentes geógrafos radicales de encontrar un nuevo sentido a la geopolítica que han servido para que la disciplina tenga un nuevo auge. Uno de los pioneros en esta tarea fue el francés Yves Lacoste, que edita desde 1976 la revista *Hérodote*, donde han aparecido numerosos análisis geopolíticos de diversas áreas del planeta que hacen hincapié en el análisis de las situaciones de conflicto. Para Lacoste la geopolítica es, en tanto que parte de la geografía, «un saber estratégico estrechamente unido a un conjunto de prácticas políticas y militares» (1976 [1977: 7]). Este norte de la disciplina, según Lacoste, se habría perdido en la geografía académica, por lo que se habría producido un divorcio entre la Geografía «de los profesores» y la «de los estados mayores», la primera perdida en disquisiciones poco útiles (y, en ocasiones, alienantes) y la segunda «al servicio» del poder.

Finalmente, en los años noventa eclosiona una propuesta específica para elaborar una geopolítica crítica, tal y como la denominan Dalby (1991) y Ó Tuathail (1996). Esta se beneficiaba del camino abierto por algunas de las perspectivas radicales a las que nos hemos referido, pero las trascendía. La denuncia de la geopolítica tradicional como una disciplina auxiliar del Estado no conducía, como en el caso de Lacoste, a una esteril tensión entre saber «útil» y saber «enmascarador», ya que en este caso se define la Geopolítica como una práctica discursiva por la cual diversos grupos de «intelectuales de gobierno» (*intellectuals of statecraft*) «espacializan la política internacional para representarla como un “mundo” caracterizado por tipos determinados de lugares, gentes y relatos» (Ó Tuathail y Agnew, 1992: 192).

El discurso de las elites forma parte fundamental de cualquier discurso geopolítico que, como señalaban Agnew y Corbridge, se refiere a «la forma en la que la geografía de la economía política internacional ha sido “escrita y leída” en las prácticas de las políticas económicas y exteriores [de los Estados] a lo largo de diferentes períodos de orden geopolítico. “Escrito” alude a la forma en que las representaciones geográficas son incorporadas en las prácticas de las elites políticas. “Leído” alude a las formas en que esas representaciones son comunicadas» (Agnew y Corbridge, 1995: 46-47).

Definir así el discurso geopolítico permite huir de una doble simplificación: la idealista, que tienen los enfoques textualistas que intentan explicar las prácticas sociales como epifenómenos del lenguaje; y la determinista, que reduce el discurso a una mera ideología o un conjunto de ideas determinadas por las prácticas sociales —a menudo económica— o que son funcionales para su representación (Cairo y Pastor, 2006: 12-13). En este sentido, el discurso geopolítico se fundamentaría en la relación dialéctica entre las «representaciones del espacio» y las «prácticas espaciales», que afirmaba Henri Lefebvre (Lefebvre, 1974). Las prácticas espaciales se refieren a lugares específicos y conjuntos espaciales interrelacionados organizados para la producción económica y la reproducción social en una formación social dada. Las representaciones del espacio implican los signos, códigos y «entendimientos» que son necesarios para hacer inteligibles las prácticas espaciales.

El concepto también lefebvriano de «espacios de representación» es útil para entender las relaciones entre los discursos geopolíticos y los procesos de identificación social, y en particular los elementos que favorecen su hegemonía y las resistencias que los minan. Esto es así porque los espacios de representación presentan simbolismos complejos que están unidos a la parte «subterránea» de la vida social, e inspiran cambios en la representación del espacio con el objetivo de transformar las prácticas espaciales. Una representación del espacio solo será dominante a largo plazo si se imbrica adecuadamente con las prácticas espaciales dominantes, pero en su mismo desarrollo se van generando las resistencias, los espacios de representación, que pueden transformar dichas prácticas.

Desde su nacimiento, la geografía está vinculada a la guerra, como mostró Lacoste en su famoso librito *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre* (Lacoste, 1976). Pero también es cierto que geógrafos anarquistas como Reclus y Kropotkin hicieron todo lo posible por desarrollar una geografía al servicio de la paz, valorando en

particular la capacidad pedagógica de la disciplina³. Sin embargo, quizás su contribución principal fue la crítica a los que intentaban adaptar las ideas de Darwin al estudio de la especie humana, el llamado darwinismo social, que conceptualizaban la guerra como una consecuencia necesaria de la «lucha por la supervivencia», que era una ley supuestamente natural a la que estaban sujetos todos los seres vivos, incluidos los seres humanos. A esa, ellos oponían otra, la del apoyo mutuo, que permitiría sobrevivir no al más fuerte sino al que mejor cooperaba con sus congéneres (Kropotkin, 1902 [1989]; Reclus, 1905-1908 [1975]).

La reflexión sobre la geografía de la paz recobra su auge tras la renovación de la geografía política de los setenta. Se suceden artículos y compilaciones⁴, pero, no obstante, están en lo cierto los que opinan que, incluso en los textos que se explicita un mayor interés por la paz, la geografía sigue prestando más atención a la guerra (Williams y McConnell, 2011). No es este el lugar para discutir el porqué, aunque aventuramos que las razones están en el título del libro ya mencionado de Lacoste; pero lo importante es que se suceden los llamamientos a desarrollar una «geopolítica de la paz» (Megoran, 2010) o una más amplia «geografía de la paz»:

Deberíamos cuestionarnos ¿qué significa la paz, cómo se entiende en diferentes contextos, para quién es la paz y en las imágenes de quién se (re)produce? Aunque los geógrafos han comenzado a explorar estas cuestiones a través de críticas a los procesos de construcción de paz liberal [...], se necesita más investigación en otros ámbitos y escalas para mostrar cómo la paz es construida, materializada e interpretada de forma diferencial (Williams y McConnell, 2011: 929-930).

Nuestro trabajo pretende insertarse en esta propuesta, mostrando que la idea de paz territorial se asocia a diferentes narrativas que, a su vez, pueden insertarse de diferente manera en diferentes discursos geopolíticos. Es decir, que queremos mostrar las diversas formas en que la paz territorial se construye, materializa e interpreta en Colombia. Por usar el símil de Koopman sobre la geopolítica y el ajedrez (Koopman, 2011: 282), intentaremos buscar cuáles son las ideas detrás de las estrategias de los alfiles, reinas y reyes del tablero en la construcción de la paz territorial, algo que es a nuestros ojos definitivamente geopolítica crítica y, hasta cierto punto, alter-geopolítica (*sensu ibid.*).

3. Kropotkin (1885) señala que: «Geography [...] must teach us, from our early childhood, that we are all brethren whatever our nationality. In our time of wars, of national self-conceit, of national jealousies and hatreds ably nourished by people who pursue their own egotistic, personal, or class interests, geography must be—in so far as the school can do anything to counterbalance hostile influences—a means of dissipating these prejudices and of creating other feelings more worthy of humanity».

4. Solo por mencionar algunas de las compilaciones más referenciadas podemos señalar la de Pepper y Jenkins (1985), la de Kliot y Waterman (1991) o la de Flint (2005). Una revisión minuciosa con bibliografía pormenorizada se puede encontrar en Mamadouh (2005).

METODOLOGÍA: NARRATIVAS Y ENTREVISTAS EN LA INVESTIGACIÓN GEOPOLÍTICA

Si aceptamos que el análisis del discurso geopolítico nos permite profundizar en el sentido de prácticas políticas —y, por tanto, espaciales— como los procesos de paz, y en este caso particular el proceso de paz colombiano, es necesario que indagemos en las narrativas diversas que conforman los discursos geopolíticos. El uso de las narrativas en la investigación social, política y geográfica es relativamente habitual desde los años setenta. Prokkola (2014) y Kuus (2013) han hecho recientes aportaciones al uso de las narrativas como método en geografía política. Analizar las narrativas permite «darle sentido a la experiencia y construyen significado» (Prokkola, 2014: 442), lo que nos permite ir más allá de un mero análisis semántico y adentrarnos en los lugares de enunciación y las estrategias de los actores que emiten el discurso.

Hay muchos modos de «capturar» las narrativas sociales existentes, pero nosotros seleccionamos dos: por un lado, consultar los artículos, conferencias y dossiers realizados sobre el tema y, por otro, realizar entrevistas semiestructuradas en profundidad a los principales actores de las negociaciones y de los subsiguientes posicionamientos tras los acuerdos. Así, sobre las entrevistas referidas, lo que se propone es un análisis de marcos de interpretación (*frame analysis*) con respecto a narrativas de las elites gubernamentales, militares, opositoras y de las FARC en relación con la paz territorial. Esto es, indagando en el universo textual propio y en la perspectiva interpretativa que se construye sobre la base de creencias e ideas de naturaleza holística tanto en torno al sentido general que supone el Acuerdo de Paz *per se*, como en relación con su aplicación en el nivel territorial.

Lo anterior conduce a observar cómo —siguiendo la argumentación de Máiz (2007) respecto a las relaciones entre identidad y territorio—, de un modo u otro, la paz territorial, en tanto que conlleva una relación con el territorio, implica un proceso de identificación abierto, dinámico y dotado de anclajes sociales, de manera tal que la paz territorial se puede entender como una suerte de producto político de la interacción resultante entre actores y estructura social y territorial.

En cualquier caso, los marcos interpretativos de la paz territorial no reflejan o expresan nunca una realidad objetiva. Todo lo contrario, cada mirada se inscribe en una estrategia retórica erigida en cómo ha de ser de crucial o no el papel del territorio en la construcción de la paz colombiana, de acuerdo a miradas, valores, ideas o símbolos que resultan profundamente heterogéneos, tal y como se puede apreciar en las diferentes narrativas presentadas. Narrativas que, indistintamente, conviven con marcos de diagnóstico (causas y problemas de la violencia en el territorio), marcos de pronóstico (lo más habituales, y centrados en ofrecer soluciones) y marcos de motivación (que plantean lógicas de acción a los protagonistas) (Snow y Bedford, 1988; Gerhards, 1995). Sea como fuere, se evita un análisis de marcos separadamente sobre los tres niveles y se opta, preferentemente, por enmarcar las categorías, relevancia, alcance y significado que, *lato sensu*, supone la paz territorial.

De este modo, y por todo lo anterior, lo que permitirá este tipo de metodología analítica es entender cómo se perciben, diagnostican, evalúan y describen las necesidades

directamente relacionadas con la superación del conflicto armado en Colombia y, en particular, desde una mirada a «lo territorial» (Máiz, 2003). Una mirada no exenta de estereotipos, metáforas, falacias, hipérboles o eufemismos (Van Dijk, 2007), pero que, en cualquier caso, muestran una gradual comprensión de la dimensión de la paz territorial, que va desde planteamientos más sistémicos, como los de las FARC, hasta respuestas más institucionales, como las del Gobierno, y que llegan, incluso, a miradas restrictivas de la paz territorial, como las de la oposición, incluso, preservadoras de un relativo nivel de *statu quo*. Para nosotros, esta es una tarea fundamental, dado que no está fijado ni en documentos oficiales ni en su uso cotidiano el concepto de «paz territorial». Las entrevistas en profundidad que hemos usado no homogeneizan las narrativas de los entrevistados, que pueden asumir algunas que son de hecho antitéticas. Por eso es muy importante hacer un análisis que no parta de preconceptos de los autores (Prokkola, 2014: 443).

En concreto se entrevistó a Sergio Jaramillo (alto comisionado de Paz del Gobierno colombiano para el diálogo de paz con las FARC en La Habana); Carlos Rojas (mayor general responsable del Comando Conjunto de Monitoreo y Verificación de los Acuerdos y miembro del Comando Estratégico de Transición para el Posconflicto Armado); Ricardo Restrepo (mayor general y subdirector general de la Policía Nacional de Colombia); Luciano Marín Arango, más conocido por su alias «Iván Márquez» (comandante del Bloque Caribe de las FARC, miembro del Secretariado y jefe del equipo negociador de las FARC-EP con el Gobierno colombiano en La Habana); Seusis Pausias Hernández, más conocido por su alias «Jesús Santrich» (miembro del Estado Mayor Central de las FARC, miembro del equipo negociador de la FARC-EP con el gobierno colombiano en La Habana); Humberto de la Calle (exministro y vicepresidente de la República, jefe del equipo negociador del Gobierno con las FARC); Marta Lucía Ramírez (exministra de Comercio Exterior y exministra de Defensa, líder del Partido Conservador y opositora al Acuerdo de Paz, además de actual vicepresidenta del país), y Alejandro Ordóñez (exprocurador general de la nación y opositor al Acuerdo de Paz). Todos ellos fueron seleccionados en tanto que eran actores clave de referencia para todo el proceso de paz, desde las negociaciones hasta la implementación.

Las entrevistas tuvieron lugar entre el 10 de febrero y el 13 de marzo de 2017. Se celebraron en diferentes lugares de Bogotá y tuvieron una duración de entre treinta y noventa minutos. Todas fueron grabadas y en todas se advirtió que su contenido podría ser citado en contextos académicos, a lo que prestaron su consentimiento los entrevistados. En tanto y en cuanto, como se señalaba anteriormente, de lo que trata este trabajo es de problematizar los diferentes significados y alcances que las elites gubernamentales y opositoras, militares y de las FARC confieren a la noción de paz territorial resultante del Acuerdo de Paz, todas las entrevistas se centraron en poner de manifiesto las acepciones, dificultades y posibilidades que para cada entrevistado sugiere este término. Así, a cada uno de los ocho entrevistados se les planteó una entrevista muy similar. Una entrevista en la que, inicialmente, se les preguntaba qué entendía cada uno de ellos por paz territorial. Una vez esta se definía, se les planteaba cuestiones sobre su relación con el Acuerdo de Paz y la superación o no que este concepto de paz territorial ofrecía para poner fin a un capítulo de conflicto armado interno de más de cincuenta años. En tercer lugar, las

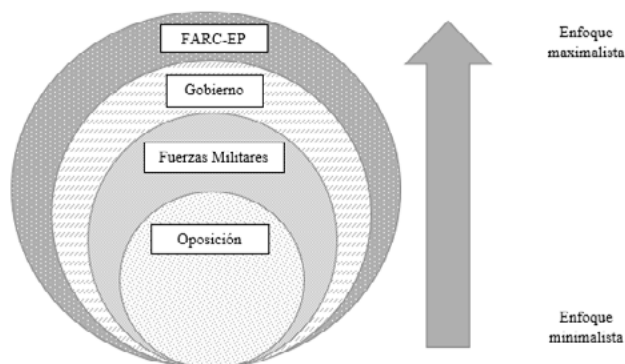
preguntas abordaban las dificultades, carencias o posibilidades que acompañaban a su particular noción de la expresión y a la relación de esta con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, especialmente, en relación con el nivel institucional y estructural del Estado. Finalmente, se invitaba a un ejercicio de prospectiva, esto es, preguntando a los entrevistados sobre las posibilidades de éxito de la paz territorial y los posibles escenarios futuros que su implementación podría dejar en el país.

A partir de ese material intentamos fijar las narrativas existentes y hacer un análisis semiológico de las mismas. Es evidente que las de estas elites políticas no son las únicas narrativas posibles, y que en la medida en que todos los colombianos son actores del proceso, de forma más o menos directa o indirecta, habría posiblemente más narrativas sobre la paz territorial y, en especial, se podrían discernir más conjuntos discursivos que los que hemos señalado sobre el conflicto y el proceso de paz, en general. Para extender estos límites de la investigación habría que diseñar una serie de grupos de discusión que comprendiesen todo el tejido social colombiano; es una investigación a la que no renunciamos, pero que se hará en una segunda etapa.

RESULTADOS: LAS NARRATIVAS SOBRE LA PAZ TERRITORIAL

Lo primero que hay que señalar es que no nos encontramos con un discurso homogéneo, fruto de un consenso, con más o menos matices, sino que los actores entrevistados mostraron enfoques discursivos muy diferentes, con diverso alcance (tabla 1) e, incluso, abiertamente enfrentados. Quizás cabría esperar estos resultados, pero no de forma tan contundente.

TABLA 1.
ENFOQUES DISCURSIVOS SOBRE LA PAZ TERRITORIAL



Oposición: paz territorial es vender el país a las FARC.

Fuerzas Armadas y de Seguridad: paz territorial es garantizar la presencia en el territorio.

Gobierno nacional: paz territorial es descentralizar.

FARC-EP: paz territorial es el “sumak kwasay”.

Fuente: elaboración propia.

Un medio de alcanzar una paz estable y duradera

Los preceptos kantianos sobre la paz nos recuerdan que es algo que debe ser «instaurado» mediante las mutuas seguridades de los adversarios (Kant, 1795 [2003]), es decir, que no puede reducirse a la negociación de la suspensión de hostilidades. Más contemporáneamente es una reflexión que hace Johan Galtung al distinguir entre una situación de paz entendida como aquella en la que no existía una guerra declarada y un concepto ampliado de paz que la considerase como «ausencia de violencia personal y ausencia de violencia estructural. Nos referiremos a ellas como paz negativa y paz positiva, respectivamente» (Galtung, 1969: 183). La «paz positiva», no obstante, implica algo más que la mera ausencia de todo tipo de violencia; en la medida en que el concepto «emergió construido en torno a ideas tales como “armonía”, “cooperación” e “integración”» (Galtung, 1985: 145), se refería también a las acciones necesarias para producir las condiciones en las que se pudiera construir la paz.

Pues bien, una de las narrativas más extendidas entre los actores del proceso de paz colombiano empieza por establecer la necesidad de que la paz sea estable y duradera y definir la paz territorial como el medio para conseguir esos fines. De esta manera, es posible observar las consideraciones que, al respecto, plantean, por ejemplo, tanto Sergio Jaramillo como las FARC, que comparten que hay una idea de ir más allá de la negociación de un cese el fuego. A tal efecto, conviene señalar que estas afirmaciones suelen ir relacionadas con análisis comparativos con el fracaso de otras experiencias de paz, especialmente en América Latina, que se consideran que, precisamente se redujeron finalmente a eso:

Aquí tenemos el propósito de terminar el conflicto armado histórico, que es la pretensión de este proceso, no solo es una negociación con las FARC, es cerrar el conflicto armado histórico. Los acuerdos tienen que ir más allá para asentar las bases de esa paz estable y duradera que es lo que dice el Acuerdo Final. Contribuir a una paz estable y duradera⁵. [...] Para el caso colombiano, si bien tiene particularidades, responde a la idea de la paz sostenible⁶.

Buscar «una base territorial»

En general, este es el eje central de las narrativas sobre la paz territorial, tanto de los que la han negociado como los que se oponen a la misma. Aquí se refleja el clivaje fundamental que se produce tanto en el conflicto —que se *periferaliza* en la última década (Ríos, 2016; 2017)— como en el referéndum sobre los Acuerdos de Paz:

5. Entrevista a Sergio Jaramillo, 10 de febrero de 2017.

6. Entrevista a Jesús Santrich, 1 de marzo de 2017.

Quizá los colombianos no nos hemos percatado suficientemente de cómo los resultados del plebiscito del 2 de octubre arrojan un resultado en función de esa cartografía que usted ha descrito. Es justamente la periferia la que vota *sí* y el centro andino el que vota *no*⁷.

Existiría una periferia olvidada, los territorios, a los que los acuerdos buscan darle voz:

Lo único que va a lograr [una paz duradera y estable] es un encauzamiento institucional de los conflictos y una mínima capacidad institucional a la gente que ha vivido en esas zonas de periferia y conflicto. De ahí nace, en mi reflexión, la idea de paz territorial⁸.

Pero estas zonas marginadas son las que ocupaban las FARC, y se convierten entonces en territorios que las fuerzas del orden (el Ejército y la Policía) deben ocupar y donde deben garantizar la seguridad:

En el Plan de Consolidación y normalización «Victoria», [...] se dan instrucciones para que las Fuerzas Armadas [...] ocupen los territorios de donde las FARC han salido a concentrarse, para evitar que en esos territorios lleguen nuevos actores generadores de violencia [...]. Es un esfuerzo donde todas las instituciones entran a formar parte de ese impulso para lograr la paz territorial⁹.

Así, incluso llegan a hablar de «seguridad territorial» (las Fuerzas Armadas) o de «seguridad ciudadana rural» (la Policía) para referirse a lo mismo: el Estado ha de estar presente. Este es un viejo tema en Colombia, que en cierto modo une la violencia a la incapacidad del Estado de hacer valer su autoridad en todo el territorio bajo soberanía. En la última Constitución de 1991 —negociada, recordémoslo, tras los acuerdos de paz con la guerrilla del M-19, buena parte del EPL y la guerrilla indigenista Quintín Lame— se intentaban tomar medidas en este sentido, algunas tan paradójicas como el restablecimiento de una institución colonial, como eran los «resguardos» indígenas, para que existiera alguna autoridad legitimada por el Estado en lugares a donde este nunca había accedido (Castillo, 2007), y que dificultaran la actividad de las guerrillas. Al igual que para el Gobierno, para las FARC sería esta la clave de la paz territorial:

Si bien las FARC es una guerrilla con presencia en todo el territorio nacional, para desarrollar su plan estratégico político-militar dividió su trabajo en regiones, en territorios. [...] Y de verdad que conocemos un poco las necesidades de la gente de cada comunidad, de cada sector, y todo esto lo hemos unido como en un solo manojito para presentarlo al Gobierno, como propuesta me refiero, a las aspiraciones de la gente en estas regiones¹⁰.

7. Entrevista a Humberto de la Calle, 27 de febrero de 2017.

8. Entrevista a Sergio Jaramillo, 10 de febrero de 2017.

9. Entrevista a Carlos Rojas, 1 de marzo de 2017.

10. Entrevista a Iván Márquez, 1 de marzo de 2017.

Y es desde esa diversidad geográfica desde donde se puede abordar la tarea, que es una pero diversa:

Desde la base territorial y las zonas profundas de esta Colombia olvidada [es] desde donde hay que hacer la construcción de la paz¹¹.

No serían zonas solo marginadas, sino que, además, serían diversas, porque Colombia tiene muchos contrastes geográficos, según afirman todos los entrevistados, pero eso apoya otra definición de la paz territorial. Así, cabe señalar cómo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) serían en buena medida la expresión más cercana a la idea de paz territorial en los Acuerdos de Paz. Estos PDET aluden a una reforma agraria integral que permitiría a las comunidades campesinas de las zonas más periféricas no solo sustituir los cultivos de droga, sino afrontar un plan de desarrollo con cierta perspectiva de futuro.

Esta es una narrativa tan hegemónica que llega a ser utilizada también por los opositores al acuerdo, pero invirtiendo sus términos, es decir, la paz territorial lejos de asegurar una paz estable y duradera es un instrumento en manos de la guerrilla para perpetuar su accionar:

Cuando el Gobierno habla de institucionalizar, porque la manera como se edulcora y se presenta esa concesión a las FARC, es diciéndole que en gran parte del territorio nacional no existe el Estado y, por tanto, la paz territorial se requiere para que exista el Estado y logre garantizar derechos sociales, económicos y culturales y que eso se convierta en vías de comunicación, escuelas, colegios, salud, y que por eso es menester la paz territorial. Eso, planteado de esa forma, uno no tiene o no hay razón para generar preocupación. [...] Pero quien conozca la realidad geopolítica sabe que lo que va a ser la paz territorial es la entrega de la institucionalidad a las FARC¹².

Para estos sectores se trataría fundamentalmente de que cualquier acuerdo de paz garantice «la aplicación exigente de la ley en todos los lugares del territorio» porque esa sería la única forma de alcanzar «la armonía social y la paz»¹³.

¿«Descentralización»?

Otra de las narrativas geopolíticas dominantes de la paz territorial, que en cierta medida está asociada a la anterior, es la de la descentralización. Jaramillo considera que es una consecuencia de los Acuerdos más que un objetivo de los mismos, pero las FARC lo reclaman como uno de sus objetivos y una de sus aportaciones: «Es una idea

11. Entrevista a Jesús Santrich, 1 de marzo de 2017.

12. Entrevista a Alejandro Ordóñez, 13 de marzo de 2017.

13. Entrevista a Marta Lucía Ramírez, 28 de febrero de 2017.

que llevó la insurgencia a la mesa»¹⁴. El resto de los entrevistados es más ambiguo al respecto; así, para el representante del Gobierno:

En la Constitución vigente, expedida en el año 91, se intentó hacer un enorme esfuerzo en pro de la descentralización e incluso con algunas formas hacia mayores grados de autonomía de las regiones [...] que se quedó en formas de descentralización política, en forma de elección de gobernadores y alcaldes, pero en lo administrativo, más bien en esfuerzos de desconcentración, pero no los pasos definitivos en materia de descentralización. Hoy yo creo que estamos en una encrucijada, que tenemos que resolver porque al mismo tiempo que ahí hay una asignatura pendiente, se ha ido creando la idea de que la descentralización no ha sido eficaz, que ha permitido un mayor nivel de corrupción [...]. Pero creo que el camino correcto sigue siendo el de buscar metas más audaces en descentralización sin perjuicio de ciertas medidas, controles y correctivos¹⁵.

Asimismo, el resto de los integrantes de los aparatos del Estado abonan la idea de Colombia como país diverso, que justifica la descentralización, tal y como es posible extraer de las entrevistas a los altos mandos del Ejército y de la Policía Nacional de Colombia:

Pocos países, yo creo, tienen una topografía tan variada como la colombiana [...]. La idiosincrasia del ciudadano en cada una de las regiones es diferente [...]. Son escenarios diferenciales que así los hemos asumido durante cincuenta años en la guerra. Y así tendremos que asumirlos para la construcción de esa paz territorial. Indiscutiblemente, eso tiene que ser un reto no solo para las Fuerzas Armadas, sino para el Gobierno¹⁶.

Yo creo que Colombia, con su Policía [...] hemos tenido la fortuna de tener un buen direccionamiento en [...] esa descentralización. Para eso nosotros hemos creado ocho regiones de Policía y que hemos establecido, digamos, teniendo en cuenta algunos parámetros y muy especialmente, los comportamientos de los ciudadanos¹⁷.

En definitiva, se maneja mucho la idea de descentralización¹⁸, asociada a la paz territorial, pero no se concretan medidas específicas ni planes para realizarla. Esto, aun cuando el artículo 1 de la Constitución Política reconoce al Estado colombiano como descentralizado administrativamente. Incluso, artículos constitucionales como el 289,

14. Entrevista a Jesús Santrich, 1 de marzo de 2017.

15. Entrevista a Humberto de la Calle, 27 de febrero de 2017.

16. Entrevista a Carlos Rojas, 1 de marzo de 2017.

17. Entrevista a Ricardo Restrepo, 7 de marzo de 2017.

18. Recordar que Colombia es el país más recentralizado de América Latina junto a Venezuela. Su inelasticidad vertical de renta es del 85%. Es decir, de cada cien pesos que se recaudan en Colombia, 85 los gestiona el Gobierno central, cinco el Distrito Capital, cinco se reparten entre 32 departamentos y cinco se reparten entre 1120 municipios (FND, 2013).

el 350 o el 357 abren la puerta a la descentralización, si bien, esta queda desdibujada por la ausencia de claridad en el proceso de transferencia de competencias o de asignación de recursos desde el presupuesto del Estado.

Un medio de llegar al «Sumak kwasay, Buen vivir»

En buena medida, esta es una de las acepciones que se podía esperar que surgiese desde las instancias subalternas en las negociaciones. Era quizás la hipótesis más razonable, y aun así resulta chocante que solo las FARC hayan introducido el concepto en sus narrativas sobre la paz territorial:

La paz no es la firma de ese tratado que hicimos en el Teatro Colón. Si no se dan estas transformaciones y si del solo silenciamiento de las armas y no se pasa al concepto de “Sumak kawsay” y de «buen vivir», entonces la paz no se conquista¹⁹.

Obviamente, defender que el objetivo máximo que alcanzar es el “Sumak kawsay” está relacionado con una forma de entender el conflicto que lo relacione con unas condiciones estructurales de desigualdad social tal que destruye la vida humana. Es la violencia estructural de Galtung que mencionábamos antes, y las FARC, lógicamente como movimiento de izquierdas progresista, asumían y asumen esta explicación.

Jaramillo observa que ya esperaba de la guerrilla una posición de este tipo, que él personalmente —y el Gobierno y las clases altas colombianas— rechazaba, mostrando sus principios ideológicos liberales:

Tuvimos una discusión conceptualmente muy interesante con las FARC que [...] eran defensoras del discurso de las causas objetivas del conflicto. Y nosotros, en un punto que parece menor, pero que no lo es, y yo en particular, siempre rechacé ese discurso, porque le daba un aspecto de inseguridad, sobre todo, de justificación de la violencia. Y no. Hay una persona que decidió y no podemos reducir la responsabilidad de asumir la violencia a condiciones de nada²⁰.

La conciliación entre visiones de la sociedad entre las que media un abismo es muy complicada, pero, como intentaremos plantear en las conclusiones, es posible.

CONCLUSIONES

Los Acuerdos de Paz serían, en términos kantianos, una especie de «ley permisiva»; es decir, «vendría a contener la obligación de realizar un acto al que nadie puede ser

19. Entrevista a Jesús Santrich, 1 de marzo de 2017.

20. Entrevista a Sergio Jaramillo, 10 de febrero de 2017.

obligado», pero ese carácter contradictorio no impide que sea «honesta» (Kant, 1795 [2003]). Entendidos así, los Acuerdos operarían más bien como un deseo de muchos sectores del pueblo y del *establishment* colombiano por avanzar hacia otro país, y no tanto como una derrota/victoria de uno de los adversarios. Es decir, no importa que la idea de paz territorial no sea precisa o no contenga una prescripción jurídica clara, pues lo relevante es que serviría para expresar el anhelo de muchos colombianos de alcanzar una paz estable y duradera: Una paz que incorpore a las regiones olvidadas del país, que amplíe la participación política de forma decisiva y, para algunos, incluso, que permita construir otro orden sociopolítico y económico que cabe enunciar con otro concepto tan impreciso y plural como es el de «Sumak kwasay». Un concepto este que, como Houtart (2012) señala, no hay por qué contemplar, en el mejor de los casos, como una llamada esencialista a la vuelta a las tradiciones, dado que se puede emparentar con nociones actuales como la de «bien común de la humanidad» —término propuesto durante la sesión 2008-2009 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en medio de la mayor crisis a la que se ha enfrentado el mundo desde la de 1929—. Por otra parte, el canciller boliviano plantea que el concepto de «vivir bien/buen vivir» «no solo busca el equilibrio en lo social, ante todo busca el equilibrio de vida y esto emerge de una cosmovisión [...]. No solo es producto de una conciencia medioambiental; es una conciencia de comprender la dinámica e interacción de la vida» (Huanacuni Mamani, 2015, p.182).

La «base territorial» que todas las partes reclaman para la paz, más allá de su enunciado, refleja en buena medida el «giro territorial» de las reivindicaciones de los grupos subalternos en América Latina —y en muchas otras regiones del globo— por el que uno tras otro (indígenas, campesinos, comunidades negras, etc.) van adoptando como objetivo de sus luchas el dominio de un territorio que les permita realizar el conjunto de sus deseos. Como respondía Jesús Santrich en la entrevista realizada:

El manifiesto político más antiguo de las FARC es el programa agrario de los guerrilleros, y una de las luchas centrales porque ahí había un problema rísal de génesis de la insurgencia, y que era el problema de la tierra, pero el tema de la tierra se miraba antes más en su aspecto de formación agropecuaria. El trabajo del campo o del campesino. Nosotros, luego, eso, lo fuimos evolucionando y hoy el concepto de territorio va más allá del de la tierra como una superficie a explotar. Es el suelo, es el subsuelo, es el sobresuelo [...] ²¹.

La reivindicación de la reforma agraria se sustituye por la reivindicación de un territorio, posiblemente porque se piensa que es más efectivo controlar un territorio que acceder a tierras que a menudo no son las más adecuadas para el desarrollo de la agricultura. Sin embargo, este giro territorial descansa en una ilusión: la ilusión de la soberanía, que los Estados modernos, en particular los Estados liberales del siglo XIX, pretenden que garantiza que nada está por encima de sus leyes. Ilusión que Cynthia Weber se encargó ya hace tiempo de desnudar (Weber, 1995).

21. Entrevista a Jesús Santrich, 1 de marzo de 2017.

Las narrativas que hemos identificado se deslizan a través de diversos discursos que, a su vez, abarcan los cuatro enfoques analizados. En cualquier caso, y para finalizar, creemos que se puede enmarcar el concepto de «paz territorial» en tres discursos políticos más amplios:

- 1) El del Gobierno de Colombia y parte del *establishment*, que entiende que los Acuerdos abren un proceso de paz que es más que una mera entrega de armas y que la paz territorial es el medio de evitar que en las zonas donde ha sido fuerte la guerrilla de las FARC se incuben nuevos procesos de violencia. Esto supone asumir no solo la concurrencia de causas objetivas en la comprensión de la violencia, sino que, de algún modo, implica una responsabilidad dirigida al Estado por su omisión, o débil institucionalidad, en buena parte del territorio.
- 2) El de las FARC, que entiende que los Acuerdos son una oportunidad de hacer transformaciones más amplias en el país, en el que la paz territorial es un medio de dar la voz a los grupos subalternos y profundizar en una democracia más radical y comprensiva (sociedad, naturaleza, etc.) con una fuerte impronta de participación ciudadana, movilización social, fortalecimiento de la institucionalidad y mayor empoderamiento de la ciudadanía.
- 3) El del *establishment* conservador, que interpreta los Acuerdos como una violación del Estado de Derecho colombiano, y entiende que la paz territorial es un modo de entregar legalmente —pero no legítimamente, según ellos— los territorios a la guerrilla, favoreciendo el secuestro de la soberanía, la pérdida efectiva del imperio de la ley y la perpetuación de las dinámicas de criminalidad.

Cada uno de los discursos incorpora la noción de «paz territorial», pero la incluye en narrativas diferentes, de modo que no es solo un concepto relativamente oscuro, sino también polisémico en su aplicación al proceso de paz colombiano.

Las diferencias entre enfoques son tan grandes que más pareciera que las entrevistas se habían realizado al principio del proceso de paz y no tras la firma de los Acuerdos. Quizás estas posiciones tan diferenciadas e incluso enfrentadas anunciaran las dificultades que se han planteado en la implementación de los Acuerdos, que prácticamente los han hecho descarrilar.

Referencias

- Agnew, John, y Stuart Corbridge. 1995. *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. Londres: Routledge.
- Albuquerque, Francisco. 2004. «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina», *Revista de la CEPAL*, 82: 157-171. Disponible en: <https://doi.org/10.18356/5a9b65f3-es>.
- Barbosa, Francisco. 2016. La paz territorial y sus retos. *El Tiempo*, 29-6-2016.

- Caballero, Carlos. 2016. Las oportunidades de la paz territorial. *El Tiempo*, 30-9-2016.
- Cairo, Heriberto y Jaime Pastor. 2006. «La construcción discursiva de los conflictos: la guerra global y las contiendas localizadas en el nuevo orden mundial», en Heriberto Cairo y Jaime Pastor. (comps.), *Geopolítica, guerras y resistencias*. Madrid: Trama Editorial.
- Cairo, Heriberto. 2011. «La Geopolítica como «ciencia del Estado»: el mundo del general Haushofer», *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 3 (2): 337-345. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.42333.
- Cairo, Heriberto, Ulrich Oslender, Carlo Emilio Piazzini Suárez, Jerónimo Ríos, Sara Koopman, Vladimir Montoya Arango, Flavio Bladimir Rodríguez Muñoz y Liliana Zambrano Quintero. 2018. «“Territorial Peace”: The Emergence of a Concept in Colombia’s Peace Negotiations», *Geopolitics*, 23 (2): 464-488.
- Castillo, Luis Carlos. 2007. *Etnicidad y nación: el desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Conteras, Danilo. 2016. Qué es la paz territorial. *El Universal*, 21-4-2016.
- Courtheyn, Christopher. 2018. «Territories of peace: alter-territorialities in Colombia’s San José de Apartadó Peace Community», *Journal of Peasant Studies*, 45 (7): 1432-1459. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1312353>.
- Dalby, Simon. 1991. «Critical geopolitics: discourse, difference and dissent», *Environment and Planning D: Society and Space*, 9 (3): 261-283. Disponible en: <https://doi.org/10.1068/d090261>.
- Doyle, Michael W. 2000. «A more perfect union: The liberal peace and the challenge of globalization», *Review of International Studies*, 26 (5): 81-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511752209.006>.
- Estupiñán, Liliana. 2018. «¿Es posible la paz territorial en Colombia? A propósito del Acuerdo Final de Paz entre Gobierno y Grupo FARC», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 20 (1): 127-142.
- Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES. Disponible en: <http://bit.ly/2FsGW9e>.
- Flint, Colin (ed.). 2005. *The Geography of War and Peace: From Death Camps to Diplomats*. Nueva York: Oxford University Press.
- Galtung, Johan. 1969. «Violence, peace and peace research», *Journal of Peace Research*, 6 (3): 167-191. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>.
- Galtung, Johan. 1985. «Twenty-five years of peace research: Ten challenges and some responses», *Journal of Peace Research*, 22 (2): 141-158. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/002234338502200205>.
- Gerhards, Jürgen. 1995. «Framing dimensions and framing strategies: contrasting ideal- and real-type frames», *Social Sciences Information*, 34 (2): 225-248. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/053901895034002003>.
- Gibler, Douglas M. 2007. «Bordering on Peace: Democracy, Territorial Issues, and Conflict!», *International Studies Quarterly*, 51 (3): 509-532. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2007.00462.x>.

- González González, Fernán Enrique. 2009. «Espacio, conflicto y poder: las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia», *Sociedad y Economía*, 17: 185-214.
- Guarín, Sergio. 2016. La paz territorial y sus dilemas: la participación ciudadana. *Razón Pública*, 24-1-2016.
- Haushofer, Karl 2012 [1927]. «Los fundamentos geográficos de la política exterior», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3 (2): 329-336. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.42332.
- Houtart, François. 2012. El concepto de Sumak Kawsay (buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad. *La Hora*, 1-2-2012. Disponible en: <http://bit.ly/2Fsd7y>.
- Huanacuni Mamani, Fernando. 2015. *Vivir bien/Buen vivir: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias de los pueblos ancestrales*. La Paz: Instituto Internacional de Integración.
- Idler, Annette, Cécile Mouly y María B. Garrido. 2018. «Between shadow citizenship and civil resistance: Shifting local orders in a Colombian war-torn community», en Landon Hancock y Christopher Mitchell (eds.). *Local Peacebuilding and Legitimacy: Interactions between National and Local Levels*. Londres: Taylor and Francis. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315403182-3>.
- Jaramillo, Sergio. 2014. La paz territorial. Presentación en la Universidad de Harvard, Cambridge, MA, Estados Unidos, 13-3-2014. Disponible en: <http://bit.ly/2YanTHV>.
- Kant, Immanuel. 1795 [2003]. *La paz perpetua*. Biblioteca Virtual Cervantes. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/la-paz-perpetua--0/html>.
- Kliot, Nurit y Stanley Waterman (eds.). 1991. *The Political Geography of Conflict and Peace*. Londres: Belhaven Press.
- Koopman, Sara. 2011. «Alter-geopolitics: Other securities are happening», *Geoforum*, 42 (1): 274-284. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.01.007>.
- Kropotkin, Piotr. 1885 [1989]. «What geography ought to be». *Nineteenth Century*, 18: 940-956 [trad. al castellano por P. Martínez. «Lo que debe ser la geografía», en Myrna M. Breitbart, (ed.), *Anarquismo y geografía*. Barcelona: Oikos-tau, 1989].
- Kropotkin, Piotr. 1902 [1989]. *Mutual aid*. Boston: Expanding Horizon Books (reúne una serie de artículos aparecidos en *Nineteenth Century* desde 1890) [trad. al castellano: *El apoyo mutuo. Un factor de la evolución*. Móstoles: Ediciones Madre Tierra, 1989 (3ª ed.)].
- Kuus, Merje. 2013. «Foreign Policy and Ethnography: A Sceptical Intervention», *Geopolitics*, 18 (1): 115-131. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14650045.2012.706759>.
- Lacoste, Yves. 1976. *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. Paris: Maspéro (reediciones 2012 y 2014 en Éditions La Découverte) [trad. al castellano (1977) *La geografía: un arma para la guerra*. Barcelona: Anagrama].

- Le Billon, Philippe. 2008. «Corrupting peace? Peacebuilding and post-conflict corruption», *International Peacekeeping*, 15 (3): 344-361. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13533310802058851>.
- Lederach, Angela. 2017. «The Campesino Was Born for the Campo»: A Multispecies Approach to Territorial Peace in Colombia», *American Anthropologist*, 119 (4), 589-602. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/aman.12925>.
- Lefebvre, Henri. 1974. *La production de l'espace*. París: Anthropos. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/homso.1974.1855>.
- Mackinder, Halford J. 1904 [2011]. The Geographical Pivot of History. *Geographical Journal*, 23 (4), 421-437 [trad. al castellano por Marina Díaz (2011), El pivote geográfico de la historia. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 1 (2), 301-319].
- Máiz, Ramón. 2003. «La construcción mediática de la nación: marcos interpretativos identitarios en la prensa gallega», en Víctor Sampedro (ed.), *La pantalla de las identidades. Medios de comunicación, políticas y mercados de identidad*. Barcelona: Icaria.
- Máiz, Ramón. 2007. «México: la Guerra de las palabras, marcos interpretativos y estrategias identitarias en el discurso político del EZLN (1994-2007)», en Salvador Martí, (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Mamadouh, Virginie. 2005. «Geography and War, Geographers and Peace», en Colin Flint (ed.), *The Geography of War and Peace: From Death Camps to Diplomats*. Nueva York: Oxford University Press.
- Megoran, Nick. 2010. «Towards a geography of peace: Pacific geopolitics and evangelical Christian crusade apologies», *Transactions of the Institute of British Geographers*, 35 (3): 382-398. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2010.00387.x>.
- Molano, Alfredo y Luis Eduardo Celis. 2016. La paz territorial que no fue posible. *El Espectador*, 24-1-2016.
- Ó Tuathail, Gearóid. 1996. *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. Londres: Routledge.
- Ó Tuathail, Gearóid y John Agnew. 1992. «Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy», *Political Geography*, 11 (2): 190-204. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(92\)90048-X](https://doi.org/10.1016/0962-6298(92)90048-X).
- Pepper, David, y Alan Jenkins (eds.). 1985. *The Geography of Peace and War*. Oxford: Basil Blackwell.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal*. Bogotá: Centro Regional de Conocimiento y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe-LAC SURF.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *Informe sobre desarrollo humano. Colombia rural: razones para la esperanza*. Nueva York: Naciones Unidas.

- Prokkola, Eeva-Kaisa. 2014. «Using Narrativity as Methodological Tool», *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 13 (3): 442-449.
- Ratzel, Friedrich. 1896 [2011]. «Die Gesetze des räumlichen Wachstums der Staaten. Ein Beitrag zur wissenschaftlichen politischen Geographie», *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 42, 97-107 [trad. al castellano por Marina Díaz (2011) Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía política científica, *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 2 (1), 135-156. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2011.v2.n1.37901].
- Reclus, Elisée. 1905-1908 [1975]. *L'Homme et la Terre*. París: Librairie Universelle (7 vols.) [trad. al castellano: *El hombre y la Tierra*. Madrid: Doncel, 1975].
- Reyes, Alejandro. 2015. La construcción de la paz territorial. *El Espectador*, 20-11-2015.
- Ríos, Jerónimo. 2016. «Dinámicas de la violencia guerrillera en Colombia», *Revista de Ciencias Sociales*, 22 (3): 84-103.
- Ríos, Jerónimo. 2017. *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Madrid: La Catarata.
- Ríos, Jerónimo y Egoitz Gago. 2018. «Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia», *Papers. Revista de Sociología*, 103 (2): 281-302. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2361>.
- Snow, David y Rob Benford. 1988. «Ideology, frame resonance and mobilization», en Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sydney Tarrow (eds.), *From Structure to Action*. Greenwich: JAI Press.
- Sjoberg, Laura. 2014. «Queering the “Territorial Peace”? Queer Theory Conversing with Mainstream International Relations», *International Studies Review*, 16 (4): 608-612. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/misr.12186>.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2016. *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2015*. Viena: Naciones Unidas.
- Uribe, Mauricio. 2018. «Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia», *Perfiles Latinoamericanos*, 26 (51): 167-189. Disponible en: <https://doi.org/10.18504/pl2651-007-2018>.
- Van Dijk, Teun. 2007. *Racismo y discurso en América Latina*. Barcelona: Gedisa.
- Weber, Cynthia. 1995. *Simulating Sovereignty: Intervention, the State, and Symbolic Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559167>.
- Williams, Philippa, y Fiona Mcconnell. 2011. «Critical Geographies of Peace», *Antipode*, 43 (4): 927-931. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00913.x>.

Presentado para evaluación: 6 de noviembre de 2018.

Aceptado para publicación: 21 de marzo de 2019.

HERIBERTO CAIRO

hcairoca@cps.ucm.es

Catedrático de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

JERÓNIMO RÍOS

jeronimo.rios@ucm.es

Investigador postdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, como beneficiario de las Ayudas de Atracción del Talento Investigador que cofinancia la Comunidad de Madrid (2018). Su trabajo de investigación se inscribe en el proyecto 2018-T2/SOC-10508.

La disputa marítima israelo-libanesa y el neofuncionalismo

The Israeli-Lebanese maritime dispute and neofunctionalism

JAVIER LION-BUSTILLO

Universidad Complutense de Madrid

Universidad Pontificia de Comillas/ICADE

Cómo citar/Citation

Lion-Bustillo, J. (2019). La disputa marítima israelo-libanesa y el neofuncionalismo. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 115-137. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.50.05>

Resumen

La teoría neofuncionalista considera que una colaboración entre Estados en ciertas áreas de interés común posibilitará el avance hacia la integración regional y la resolución pacífica de los conflictos, al percibirse las ventajas derivadas de dicha integración. De hecho, esta inspiración neofuncionalista ha estado presente en las políticas de la Unión Europea (UE) hacia el Mediterráneo. La tesis defendida en este artículo consiste en que, a diferencia de las expectativas neofuncionalistas, la aparición de importantes yacimientos de hidrocarburos a ambos lados de la división marítima entre Israel y el Líbano ha contribuido a generar una mayor inestabilidad en un área en el que las rivalidades existentes son especialmente sensibles a cualquier alteración en los equilibrios de poder. Además, el tradicional papel hegemónico de Estados Unidos se halla claramente debilitado y no puede realizar una mediación efectiva. Por su parte, los mecanismos de cooperación regional de la UE no constituyen un instrumento adecuado para superar este conflicto al no dar respuesta a las preocupaciones de seguridad existentes, de acuerdo con lo que predice la teoría realista.

Palabras clave: neofuncionalismo, desbordamiento, Unión por el Mediterráneo, Israel, Líbano, gas natural, seguridad energética.

Abstract

The neofunctionalist theory considers that cooperation among states in certain areas of common interest will make it possible an advance towards regional integration and the peaceful resolution of conflicts, due to the perception of the advantages derived from such integration. In reality, this neofunctionalist inspiration has been present in the European Union (EU) policies towards the Mediterranean Sea. The thesis moved forward in this article is that, in contrast to neofunctionalist expectations, the discovery of important hydrocarbon deposits that

straddle the maritime boundary between Israel and Lebanon has contributed to foster more instability in an area where existing rivalries are especially sensitive to any shift in the balance of power. Moreover, the traditional US hegemonic role is clearly weakened and it cannot provide an effective mediation. As for the EU mechanisms for regional cooperation, they are not the appropriate tool to overcome this conflict due to the fact that they do not meet the existing security concerns, as the realist theory predicts.

Keywords: neofunctionalism, spillover, Union for the Mediterranean, Israel, Lebanon, natural gas, energy security.

INTRODUCCIÓN

La teoría neofuncionalista considera que el desarrollo de una colaboración entre Estados en ciertas áreas de interés común y de un marco institucional propio que canalice la misma facilitarán el avance hacia la integración regional y el debilitamiento de las tensiones entre países. Esta dinámica debería en el futuro ayudar a la resolución pacífica de los conflictos existentes entre ellos al percibir las ventajas derivadas de la integración. De hecho, esta inspiración neofuncionalista ha estado presente en la evolución histórica de la Unión Europea y en sus políticas hacia el Mediterráneo, si bien los conflictos existentes en dicha área han supuesto un importante obstáculo en ese camino.

Siguiendo esta tesis, la aparición de importantes recursos gasísticos en el Mediterráneo Oriental podría constituir una ocasión favorable para aplicar esta visión neofuncionalista, ya que serviría para elevar las expectativas de beneficios económicos para las distintas poblaciones y facilitar así la creación de un clima social favorable para la paz. La Unión Europea (UE) ha tratado de fomentar un proyecto de gestión de dichos recursos a través de mecanismos de colaboración integrados en su política mediterránea. Sin embargo, numerosos obstáculos políticos han surgido para bloquear esta posibilidad, de manera que la inflamable situación que caracteriza la región se proyecta en el surgimiento de contenciosos relativos a la delimitación de las respectivas zonas económicas exclusivas (ZEE).

Estas dificultades se acrecientan en el caso israelo-libanés, puesto que se trata de dos países que se encuentran técnicamente en situación de beligerancia, entre los que perviven algunos contenciosos territoriales y, sobre todo, un clima que no augura un apaciguamiento en sus relaciones. Por otra parte, las propias disputas de la vida política nacional complican su coexistencia, de tal manera que cualquier paso en el tema energético debe tener en cuenta las posibles repercusiones en los equilibrios internos de poder. Finalmente, las tensiones regionales entre distintas potencias (Israel, Irán, Arabia Saudí, Estados Unidos...) se filtran inevitablemente en la arena libanesa, de tal modo que lo que aparentemente es un contencioso bilateral se transforma en una

batalla más por la hegemonía regional¹. El descubrimiento de yacimientos de hidrocarburos en los límites de sus respectivas ZEE ha suscitado una notable controversia, ya que estas no se hallan delimitadas. El contencioso dura ya varios años, sin que se registren avances significativos en su resolución a pesar de los distintos intentos de mediación, con el riesgo de que se produzcan incidentes armados.

El objetivo de este trabajo consiste en evaluar cuál ha sido el impacto del descubrimiento de recursos gasísticos en el Mediterráneo Oriental sobre las relaciones entre Israel y Líbano, y hasta qué punto el mismo ha favorecido la resolución de su conflicto a través de la cooperación bilateral. La metodología aplicada consiste en analizar dicho impacto en el período que va desde el descubrimiento de esos recursos hasta la actualidad, con la aplicación tanto de la perspectiva neofuncionalista como de la neorrealista.

La tesis defendida en este artículo consiste en que, a diferencia de lo expuesto por la teoría neofuncionalista, la aparición de importantes yacimientos de hidrocarburos en el Mediterráneo Oriental ha contribuido a generar una mayor inestabilidad en un área en el que las rivalidades existentes son especialmente sensibles a cualquier alteración en los equilibrios de poder y en donde el tradicional papel hegemónico de Estados Unidos se halla claramente debilitado, por lo que es incapaz de realizar una mediación efectiva, mientras que los mecanismos de la Unión para el Mediterráneo (UPM) no constituyen un instrumento adecuado para el fomento de la cooperación entre los actores implicados. Para analizar este problema, en primer término se expondrán los elementos centrales de las teorías neofuncionalista-liberal y neorrealista, como puntos de vista alternativos para tratar este conflicto. En segundo lugar, se describirán las peculiaridades de la frontera israelo-libanesa y se explicarán las características del contencioso sobre la ZEE. En el tercer apartado se estudiarán los intentos de mediación hasta ahora llevados a cabo y su impacto hasta hoy. A continuación, se tratarán de explicar las razones del actual bloqueo desde las perspectivas neofuncionalista y realista. Finalmente, se extraerán algunas conclusiones.

NEOFUNCIONALISMO, REALISMO Y LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UE

El neofuncionalismo constituye una corriente teórica que pretendió otorgar una explicación tanto al proceso de integración europea como a otros proyectos de integración regional (Rosamond, 2005: 240). Según el padre del neofuncionalismo, Ernst Haas, la superación de un conflicto político podría realizarse mediante procesos de

1. Los partidos libaneses dependen a menudo del apoyo de diferentes países, a los que demandan a veces su intervención en la política nacional como medio para acrecentar su poder. Este sería un claro ejemplo de lo que L. Carl Brown denominó el «juego del Oriente Medio», caracterizado por unos sistemas políticos en los que la frontera entre los asuntos internos e internacionales resultaría confusa. Esto consolida el *statu quo*, mientras cualquier cambio se convierte en un juego de suma cero (Brown, 1984: 4-18).

integración que evolucionarían a lo largo del tiempo a través de una dinámica propia mediante una sucesión de pequeños pasos. En contraste con otros mecanismos de resolución de conflictos, basados en concesiones otorgadas por las partes, la integración permitiría elevar el nivel de resolución a través de un efecto de desbordamiento (*spillover*) que afectaría a diferentes áreas funcionales, lo que conduciría a la satisfacción de los intereses de todas las partes gracias a crear un juego de suma positivo (Haas, 1961: 367-369).

No obstante, se podrían distinguir varias modalidades de desbordamiento. El «desbordamiento funcional» (*functional spillover*) es el resultado de la fuerte interdependencia existente en el ámbito económico, de tal manera que los problemas surgidos en un determinado sector pueden tratar de ser solucionados a partir de la extensión de la integración a nuevas áreas funcionales. El “desbordamiento político” (*political spillover*) implica que las élites dirigentes han tomado conciencia de la necesidad de acometer la integración como instrumento para satisfacer intereses comunes a través de procesos como la socialización o el aprendizaje social. Finalmente, el «desbordamiento cultivado» (*cultivated spillover*) sería el resultado de la capacidad de las instituciones supranacionales para promover por sí mismas la integración reflejando la pluralidad de intereses existentes en la sociedad y favoreciendo la formación de una élite internacional que eleve el nivel de los intereses comunes. La acción de estas instituciones requiere una «especificidad de tareas», de modo que las decisiones tomadas se centren en determinadas áreas concretas, que al mismo tiempo sean lo suficientemente relevantes desde un punto de vista económico (Tranholm-Mikkelsen, 1991; Niemann y Ioannou, 2015: 197-199).

Sin embargo, la crisis de la integración europea en los sesenta y setenta condujo a un importante descrédito de las tesis neofuncionalistas, que quedaron arrinconadas por la relevancia que alcanzó el neoliberalismo (con autores como Robert Keohane y Joseph Nye) que explicaba la integración europea o la de otras regiones dentro de un contexto de progresivo avance de la interdependencia y de una decreciente importancia de las cuestiones de seguridad, si bien al mismo tiempo rechazaba la idea de que el Estado nación estuviera perdiendo relevancia y criticaba el carácter teleológico del neofuncionalismo. Desde este punto de vista, en el mundo se iba abriendo paso una «interdependencia compleja», caracterizada por la existencia de múltiples canales de comunicación, la ausencia de jerarquía entre los diferentes objetivos (la seguridad no sería siempre el área prioritaria) y el papel más limitado del uso de la fuerza militar por parte de los Estados, que sin embargo seguirían siendo los principales protagonistas de la agenda internacional (Keohane y Nye, 1977, 1987). Los Estados tratarían de encauzar esa cooperación mediante la creación de regímenes internacionales, definidos por Stephen Krasner como “[...] sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (Krasner, 1982: 185).

Algunos autores liberales explicaron la propensión a la cooperación dentro del paradigma de la teoría de la estabilidad hegemónica, la cual implicaría que la existencia de un control hegemónico por parte de una potencia permitiría la creación de

regímenes internacionales que encaucen dicha cooperación (eliminando el problema de garantizar el cumplimiento de las normas), además de aportar beneficios a todos los participantes, aunque no necesariamente de manera equilibrada. No obstante, al debilitarse la jerarquía de intereses existente, las acciones de los Estados tenderían a resultar diversas e incluso contradictorias en las diferentes áreas de cooperación, con lo que los regímenes no serían simplemente un reflejo de la estructura de poder existente y cobrarían una cierta capacidad de acción más allá de la misma (Keohane, 1984; Hasenclever *et al.*, 2002: 86-90).

Las críticas recibidas y el bloqueo de la integración europea condujeron a algunos autores neofuncionalistas a tratar de refinar sus predicciones y reconocer que el desarrollo de procesos de integración regional resultaba más complejo de lo esperado. Así, por un lado se resaltó que la integración regional precisaba de unas condiciones favorables, tales como la necesidad de que los países implicados poseyeran regímenes democráticos y sociedades plurales, que los beneficios de la integración alcanzaran a buena parte de las sociedades afectadas y que alguna organización internacional garantizara la seguridad regional. Por otro, se trató de desarrollar una teoría basada no solo en el progreso de la integración, sino también en la posibilidad de su estancamiento y retroceso, de manera que factores como el cambio en el liderazgo político o en la composición de las coaliciones socioeconómicas preponderantes, o el nivel de desarrollo y tamaño de los países implicados podían ser todos ellos factores que condujeran al estancamiento o al retroceso en la integración (Schmitter, 2003; Rosamond, 2005).

Frente a las posiciones neofuncionalistas, la corriente neorrealista ha resaltado que en la arena internacional prevalece un contexto de anarquía que impulsa a los Estados a adoptar como primer objetivo el garantizar su propia seguridad, lo que limitaría seriamente sus posibilidades de cooperación e integración, por lo que sus esfuerzos se concentrarían precisamente en acumular un poder creciente. De hecho, la política exterior quedaría condicionada por el equilibrio de poder existente en cada momento, y cobra importancia el papel explicativo del sistema internacional, de manera que las alianzas exteriores responderían a un intento bien de contrapesar el poder de otros actores (*balancing*), bien de apoyar a potencias hegemónicas con vistas a que estas otorguen a cambio ciertas ventajas (*bandwagoning*). Sin embargo, hay que destacar que si para autores como Kenneth Waltz el comportamiento de los Estados queda condicionado por la mera posibilidad de conflicto, otros como Robert Gilpin limitan ese condicionamiento a la probabilidad de conflicto, lo que aumenta el espacio para la cooperación, ya que los Estados no serían simples maximizadores de su propia seguridad, sino que atenderían a otros objetivos (Waltz, 1979; Wohlforth, 2011: 503-504).

En concreto, Robert Gilpin se opuso firmemente a las corrientes liberales y neofuncionalistas al considerar que la interdependencia existente en los mercados no podía ser entendida sin la intervención de los Estados, de tal manera que un mercado nunca sería neutral, sino que favorecería los intereses de unos actores frente a otros. A partir de ahí, se basó en la teoría de la estabilidad hegemónica para vincular poder económico y poder político, llegando a afirmar que el incremento de poder de una potencia se veía reflejado en su voluntad de modificar las reglas del juego (Gilpin, 1981). De

hecho, la colaboración entre Estados se enfrentaría siempre a dos obstáculos principales: el incumplimiento de los acuerdos alcanzados y el aumento del poder relativo de unos socios frente a otros. El primero de estos problemas se podría resolver mediante las instituciones, tal como predicen las corrientes neofuncionalista y liberal, pero lo realmente decisivo sería el crecimiento relativo del poder, ya que un Estado nunca estaría seguro de cuáles son las intenciones de aquel socio que obtiene un mayor beneficio relativo de su colaboración (*ibid.*: 87-88).

La política de la UE hacia el Mediterráneo plasmada en la Declaración de Barcelona (1995) ha sido fuertemente influida por el neofuncionalismo, plasmado en el objetivo de construcción de una región mediterránea que abarcara tanto a la propia UE como a sus vecinos. La forma de construir esa región ha estado tradicionalmente focalizada en extender hacia ella unos mecanismos similares a los de la integración europea. Con la aprobación del llamado Proceso de Barcelona y de la Asociación Euromediterránea, se esperaba que los vecinos del Sur fueran capaces de abordar una progresiva integración económica mediante una mayor apertura de sus mercados, además de extender los contactos humanos y de avanzar hacia la democratización. En este marco sería posible la superación de los contenciosos existentes, especialmente el conflicto árabe-israelí (Bicchi, 2007: 164-183).

Sin embargo, las interpretaciones de esta política han resultado ser bastante contrapuestas, y se puede diferenciar entre aquellas que se acercan a una perspectiva liberal (entendiendo por esta un punto de vista que destaca las posibilidades de cooperación para el beneficio de todos los actores implicados) y aquellas que se acercan al punto de vista realista, en el que se considera el proyecto como un intento europeo de garantizar bien su propia seguridad o bien como una forma de hegemonía económica (Attinà, 2003). De hecho, la literatura sobre integración regional suele hacer referencia a la importancia de que la misma tenga lugar en regiones donde se compartan una serie de principios e identidades que faciliten dicho proceso, siendo también deseable la existencia de comunidades de seguridad, de tal modo que los países miembros no se sientan amenazados por los otros integrantes y superen así el problema de los beneficios relativos y sus consecuencias. Pero este no sería el caso de la región euromediterránea, la cual se caracterizaría por importantes divisiones internas. En otras palabras, no se trataba de una zona especialmente propicia para el tipo de construcción regional previsto en los estudios sobre la materia. Por el contrario, para Emanuel Adler y Beverly Crawford el Proceso de Barcelona trataba de utilizar la construcción regional como instrumento para la superación de unos problemas comunes, de tal modo que sus beneficios potenciales pudieran vencer los numerosos obstáculos existentes. Con ello, la UE se habría implicado en la extensión de su poder normativo hacia el Mediterráneo, dando lugar a largo plazo a la construcción de una verdadera comunidad de seguridad (Adler y Crawford, 2006). Esta perspectiva ha generado críticas realistas que subrayan que los intentos europeos simplemente consistirían en una exportación de ese poder normativo, lo que buscaría maximizar sus propios intereses a través de su hegemonía, sin prestar atención a los de los socios mediterráneos (Costalli, 2009).

Los escasos resultados del Proceso de Barcelona y la percepción de una creciente amenaza a su seguridad llevaron a la UE a rebajar las expectativas de avance regional e inclinarse por una aproximación mucho más bilateral (la Política Europea de Vecindad, PEV), basada en que la UE promovería reformas en aquellos vecinos que de forma individual quisieran adaptarse al marco europeo y que colaboraran en la lucha contra las amenazas existentes. Sin embargo, el problema de esta iniciativa era que la PEV no impulsaba el desarrollo de lazos entre estos terceros países, por lo que no contribuía a la superación de los contenciosos existentes entre ellos (Emerson y Noucheva, 2005: 4-7). En estas circunstancias, el entonces candidato a la Presidencia francesa Nicolas Sarkozy lanzó durante su campaña (2007) la iniciativa de emplear una lógica neofuncionalista con el fin de promover áreas de cooperación de interés común entre los países ribereños, de tal modo que facilitarían la suavización de las tensiones existentes. Estos sectores clave serían la gestión del agua, las comunicaciones o la energía, de tal modo que el comercio pasaría a un segundo plano². Con Sarkozy ya en el Elíseo, este proyecto suscitó notables resistencias, como fue el caso de diversos vecinos del Sur que consideraron que se estaba ignorando la vertiente política de los conflictos existentes (Bicchi, 2011: 6-8). De ahí que finalmente se modificara, dando origen a la UPM, que mantenía su inspiración neofuncionalista y trataba de focalizar su acción en iniciativas de carácter fundamentalmente técnico para evitar que las tensiones políticas bloquearan su desarrollo (Gillespie, 2011: 1207; Holden, 2011: 156). Sin embargo, hay autores que destacan que dicho neofuncionalismo se encuentra seriamente limitado por el fuerte carácter intergubernamental que se le ha otorgado y por la tendencia a crear proyectos en los que participarían solamente aquellos Estados dispuestos a ello, lo que impediría una cooperación global dentro del marco regional (Bicchi, 2011: 14-17).

La política de cooperación energética estaba ya incluida originalmente en la Asociación Euromediterránea, pero no fue hasta 2008 cuando esta dimensión alcanzó un fuerte desarrollo mediante la aprobación del Plan de Acción Prioritario para el período 2008-13, dedicado a promover la integración de los mercados nacionales energéticos, las iniciativas de interés común y el desarrollo sostenible. El objetivo final consistiría en crear una Comunidad de la Energía, dentro de la cual se garantizaría un elevado nivel de seguridad energética tanto para productores como para consumidores (Ben Abdallah *et al.*, 2013). En este marco, se lanzó la idea de crear una red de transporte y distribución de gas natural que abarcara el conjunto de la región. Sin embargo, la principal preocupación de la UE en este terreno consistió en alcanzar un mayor grado de seguridad energética basándose en actuaciones bilaterales. Por otra parte, la idea de crear un anillo eléctrico en torno al Mediterráneo que garantizara la interconexión de las distintas redes nacionales ha avanzado en algunas zonas, mientras que en el Oriente Medio las tensiones geopolíticas lo han impedido (Ruggiero, 2014). En otras palabras, los líderes políticos de la zona se han mostrado muy reticentes a cualquier

2. Sarkozy, Nicolas. 2007. "Déclaration à Tanger", 23 de octubre.

proceso de integración funcional que pueda erosionar la soberanía y seguridad nacional en el terreno energético.

EL INICIO DE UN CONFLICTO EN UNA FRONTERA CONTROVERTIDA

El acuerdo de alto el fuego de Rodas que puso fin a la primera guerra árabe-israelí (1949) marcó una línea de separación entre Israel y el Líbano, pero siempre ha carecido del carácter de una frontera reconocida por ambas partes (Zisser, 2000: 153-159). Además, los enfrentamientos entre militantes palestinos, y posteriormente de Hezbollah, contra las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) se hicieron habituales en esa zona, lo que explica la larga presencia de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas para el Líbano (FINUL), reforzada tras el conflicto de 2006 y dotada de un componente marítimo encargado de impedir el contrabando de armas. La FINUL ha cooperado con las partes en delimitar con claridad la frontera terrestre, trazando la llamada “Línea Azul”, pero han quedado pendientes algunos contenciosos territoriales y no se llevó a cabo ninguna negociación con vistas a delimitar las respectivas ZEE³.

El Ejecutivo de Beirut (compuesto por miembros de las coaliciones 8 de Marzo y 14 de Marzo) presenta grandes dificultades a la hora de articular una línea de acción respecto a Israel, dadas sus distintas orientaciones en política exterior. El 14 de Marzo es una coalición creada en torno al suní Movimiento de Futuro junto a algunos partidos cristianos como la Falange o las Fuerzas Libanesas, que posee fuertes lazos con Arabia Saudí y Estados Unidos. Por su parte, el 8 de Marzo tiene como núcleo a los partidos chiíes Hezbollah y Amal, aliados a grupos cristianos entre los que destaca el Movimiento Patriótico Libre del Presidente Michel Aoun. En este caso, sus principales apoyos exteriores son Irán y Siria. Mientras la coalición 14 de Marzo propone evitar incidentes en el Sur y no inmiscuirse en el conflicto palestino-israelí, el 8 de Marzo considera que Israel constituye la principal amenaza para la soberanía e independencia del Líbano, por lo que el país debería estar preparado para continuar con su política de resistencia y para disuadir cualquier agresión, papel encomendado a Hezbollah en ausencia de unas Fuerzas Armadas capaces de desempeñar esa tarea. El único punto de acuerdo entre ambas coaliciones ha sido el compromiso gubernamental para no firmar ningún tratado de paz bilateral con Tel Aviv. Por su parte, Israel responsabiliza crecientemente a las autoridades de Beirut de cualquier ataque protagonizado por Hezbollah, al tiempo que han proliferado los incidentes entre las tropas israelíes y las libanesas. En estas circunstancias, los políticos del 14 de Marzo no pueden promover un acercamiento a Israel, ya que parecerían blandos frente a un vecino que a menudo ha recurrido a la fuerza en suelo libanés. Por su lado, Hezbollah mantiene una retórica

3. United Nations. 2017. “Report of the Secretary General on the Implementation of Security Council Resolution 1701”. S/2017/1964. Disponible en: <http://bit.ly/2FwEj6n>.

de resistencia, pero tampoco puede extralimitarse en sus desafíos, ya que muchos ciudadanos le responsabilizarían por los efectos de las represalias israelíes (Staff, 2018a).

Si la prioridad de Tel Aviv hacia el Líbano radica en el desmantelamiento del aparato militar de Hezbollah, su segundo objetivo sería desarrollar unos vínculos políticos que condujeran al establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos. Sin embargo, el Líbano es un país con instituciones de gobierno representativas, de manera que no resultaría sencillo para ningún Gobierno el firmar un acuerdo de paz cuestionado por buena parte de la población. Por otra parte, si un gobierno en el que continuara participando Hezbollah fuera capaz de explotar sus recursos en hidrocarburos, sería percibido en Tel Aviv como una amenaza directa, ya que esto podría permitirle un reforzamiento de las capacidades de su milicia, así como las de las propias Fuerzas Armadas Libanesas, elevando el umbral de disuasión libanés con respecto a Israel. En definitiva, las autoridades israelíes solo estarían interesadas en una cooperación que debilite a Hezbollah (O'Connor, 2018).

Tradicionalmente, la región del Mediterráneo Oriental se ha caracterizado por su escasa producción de hidrocarburos, mientras el consumo de gas natural alcanzaba cifras bastante bajas, que eran cubiertas mediante el recurso a la importación procedente de Egipto. Sin embargo, desde comienzos de este siglo una serie de estudios y prospecciones realizados en esas aguas revelaron unas grandes expectativas para que países como Chipre, Israel o el Líbano pasaran a convertirse en importantes productores. No obstante, dado que las ZEE entre ellos no se encontraban aún demarcadas, las circunstancias resultaban propicias para el posible surgimiento de contenciosos (Vogler y Thompson, 2015).

Respecto a la cuestión energética, las posiciones de Israel y el Líbano se hallan fuertemente condicionadas por una visión basada en preservar su seguridad. En el caso israelí, dado su carácter de país dependiente del suministro energético procedente del exterior y estar rodeado de Estados con los que en el pasado no mantenía relaciones diplomáticas, su gran objetivo ha consistido en alcanzar la autosuficiencia energética como forma de reforzar su soberanía política. Este mismo objetivo ha estado motivado por el deseo de no depender demasiado de Estados Unidos con el fin de evitar las presiones en torno a las posibles concesiones en el marco del proceso de paz regional. Desde 1999 los resultados de las exploraciones han sido positivos. Así, destacan los yacimientos de gas natural hallados en la franja septentrional, como Tamar y Leviathan, ambos puestos en explotación por un consorcio controlado por la compañía estadounidense Nobel (Bahdat, 2015).

Por su parte, el Líbano ha realizado pocos esfuerzos en ese terreno debido precisamente a lo complejo de su sistema de toma de decisiones, basado en amplios acuerdos. Aquí, el problema reside en que el control de nuevos recursos podría desequilibrar la actual relación de fuerzas dentro del país. Por ello, el manejo de su política energética ha sido muy pobre, con el resultado de una insuficiencia estructural paliada en parte mediante importaciones de los países árabes, que refuerzan una balanza comercial negativa. Sin embargo, distintos estudios han comenzado en los últimos años a revelar

las potencialidades de las aguas vecinas para la explotación de hidrocarburos (Vogler y Thompson, 2015: 4; Osseiran, 2015: 3-8).

La chispa que desató el conflicto territorial fue curiosamente el descubrimiento de gas natural y la concesión de licencias para su explotación en las aguas meridionales de Chipre. La Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar establece en su art. 58.1 que los Estados tienen el derecho a explorar y explotar los recursos de las aguas situadas en su ZEE, así como en el subsuelo de esta, si bien la misma debe ser delimitada mediante proclamación expresa del Estado en cuestión, que además debe reflejar esta voluntad en su legislación. La extensión de dicha ZEE no podrá ser superior a una distancia de 200 millas marítimas a contar desde la línea de costa. Sin embargo, cabe la posibilidad de que la proyección de los límites de la ZEE de diversos Estados provoque el que haya espacios que se superpongan, por lo que la propia Convención prevé la obligación de las partes de buscar un acuerdo basándose en el derecho internacional y en el principio de equidad. Si tal compromiso no se alcanza, los Estados pueden trazar los límites de su ZEE tomando como inicio las líneas de base de la costa y terminando en una línea equidistante de estas. Dado que las costas chipriotas se encuentran a menos de 400 millas de las de Israel y el Líbano, resultaba evidente que era necesaria una negociación para el trazado de su ZEE⁴.

Así, en 2007 Beirut y Nicosia acordaron una demarcación de sus respectivas ZEE, pero con la salvedad por parte libanesa de dejar en el aire los límites superior e inferior de su propia ZEE (es decir, con respecto a Siria e Israel), dado que por esas fechas no existía ningún tipo de acuerdo de demarcación de fronteras entre el Líbano y sus dos vecinos, con los cuales mantenía además una compleja relación. Cuando en mayo de 2008 se alcanzó un compromiso entre las dos grandes coaliciones políticas libanesas para compartir el poder, el camino quedó despejado para abordar la cuestión fronteriza. El Parlamento no ratificó el acuerdo de 2007, sino que el Gobierno aprobó en 2010 una demarcación más precisa, estableciendo las coordenadas correspondientes, que fueron luego comunicadas a la ONU. Por su parte, también en 2010 los gobiernos de Chipre e Israel pactaron la delimitación de sus ZEE, la cual se basaba en el acuerdo chipriota-libanés e ignoraba la nueva posición de Beirut. La demarcación fue aquí mucho más precisa, estableciendo no solamente una línea intermedia entre ambas ZEE, sino también una línea oeste-este que fijaría los límites entre las ZEE del Líbano e Israel. El aspecto que contradecía de forma más nítida la posición de Beirut consistía en que la proyección de la línea de demarcación adoptaba en la interpretación israelí un ángulo distinto que en la libanesa, por lo que se conformaba así un espacio en disputa de forma triangular⁵, con un tamaño de en torno a 850 km² (Meier, 2013: 3-5. Véase, además, mapa 1).

4. Naciones Unidas. 1982. «Convención sobre Derecho del Mar». Disponible en <http://bit.ly/2Yiqfob>.

5. Governments of Cyprus and Israel. 2010. "Agreement Between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Cyprus on Delimitation of the Exclusive Economic Zone". Disponible en: <http://bit.ly/2FOXfxt>.

MAPA 1.

ÁREA EN DISPUTA POR LAS ZONAS ECONÓMICAS EXCLUSIVAS DE ISRAEL Y EL LÍBANO, ENTRE LOS PUNTOS 1 Y 23 Y LAS COSTAS RESPECTIVAS



Fuente: Ministerio de Energía y Agua del Líbano y Lebanon Gas News (2018), disponible en: <http://bit.ly/2xhFge8>.

La vía adoptada por el Líbano para defender sus intereses fue la del recurso a las instituciones internacionales. Así, oficiales de las Fuerzas Armadas Libanesas (FAL) presentaron en las reuniones tripartitas que mantuvieron con mandos israelíes y de la FINUL la idea de trazar en el mar una línea provisional (una especie de Línea Azul marítima) que delimitara la ZEE entre ambos Estados para evitar posibles incidentes. La parte israelí rechazó esta propuesta, mientras que la ONU consideró que la Resolución 1701 en la que se funda la presencia de la FINUL no permitía acometer dicha tarea (Abdel-Kader, 2011). Esta actitud estaba fuertemente condicionada por la posición del gobierno israelí, que afirma que la ONU mantiene una actitud hostil hacia sus intereses. En cambio, Tel Aviv ofreció a Beirut la posibilidad de abrir un diálogo directo para la explotación conjunta de los recursos en hidrocarburos, lo que fue descartado por la parte libanesa al interpretarlo como un intento de alcanzar un acuerdo de paz bilateral que no incluyera un avance global en el proceso de paz (Meguerditchian, 2011; Charbonneau, 2011).

Dada la tensión existente entre los dos países, la retórica nacionalista ha proliferado en ambos Gobiernos, lo que no ha contribuido a calmar los ánimos y abordar el tema de forma constructiva. Tras anunciarse los descubrimientos de los yacimientos Tamar y Leviathan, algunos políticos, especialmente pertenecientes a Hezbollah, declararon que Israel pretendía robar los recursos libaneses y mostraron su disposición

a hacer frente por la fuerza a ese desafío. En cualquier caso, todos los partidos del país respaldaron unánimemente la declaración del Parlamento demarcando la ZEE en 2011. Por su parte, el ministro israelí de infraestructuras Uzi Landau calificó la postura libanesa de amenaza para la seguridad nacional y afirmó que su país no vacilaría en el empleo de sus recursos militares para asegurar la posesión de esas aguas. De hecho, el discurso político de las autoridades israelíes ha oscilado entre las ofertas para establecer un diálogo bilateral que permita la explotación de los recursos en beneficio de ambos y las expresiones de temor ante la posibilidad de que los mismos puedan ser explotados con participación iraní o que parte de los beneficios logrados acaben en manos de Hezbollah (Raz y Bar-Eli, 2010; Abdel-Kader, 2011).

Esta retórica ha sido también respaldada mediante el recurso a los medios militares. Las autoridades de Tel Aviv, aprovechando su clara ventaja en poder coercitivo, optaron en 2011 por colocar una línea de boyas en el límite de lo que consideran su ZEE, protegidas mediante unidades de la Marina y drones que también se encuentran en las instalaciones gasísticas ya en funcionamiento (Katz, 2011). En este sentido, resulta destacable que en los últimos años el presupuesto de la Marina israelí ha crecido notablemente. Por su parte, la Marina libanesa es muy débil, aunque no cabe descartar choques armados entre unidades israelíes y libanesas por la delimitación de la ZEE, repitiendo así el patrón que se viene dando en ocasiones en la Línea Azul. Al mismo tiempo, Hezbollah ha creado unidades anfibia para operaciones costeras, además de poseer algunos misiles C-802 de fabricación china capaces de amenazar a la Marina israelí⁶.

INTENTOS DE MEDIACIÓN Y DE FOMENTO DE LA COOPERACIÓN

Ante el cariz que tomaba esta disputa, las autoridades de Washington decidieron tomar cartas en el asunto y ejercer una discreta labor de mediación que permitiera moderar la tensión y acordar una solución para el conflicto. Para Estados Unidos resultaban de vital importancia tres objetivos: situar a sus empresas en el reparto de concesiones; contribuir al reforzamiento de Israel, y consolidar la posición interna de sus aliados libaneses. Con respecto a Israel, Estados Unidos aparecía como un mediador especialmente dotado para influir sobre ese país, debido a su gran ayuda financiera, su apoyo a Tel Aviv en los foros internacionales y sus transferencias de armamento. Por el lado libanés, se trata de un país receptor de la ayuda de Washington, cuyos suministros militares y donaciones son imprescindibles para mantener operativas a las FAL, cuyo anticuado arsenal es principalmente de procedencia norteamericana. Esa debilidad es esgrimida por Hezbollah para justificar el mantenimiento de su milicia, ya que alega que la suya sería la única fuerza de disuasión creíble

6. Un misil C-802 lanzado por Hezbollah durante la Guerra de 2006 causó graves daños a la moderna corbeta israelí Hanit.

frente a un ataque exterior. Las autoridades de Tel Aviv se niegan en redondo a que Washington proporcione a las FAL unos equipos más modernos que puedan ser empleados en un futuro contra las FDI. Para la Administración Obama, la clave radicaba en reforzar a nivel interno a los políticos libaneses más cercanos, evitando que la bandera de la defensa de los intereses nacionales quedara monopolizada por la organización de Hassan Nasrallah. El problema era que ese objetivo tenía que ser conciliado con los intereses de las autoridades israelíes (Vogler y Thompson, 2015: 7).

El primer paso de mediación fue llevado a cabo por el coordinador especial para Asuntos Regionales del Departamento de Estado, Frederic Hof, quien propuso el establecimiento de una línea provisional de separación de las dos ZEE, a lo que se añadiría una zona a ambos lados de la misma, en la que se excluiría temporalmente la realización de actividades de explotación de recursos. Esa línea implicaba otorgar al Líbano la mayoría de las aguas en disputa (en torno a 500 km² de un total de 850). La propuesta fue vista como insuficiente por los libaneses, aunque tampoco la rechazaron. Posteriormente, fueron otros altos funcionarios como Amos Hochstein y Lawrence Silverman quienes continuaron la mediación sin resultados tangibles (Hof, 2014).

Sin embargo, la tensión continuó siendo elevada, ya que a comienzos de julio de 2013 Tel Aviv anunció el descubrimiento del yacimiento Karish-1, muy cercano a las aguas libanesas. El ministro libanés de Energía, Gebran Bassil, consideró que esta situación debía propiciar una aceleración del desarrollo de la explotación de sus propios recursos, lo que desató una reacción nacionalista que incluyó a todo el espectro político. Con el fin de estabilizar la situación en un momento especialmente convulso en el que el Estado Islámico extendía su influencia por el Oriente Medio, el secretario de Estado John Kerry visitó la capital libanesa para impulsar su mediación, lo que se tradujo en una serie de propuestas a las partes, no tanto dirigidas a la resolución definitiva del contencioso sino a ganar tiempo rebajando la tensión, mientras el objetivo a medio plazo era promover entre los países de la región una serie de acuerdos que reforzaran la interdependencia energética, una idea acogida con poco entusiasmo en Israel, que dio prioridad a su seguridad nacional (Sukkarieh, 2015). Finalmente, la llegada de la Administración Trump ha implicado un acercamiento a Israel y una menor atención a la disputa marítima, si bien el vicesecretario de Estado para Oriente Medio, David Satterfield, ha desarrollado distintas visitas de mediación (especialmente en 2019) que han buscado acercar posturas, aunque los resultados siguen siendo muy modestos, ya que el Líbano insiste en emplear una fórmula que implique a la ONU, lo que Israel rechaza (Ahronheim, 2019).

En contraste con el interés de Tel Aviv y Beirut por las propuestas de Washington, ambas partes han sido poco sensibles a la posibilidad de una solución europea. Así, tanto Chipre como Grecia han tratado de jugar un papel de mediación en razón de sus importantes intereses económicos y políticos en juego. Mientras Chipre podría beneficiarse enormemente en el terreno económico de un arreglo regional, desde una perspectiva política esto le permitiría reforzar su posición en su contencioso con Turquía, lo que explica también el apoyo del Gobierno de Atenas. Al propio tiempo, ambos países no desean que su actual acercamiento a Israel destruya su tradicional buena

relación con el mundo árabe. Por último, la propia UE está interesada en diversificar sus fuentes de abastecimiento de gas natural en una época de relaciones difíciles con Rusia (Meletti, 2003). La implicación de la UE en cualquier compromiso aportaría no solo su apoyo económico y financiero (generando un juego de suma positivo), sino que también incluiría al Líbano e Israel en la red de países que participan en los programas de dimensión energética dentro de la UPM. En este sentido, la intervención europea posee la capacidad de colocar el contencioso entre ambos países en una dimensión superior y aumenta los incentivos para que ambas partes alcancen un compromiso. En otras palabras, los beneficios económicos derivados de la creciente interdependencia podrían superar en mucho los pequeños sacrificios que tuvieran que realizar desde un punto de vista de soberanía territorial, dado el reducido tamaño de la zona en disputa (Baconi, 2017: 12-13)⁷.

La confirmación del escepticismo por ambas partes hacia la cooperación regional ha llegado en los últimos meses con el desbloqueo de la situación política en el Líbano a partir de 2017, lo cual no ha generado en absoluto un clima propicio para afrontar pacíficamente el contencioso con Israel. Así, Hezbollah ha hablado de un posible ataque contra las plataformas de extracción de hidrocarburos si Israel «roba» los recursos libaneses. Igualmente, otros políticos libaneses como el propio primer ministro Hariri o el presidente Aoun han subrayado la necesidad de defender la integridad territorial del país. Por su parte, Tel Aviv ha afirmado que las aguas en litigio serían exclusivamente israelíes y ha amenazado con respuestas contundentes contra objetivos civiles en el caso de ataques contra sus plataformas⁸. La decisión libanesa de avanzar en la concesión de licencias de explotación de sus hidrocarburos dividiendo su ZEE en diez bloques de exploración (tres de los cuales están afectados por el contencioso) ha provocado en Israel un profundo malestar. En diciembre de 2017 un consorcio internacional compuesto por la compañía francesa Total (40%), la italiana ENI (40%) y la rusa Novatek (20%) se hicieron con los derechos de exploración y explotación de esas áreas, lo que confirmó que el avance era una realidad, si bien la exploración no comenzaría hasta 2019 (Staff, 2018a). Líbano se encuentra conectado al gaseoducto árabe que une Siria, Jordania y Egipto, lo que le sitúa en una posición ventajosa para exportar a sus vecinos, al tiempo que Israel ha comenzado sus exportaciones a Jordania (Tahhan, 2016).

Sin embargo, el problema básico radica en que esa interdependencia no solventaría los problemas de seguridad existentes. La UE no es un actor militar relevante con credibilidad a la hora de garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos. Por el contrario, la percepción en Tel Aviv y Beirut es la de que la otra parte tratará de eludir sus obligaciones, al tiempo que a nivel interno cualquier Gobierno partidario de hacer

7. Según algunos estudios, los Estados poseedores de grandes recursos energéticos mostrarían una mayor estabilidad política. Este debate puede verse en Muradova (2016).

8. Permanent Mission of Israel to the United Nations. 2017. "Communication to the Office of the Secretary General of United Nations", 2 de febrero. Disponible en: <http://bit.ly/2Xd81bw>.

concesiones sería percibido como un actor débil y recibiría un enorme caudal de críticas en la opinión pública; de ahí que ambos sean reticentes ante una mediación como la europea, carente de un respaldo militar creíble, y prefieran a un actor como Estados Unidos cuyas garantías de seguridad resultan más sólidas. Por su parte, Israel ha tratado de utilizar su mejora de relaciones con Chipre y Grecia (interesados en el apoyo israelí frente a Turquía) para reforzar su relación con la UE al convertirse en un importante abastecedor de gas. En este sentido, Israel no ha estado nunca demasiado interesado en las fórmulas de integración globales para el Mediterráneo, sino que ve en Bruselas un socio económico importante y un actor al que convencer para que modifique su política hacia el conflicto israelo-palestino (Del Sarto, 2011).

Ante la falta de una solución para la disputa israelo-libanesa, la UE ha preferido seguir adelante con su política de coaliciones *ad hoc* para garantizar esa diversificación del abastecimiento, lo que se ha plasmado en la creación en El Cairo del Foro Gasístico del Oriente Medio en enero de 2019, que ha reunido a la UE y a algunos socios mediterráneos junto a empresas privadas del sector, con el objetivo de avanzar en la cooperación regional. Sin embargo, el Líbano no participa en esta iniciativa, al igual que Turquía y Siria, lo que abre el camino a la posibilidad de que la UE, en lugar de contribuir a integrar la política energética de los socios mediterráneos, facilite el surgimiento de dos bloques enfrentados que enconen más las rivalidades geopolíticas existentes en la zona (Valori, 2019). Esta tendencia europea a dar prioridad a su seguridad energética aún a costa de debilitar su política regional en el Mediterráneo se ha plasmado en el acuerdo (en el que participan Italia, Chipre y Grecia) para construir un gaseoducto que transporte el gas israelí desde sus yacimientos hasta esos países, proyecto que contaría con financiación europea, reduciendo así sus grandes costes para los países implicados⁹.

INTERPRETACIÓN DEL FRACASO DE LOS INTENTOS DE SUPERACIÓN DEL CONFLICTO. ¿NEOFUNCIONALISMO O REALISMO?

El descubrimiento de importantes recursos gasísticos en Israel y el Líbano ha suscitado unas enormes expectativas en torno a sus posibles efectos tanto a nivel interno como con respecto a su posición en el conjunto de la región. Por un lado, en ambos países se ha hablado de un futuro en el que el abastecimiento energético de los mercados nacionales quedaría plenamente asegurado durante un amplio espacio de tiempo, mientras que los precios resultarían claramente inferiores a los actuales, lo que haría más competitivas a sus economías. Sin embargo, estas previsiones fueron pronto

9. El acuerdo implica la construcción del gaseoducto más largo del mundo (2200 kilómetros de longitud), con una inversión de 6200 millones de euros y graves desafíos técnicos. La UE financiaría un estudio inicial.

contestadas, ya que los hidrocarburos se hallaban en general en puntos de la plataforma continental situados a una gran profundidad, lo que encarecería notablemente su explotación, por lo que no habría un abaratamiento significativo de la energía en los mercados nacionales. En esas circunstancias, la búsqueda de la rentabilidad aconsejaría que buena parte del gas extraído se exportara, especialmente hacia los mercados europeos, en los que los precios son más elevados, con lo que su balanza comercial se beneficiaría, especialmente si se creaba una red de interconexión que uniera el Mediterráneo Oriental con Chipre, Grecia y el conjunto de los Balcanes (Darbouche *et al.*, 2012: 19-20; Even y Oded, 2014; Fattouh y El-Katiri, 2015).

Sin embargo, para otros observadores la clave no estaría en la rentabilidad económica, sino en la vertiente de la seguridad nacional. Así, en el caso israelí, dado que los recursos descubiertos no eran demasiado abundantes y que el país siempre había buscado una mayor seguridad energética, el destino más apropiado debería ser el mercado interior, olvidando la dimensión exportadora, idea confirmada por el Comité Tzemach de la Knesset, que decidió en 2013 restringir las exportaciones (Udasin, 2012). Por otra parte, las grandes inversiones requeridas hacen que la exportación sea una alternativa necesaria. El mercado turco es una opción atractiva, pero difícil ante el deterioro de relaciones entre Ankara y Tel Aviv, mientras que los mercados árabes también se ven afectados por la sensibilidad política (los Gobiernos de Jordania y Egipto y la Autoridad Palestina desconfían de una mayor dependencia de Israel). Por su parte, la opción preferida del primer ministro Netanyahu parece ser la de un acceso preferente al mercado europeo. El objetivo israelí radicaría en reforzar la independencia política del país con su nuevo estatus de exportador de hidrocarburos, de manera que sea menos susceptible a la presión extranjera, tanto de Estados Unidos como de la UE (Even y Oded, 2014; Escribano, 2018)¹⁰. En el caso libanés, los acuerdos de Israel con la UE dejarían al país en una posición marginal en el mercado europeo, lo que dañaría seriamente sus intereses, y le impulsaría directamente a la cooperación con Turquía, Siria e Irán. Las iniciativas de Grecia y Chipre tratarían de evitar este desenlace al mantener ciertos vínculos europeos con el Líbano. El problema clave consiste en cómo conciliar esta intención con el deseo de que el gas israelí sirva para diversificar el abastecimiento europeo.

En este sentido, es importante explorar qué posibilidades de compromiso relativas a la cooperación energética pueden existir en un caso como el que nos ocupa, más allá del propio reparto de las aguas territoriales. Según Brenda Shaffer (2013), un primer factor decisivo a tener en cuenta en esta clase de compromisos es el grado de interdependencia entre productor y consumidor. Si Israel y el Líbano son capaces de garantizar el abastecimiento de sus mercados internos, cabría cierta posibilidad de acuerdo, pero la idea de que el Líbano fuera abastecido por gas israelí durante un cierto plazo hasta que el país desarrolle la explotación de sus yacimientos generaría una situación de clara dependencia de una de las partes respecto a la otra.

10. Netanyahu declaró: “The ability to export gas makes us more immune to international pressure” (Gostoli, 2017).

Un segundo aspecto que considerar sería el nivel global de relaciones entre los países implicados, tanto en el ámbito político como en el económico. En el caso israelo-libanés, ambos Estados carecen de cualquier tipo de relaciones y existen serios obstáculos para su desarrollo, tales como el que las autoridades de Beirut rechacen ese paso hasta que los contenciosos bilaterales hayan sido solucionados, el que Hezbollah considere a Israel como una identidad carente de legitimidad ante la que es preciso desarrollar una cultura de resistencia o el que Israel catalogue a Hezbollah como organización terrorista que tiene ser eliminada y que no debe formar parte de las instituciones libanesas. En este sentido, la posesión en manos de Hezbollah de una fuerza de disuasión basada en cohetes y misiles convencionales es percibida en Israel como una amenaza, algo similar a lo que sucede en el Líbano ante la enorme superioridad militar israelí y la incapacidad de las FAL para disuadir a Israel de violar su soberanía. Por otro lado, si tanto Israel como el Líbano se convierten en países exportadores de hidrocarburos, este paso fortalecería la posición de ambos en el sistema regional, pero el problema es que ello podría traer consecuencias no deseadas. Para muchos políticos libaneses, un Israel más poderoso constituiría una amenaza creciente, ya que las autoridades de Tel Aviv estarían menos dispuestas a aceptar los avisos moderadores de Washington. Por su parte, para Israel los recursos financieros procedentes de los hidrocarburos libaneses podrían ser empleados para fortalecer las capacidades militares del país (algo que se rechaza), además de para reforzar a Hezbollah. Asimismo, al no existir relaciones económicas, una ruptura en el suministro de gas entre ambos países no sería susceptible de provocar problemas económicos en Israel, por lo que la dependencia libanesa sería así enorme.

Otros factores relevantes son el nivel de abastecimiento del país productor y los beneficios comerciales esperados de la exportación de gas. Respecto al primero, si el productor tiene ciertas dificultades para asegurar los recursos esperados para su mercado interno, tenderá a recortar su exportación. En el caso del Mediterráneo Oriental, los recursos existentes no parecen ser tan grandes como se creyó en un principio, por lo que el Líbano dependería en su abastecimiento de la evolución de la producción y la demanda israelí. Por último, un acuerdo comercial o de explotación conjunta de hidrocarburos puede en ambos casos entrañar riesgos a largo plazo de tipo puramente comercial (los beneficios son muy volátiles en función de la evolución de los precios), lo que generaría entre ellos importantes controversias.

En otras palabras, estaríamos ante un caso en el que, aunque la cooperación podría aportar claros beneficios absolutos a ambas partes, los beneficios relativos parecen ser enormemente favorables a Israel en una primera etapa, lo que explica la reticencia libanesa a integrarse inmediatamente en la red de cooperación promovida por la UE. Por su parte, a largo plazo el desarrollo de una producción gasística de relevancia en el Líbano es interpretada en Tel Aviv como una amenaza de seguridad ante la probable participación de empresas iraníes y el también probable beneficio que esta explotación aportaría al partido Hezbollah. En otras palabras, el análisis realista (siguiendo las tesis de Gilpin) resultaría más adecuado en este caso, ya que pondría el énfasis en que el fracaso de las fórmulas de colaboración entre los dos países se deben a la ausencia de una potencia hegemónica que garantice tanto el cumplimiento de los acuerdos que puedan

suscribir Israel y el Líbano como de un orden de seguridad regional que impida que actores que ven reforzado su poder relativo puedan emplearlo contra sus socios en el futuro. De hecho, la fuerte rivalidad entre potencias regionales (Israel, Arabia Saudí, Irán y Turquía), las repercusiones de la misma en la zona y la incapacidad estadounidense de crear un marco global de seguridad en el que participen todas ellas constituye el auténtico obstáculo que frena la cooperación energética global en el Mediterráneo Oriental, a pesar de los beneficios absolutos que pudiera aportar.

Por el contrario, la capacidad de generar un efecto de desbordamiento que permita superar los contenciosos existentes (tal como era el propósito de la UPM) ha demostrado unos resultados decepcionantes. La interdependencia entre la economía y la política no ha creado un “desbordamiento funcional” que haya empujado a los Gobiernos de Israel y Líbano a buscar alguna fórmula de cooperación (por discreta que fuera) para al menos poder explotar sus reservas de hidrocarburos, a pesar de los importantes incentivos económicos existentes. Esto muestra igualmente la ausencia de un “desbordamiento político”, ya que las élites de ambos países no consideran que la integración regional sea la vía para solucionar sus dificultades a escala nacional. Sus líderes identifican como principales problemas no los relativos al ámbito socioeconómico, sino los basados en la seguridad nacional, el equilibrio demográfico entre comunidades y la relación con otros Estados. En este sentido, los estudios neofuncionalistas que subrayaron la necesidad de unas condiciones previas, en concreto, la existencia de una organización de seguridad regional, han mostrado que dichos prerequisites eran necesarios en este caso (Schmitter, 2003). Por ello, incluso una solución pactada al problema de los límites de las respectivas ZEE entre el Líbano e Israel difícilmente conduciría a una auténtica cooperación regional en la gestión de los recursos gasísticos en tanto no se solucionen los problemas políticos entre ambos. Esto muestra a las claras los límites de la política mediterránea de la UE, cuya proyección en la cooperación energética a la carta con algunos países de la zona puede conducirla de ser un hipotético promotor de la paz a ser percibida como un actor parcial en las disputas regionales¹¹.

CONCLUSIONES

El paradigma neofuncionalista obtuvo un gran éxito en un contexto como el de la posguerra europea, en el que las élites de Francia y la RFA sentían la necesidad de colaborar entre sí ante la percepción de una amenaza a su soberanía y a su orden político-social por parte de la URSS, en tanto que ambos países se encontraban en un

11. El ministro israelí de Energía Juval Steinitz afirmó durante la firma del reciente acuerdo con algunos países europeos para la construcción de un gasoducto: “For decades, we have complained about the Arab influence in Europe due to oil and gas. The export of gas to Europe will moderate this influence to a certain extent and be a counterweight to Arab power” (Staff, 2018b)

contexto de fuerte debilidad y precisaban del apoyo de Washington, que además ofrecía una garantía de seguridad dentro de un orden hegemónico consolidado. En esas circunstancias, la colaboración económica propició un clima de confianza al generar recursos que sirvieron para mejorar el nivel de vida de las respectivas poblaciones y para reforzar la posición de poder de las autoridades, además de aportar incentivos para la resolución de los contenciosos pendientes. Sin embargo, el contexto entre el Líbano e Israel es muy distinto, ya que no existe la percepción de una amenaza común compartida, sino que muchos israelíes ven en Hezbollah una amenaza existencial directa para su seguridad, en tanto que un buen número de libaneses sigue considerando a Israel como un Estado expansionista que no respeta la soberanía libanesa.

Estaríamos, por tanto, dentro de un escenario en el que el predominio correspondería a la «alta política», la cual casa mal con los principios neofuncionalistas (Hoffmann, 1966), hecho que de nuevo se ha puesto en evidencia en el ámbito de la UPM¹². En tal situación, los llamamientos de terceros países a una colaboración económica carecen de la fuerza necesaria para tener éxito por cuanto no ofrecen unas garantías de seguridad en el sentido de que la otra parte vaya a cumplir lo pactado. Si en Europa Occidental era Estados Unidos quien actuaba como la potencia hegemónica que mantenía el orden interno del bloque, Washington no posee un papel análogo en el Oriente Próximo. Precisamente, esta preocupación predominante por la seguridad es la que permite entender por qué tanto israelíes como libaneses han recurrido a la mediación norteamericana, mientras que han prestado muy poca atención a las iniciativas de la UE, cuyas instituciones supranacionales han sido marginadas en esta mediación. El motivo sería que lo que ambos desean son garantías norteamericanas, mientras que lo que la UE ofrece son recetas para una integración de la que desconfían. Esto no implica necesariamente que el neofuncionalismo carezca de relevancia para la superación de contenciosos, sino que las circunstancias específicas de la disputa israelo-libanesa no concuerdan con lo que sería un marco adecuado para su aplicación.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo se inscribe en el marco del proyecto de investigación dirigido por la Laura Feliú Martínez y Ferrán Izquierdo Brichs, «Dinámicas y actores transnacionales en Oriente Medio y Norte de África (MENA): una genealogía histórica de élites y movimientos sociales entre lo local y lo global» (Ministerio de Economía y Competitividad, Agencia Estatal de Investigación y Fondo Europeo de Desarrollo Regional, HAR2016- 77876-P).

12. En un entorno en el que la guerra es vista como un instrumento para dirimir conflictos territoriales, el neofuncionalismo no tendría posibilidades de éxito (Panebianco, 2010: 165).

Referencias

- Abdel-Kader, Nizah. 2011. «Potential Conflict Between Lebanon and Israel over Oil and Gas Resources. A Lebanese Perspective», *Defence Magazine*. Disponible en: <http://bit.ly/2Lqqo5q>.
- Adler, Emanuel y Beverly Crawford. 2006. «Normative Power: The European Practice of Region_Building and the Case of the Euro-Mediterranean Partnership», en Emanuel Adler, Federica Bicchì, Beverly Crawford y Raffaella A. Del Sarto (eds.), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*. Toronto: University of Toronto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/9781442621121-002>.
- Ahronheim, Anna. 2019. «Progress Made in Demarcation Talks between Israel and Lebanon», *Jerusalem Post*, 22-5-2019. Disponible en: <http://bit.ly/2RFxNza>.
- Attinà, Fulvio. 2003. «The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views», *European Foreign Affairs Review*, 8: 181-199.
- Baconi, Tareq. 2017. *A Flammable Peace: Why Gas Deals Won't End Conflict in the Middle East*. ECFR Policy Brief. Disponible en: <http://bit.ly/2XDeWKj>.
- Bahdat, Gawdat. 2015. «Israel's Energy Security: Regional Implications», *Middle East Policy Council Journal Essay*, 28. Disponible en: <http://bit.ly/2J3KVtG>.
- Ben-Abdallah, Moncef, Samir Allalk, Jacques Kappauf y Mourad Preure. 2013. *Vers une communauté Euro-Méditerranée de l'énergie*. IPAMED. Disponible en: <http://bit.ly/2KGICA3>.
- Bicchì, Federica. 2007. *European Foreign Policy Making towards the Mediterranean*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2011.547365>.
- Bicchì, Federica. 2011. «The Union for the Mediterranean or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations», *Mediterranean Politics*, 16 (1): 3-19.
- Brown, L. Carl. 1984. *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Game*. Princeton: Princeton University Press.
- Charbonneau, Louis. 2011. «Lebanon's Hariri Urges More Pressure on Israel», *Reuters*, 10-1-2011. Disponible en: <https://reut.rs/2xi4wBc>.
- Costalli, Stefano. 2009. «Power over the Sea: The Relevance of Neo-Classical Realism to Euro-Mediterranean Relations», *Mediterranean Politics*, 14 (3): 323-342. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629390903346814>.
- Darbouche, Hakim, Laura El-Katiri y Bassam Fattouh. 2012. *East Mediterranean Gas: What Kind of Game-Changer?* The Oxford Institute for Energy Studies, NG 71. Disponible en: <https://doi.org/10.26889/9781907555640>.
- Del Sarto, Raffaella. 2011. «Plus ça change...? Israel, the EU and the Union for the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, 16 (19): 117-134. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2011.547395>.
- Emerson, Michael y Gergana Noutcheva. 2005. *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessments and Open Issues*. CEPS Working Document, 220. Bruselas: CEPS. Disponible en: <http://bit.ly/2FwBSRh>.

- Escribano, Gonzalo. 2018. *El gas del Mediterráneo Oriental como solución y como problema*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://bit.ly/2KI10ZE>.
- Even, Shmuel y Eran Oded. 2014. «The Natural Gas Revolution in Israel», *INSS Insight*, 100: 189-203. Disponible en: <http://bit.ly/2FC1egH>.
- Fattouh, Bassam y Laura El-Katiri. 2015. *Lebanon's Gas Trading Options*. Oxford: Lebanese Center for Policy Studies. Disponible en: <http://bit.ly/2X5Arz9>.
- Gillespie, Richard. 2011. The Union for the Mediterranean: An Intergovernmentalist Challenge for the European Union? *Journal of Common Market Studies*, 49 (6): 1205-1225. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02193.x>.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267>.
- Gostoli, Ylenia. 2017. «Israel-Europe Gas Deal Sparks Criticism», *Al Jazeera*, 23-4-2017. Disponible en: <http://bit.ly/2KHx238>.
- Haas, Ernst. 1961. «International Integration: The European and the Universal Process», *International Organization*, 15 (3): 366-392. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300002198>.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 2002. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hof, Frederick C. 2014. «Lebanon and Israel. A Line on the Water», en Sami Andoura y David Koranyi (eds.), *Energy in the Eastern Mediterranean: Promise or Peril?* Egmont Paper, 65. Bruselas: Royal Institute of International Affairs.
- Hoffmann, Stanley. 1966. «Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Core of Western Europe», *Daedalus*, 95 (3): 862-915.
- Holden, Patrick. 2011. «A New beginning? Does the Union for the Mediterranean Herald a New Functionalist Approach to Co-operation in the Region?», *Mediterranean Politics*, 16 (1): 155-169. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2011.547405>.
- Katz, Yaacob. 2011. «IDF Deploy Drones to Protect Gas Fields from Hezbollah», *Jerusalem Post*, 9-8-2011. Disponible en: <http://bit.ly/2JeZR0T>.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. 1987. «Power and Interdependence Revisited», *International Organization*, 41 (4): 725-753. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027661>.
- Krasner, Stephen. 1982. «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables», *International Organization*, 36 (2): 185-205. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>.
- Meguerditchian, Van. 2011. «Geagea Says Nasrallah Remarks Hurting Oil and Gas Interests». *The Daily Star*, 30-7-2011. Disponible en: <http://bit.ly/21RJKi8>.

- Meier, Daniel. 2013. *Lebanon's Maritime Boundaries: Between Economic Opportunities and Military Confrontation*. Oxford: Center for Lebanese Studies, Universidad de Oxford.
- Meletti, Giorgio. 2003. «L'Union pour la Méditerranée : la paix énergétique», *Outre-Terre*, 23: 203-223. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/oute.023.0203>.
- Muradova, Lala. 2016. «Oil Wealth and Authoritarianism: Algeria in the Arab Spring», *Revista Española de Ciencia Política*, 40: 63-89.
- Niemann, Arne y Demosthenes Ioannou. 2015. «European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism?», *Journal of European Public Policy*, 22 (2): 196-218. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>.
- O'Connor, Tom. 2018. «Middle East Next Oil War? Israel Threatens Lebanon over Hezbollah and Natural Gas», *Newsweek*, 1-2-2018.
- Osseiran, Karim. 2015. *Energy Security: The Lebanese Case*. CEDRO-UNDP. Disponible en: <http://bit.ly/2Ja721T>.
- Panebianco, Stefania. 2010. «Volatile Regionalism in the Mediterranean Area», *L'Europe en Formation*, 356: 153-167. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/eufor.356.0153>.
- Raz, Hila y Avi Bar-Eli. 2010. «Hizballah: Offshore Gas Is Lebanese», *Haaretz*, 15-6-2010. Disponible en: <http://bit.ly/2xfWYi2>.
- Rosamond, Ben. 2005. «The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas», *Journal of European Public Policy*, 12 (2): 237-264. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501760500043928>.
- Ruggiero, Luca. 2014. «Renewable Energy and the Euro-Mediterranean Partnership Following the Arab Spring», *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie XIII (7): 359-373.
- Schmitter, Philippe C. 2003. «Neo-neofunctionalism», en Ante Wiener y Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Shaffer, Brenda. 2013. «Natural Gas Supply Stability and Foreign Policy», *Energy Policy*, 56: 114-125. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.11.035>.
- Staff, Toi. 2018a. «Hezbollah Issues Fresh Threat against Israel's Offshore Gas Rigs», *Times of Israel*, 18-2-2018. Disponible en: <http://bit.ly/31YkkXG>.
- Staff, Toi. 2018b. «Israel, Cyprus, Greece and Italy Agree on \$7b. East Mediterranean Gas Pipeline to Europe», *Times of Israel*. 24-11-2018. Disponible en: <http://bit.ly/2J3NhJ2>.
- Sukkarieh, Mona. 2015. «Thinking Ahead: Lebanon Can Learn from Israel's Bumbling Regulatory Changes for Offshore Gas», *Executive Magazine*, 15-4-2015. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264238770-4-en>.
- Tahhan, Zena. 2016. «Jordanians Reject "Stolen Gas" in Israel-Jordan Deal», *Al Jazeera*, 3-10-2016. Disponible en: <http://bit.ly/2X8DLJM>.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe. 1991. «Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC», *Millennium*, 20 (1): 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>.

- Udasin, Sharon. 2012. «Experts: Israel Should Not Export Natural Gas». *Jerusalem Post*, 19-3-2012. Disponible en: <http://bit.ly/2RGADUUh>.
- Valori, Giancarlo. 2019. «The Lebanon, Natural Gas and Local Political Equilibria», *Modern Diplomacy*, 13-2-2019. Disponible en: <http://bit.ly/2RCklMa>.
- Vogler, Sarah y Eric V. Thompson. 2015. *Gas Discoveries in the Eastern Mediterranean. Implications for Regional Maritime Security*. German Marshall Fund Policy Brief. Washington: German Marshall Fund. Disponible en: <http://bit.ly/2X5D3gz>.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Wohlforth, William C. 2011. «Gilpinian Realism and International Relations», *International Relations*, 25 (4): 499-511. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0047117811411742>.
- Zisser, Eyal. 2000. *Lebanon. The Challenge of Independence*. Londres: I. B. Tauris.

Presentado para evaluación: 4 de diciembre de 2018.

Aceptado para publicación: 3 de junio de 2019.

JAVIER LION-BUSTILLO

flion@ucm.es

Profesor asociado en el Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas de la Universidad Complutense y en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas/ICADE. Doctor en Historia por la Universidad de Cádiz y máster en Política y Gobierno en la UE por la London School of Economics. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Coimbra e investigador visitante en la London School of Economics. Sus líneas de investigación son la historia del siglo xx, las relaciones internacionales en Europa y el Mediterráneo y los estudios de paz y conflictos.

Políticas sobre violencias y abusos sexuales en las universidades catalanas

Policies on violence and sexual abuse in Catalan universities

SARA CAGLIERO

Universitat Rovira i Virgili

BARBARA BIGLIA

Universitat Rovira i Virgili

Cómo citar/Citation

Cagliero, S. y Biglia, B. (2019). Políticas sobre violencias y abusos sexuales en las universidades catalanas. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 141-170. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.50.06>

Resumen

Las universidades no son espacios libres de violencia, por lo que cabe preguntarse ¿cómo actúan ante este problema? En esta nota de investigación presentamos los resultados de un análisis crítico de los protocolos de prevención y de actuación frente a las violencias sexuales desarrollados por las universidades públicas catalanas, y ponemos particular atención en sus potencialidades y deficiencias. En el primer apartado, se introduce la investigación que sirve de marco para este estudio, el proyecto europeo «Apoyo a las víctimas de las violencias sexuales en el contexto universitario: creando modelos estables de formación (UsvReact)», así como la metodología empleada. Seguidamente, focalizamos la atención en la legislación que sirve de base para las políticas universitarias sobre violencias sexuales y de género para, finalmente, presentar los resultados del análisis de los protocolos. Este trabajo evidencia que las violencias sexuales en las universidades catalanas constituyen todavía un problema bastante desconocido y subestimado, al cual no se le ha dado la respuesta necesaria.

Palabras clave: violencias sexuales, violencias de género, universidad, política

Abstract

University campus is not a violence free space; therefore, how do universities deal with this problem? This research note presents the results of a critical analysis of prevention and action protocols against sexual violence in Catalan public universities. Particular attention is given to

the potentialities and shortcomings of such measures. The first section introduces the research that serves as a framework of this study, namely the European project “Universities Supporting Victims of Sexual Violence: Training for Sustainable Services (USVReact)”, as well as the methodology used. Next, we focus our attention on the legislation in which university policies on sexual and gender violence are grounded. Finally, we present the results of our analysis of the protocols. This work shows that sexual violence in Catalan universities remains a quite unknown and underestimated issue that has not yet received the required response.

Keywords: sexual violence, gender-related violence, university, policy

INTRODUCCIÓN

En enero de 2017 aparece en la prensa una noticia que informa de la condena de siete años de cárcel a un catedrático de Sevilla por haber «molestado» a tres profesoras durante casi diez años (Europa Press, 2017). La Universidad, a pesar de conocer los hechos y ser declarada como responsable civil subsidiaria durante el juicio, no suspende al profesor, que sigue dando clase hasta después de la sentencia (Cela, 2017). Este es solo uno de los centenares de episodios de violencias que tienen lugar en las instituciones educativas de todo el mundo, y que solo en los últimos años han comenzado a salir a la luz gracias a las denuncias públicas realizadas por exestudiantes, especialmente en los países anglosajones. Sin embargo, aunque en el contexto español la mayoría de casos pasan todavía desapercibidos, hay ejemplos como este que empiezan a conocerse a través de la prensa, lo que ha dado pie a amplios debates públicos. No obstante, las universidades siguen siendo percibidas como espacios no discriminatorios (Ballarín, 2015).

Quizás sea relevante recordar que en sus orígenes las universidades eran instituciones solo para varones, siguiendo así la herencia de los colegios catedráticos del siglo XII (Chuaqui, 2002), que vetaron el acceso a las mujeres hasta el siglo XIX (Palermo, 2006). Aunque con el paso del tiempo los códigos de género han evolucionado, se mantienen las estructuras de privilegios y las discriminaciones que de ellas se derivan (Ballarín, 2015; Biglia y Vergé, 2016). Es más, diferentes investigaciones internacionales evidencian la existencia de violencias de género en su interior (Gross *et al.*, 2006; Feltes *et al.*, 2012; Marshall, 2014; Phipps y Smith, 2012). Los pocos estudios realizados en España demuestran que la situación no es muy diferente (Bosch y Ferrer, 2000; Bodelón *et al.* 2012; Bardina y Murillo 2013). No obstante, el problema no solo no se reconoce, sino que, además, se invisibiliza, y cuando aparece en la prensa su interpretación se aleja de las relaciones de poder y dominación cotidianas presentes en el ámbito académico (Bosch *et al.*, 2006).

Sin embargo, en las últimas décadas, en cumplimiento del marco legal (art. 23 a 25 de la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres; Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) las universidades han creado unidades de igualdad con el objetivo de diseñar y

poner en marcha políticas con enfoques de género. Actualmente, gracias a la presión de los movimientos feministas y al mayor debate público sobre violencias de género y sexuales, que se encuentran en la base del diseño de legislaciones europeas y nacionales que describimos en el tercer apartado, un número creciente de universidades españolas ha adoptado medidas para prevenir y actuar ante discriminaciones y violencias de acuerdo con la previsión normativa. Entre ellas, las iniciativas más conocidas y comunes han sido los protocolos universitarios en materia de violencias sexuales, que serán objeto de nuestro análisis crítico. Nuestra finalidad en esta nota de investigación es comprender el contenido de estos protocolos, así como su implementación, a fin de valorar su efectividad; para ello, tenemos en cuenta la opinión de las personas encargadas de su desarrollo. En último término, tratamos de reflexionar sobre la necesidad de mejorar las políticas universitarias sobre esta materia.

Desde el feminismo se insiste en que una respuesta efectiva al problema de las violencias sexuales y de género pasa necesariamente por reconocer y comprender su condición estructural. Por lo tanto, hay que tener en cuenta cómo se relacionan estas violencias con la cultura de la violación, los estereotipos de género y las relaciones de poder heterosexistas que existen en la base de la organización académica.

Partimos de una lectura de las violencias sexuales (VS) entendidas como el producto «sano» de la cultura heteropatriarcal que «reflejan y refuerzan las relaciones de poder jerárquicas e injustas» (Toledo y Pineda, 2016: 8). De esta manera, las VS constituyen una de las formas de control hacia las mujeres y hacia los sujetos sexualmente y/o genéricamente no normativos, y tienen su origen tanto en una visión estereotipada de los géneros como en las relaciones de poder (Biglia, 2015). Si bien en la legislación española se considera que cuando no hay una confrontación física fuerte no pueda hablarse de violencia, sino de abuso, creemos que esto constituye un enfoque reduccionista, que deja desamparadas y vuelve a violentar a la mayoría de las supervivientes de situaciones de violencia. En este sentido, consideramos necesaria una redefinición del término violencia que reconozca «que hay violencia sexual siempre que se atenta contra nuestra libertad sexual o que, a través de nuestra sexualidad se atenta contra nuestra libertad como sujetos» (Biglia y Jiménez, 2018: 153). Este es el enfoque a partir del cual desarrollamos nuestro análisis crítico. Tras esta breve introducción, destacamos aquellos aspectos metodológicos del proyecto europeo USVReact que están a la base del análisis usado en este texto. Seguidamente, a fin de entender el contexto legal en el que se producen las respuestas universitarias a las violencias sexuales, presentamos una revisión crítica de las normativas y de las políticas públicas en esta materia. En el apartado siguiente detallamos los resultados del análisis del abordaje de las violencias sexuales en las universidades catalanas desarrollado en el USVReact. Finalizamos esta nota con unas reflexiones acerca de la situación actual y algunas recomendaciones de cara al futuro.

METODOLOGÍA

Las reflexiones que presentamos aquí forman parte del proyecto de investigación-acción europeo desarrollado entre 2016 y 2018, «Apoyo a las víctimas de las violencias sexuales en el contexto universitario: creando modelos estables de formación (UsvReact)», que tenía como objetivos diseñar, pilotar y evaluar modelos formativos dirigidos a facilitar que el personal universitario pudiera reconocer y dar una primera respuesta frente a situaciones de violencia sexual. Para ello, el análisis de las políticas universitarias en respuesta a las violencias sexuales, objeto específico de este texto, constituía un paso previo y necesario para el diseño de la formación a los y las docentes.

Nuestra investigación se enmarca en la epistemología del conocimiento situado y en las metodologías de investigación feministas (Biglia y Bonet 2017). El diseño de investigación es eminentemente cualitativo y exploratorio, por lo que no incluye una hipótesis que demostrar; sino que tiene por finalidad generar nuevo conocimiento a partir del análisis de una realidad todavía poco investigada. De hecho, de acuerdo con los principios de la investigación-acción, las especificidades del proceso de análisis se han ido refinando en interacción con las sensibilidades surgidas en el mismo proyecto. Para ello se han tenido en cuenta no solo las reuniones del equipo local, sino especialmente los debates sobre las políticas de las diferentes universidades socias y colaboradoras del proyecto¹, así como las reuniones del «Grupo de trabajo con perspectiva feminista sobre violencias sexuales en las universidades» (GtFVsU)². Finalmente, en este proceso de construcción-validación colectiva de conocimiento, también se han tenido en cuenta los debates surgidos a partir de las presentaciones de los resultados parciales realizadas en distintos espacios académicos (cuatro nacionales y cinco internacionales). Sustantivamente, nuestra investigación se encuadra en el campo de análisis y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género. Siguiendo los principios explicitados por Bustelo (2014), hemos desarrollado una evaluación sumativa, *ex post facto*, centrada en el diseño y en los efectos de las políticas públicas. Para ello, en el apartado teórico nos hemos centrado en el análisis del contexto en que se generaron los protocolos evaluados, teniendo en cuenta el marco normativo nacional y autonómico; por otra parte, en el apartado empírico hemos situado nuestro foco en cómo las personas son afectadas por las políticas.

1. Brunel University (coord.), Universitat Rovra i Virgili, Universidad del País Vasco, University of Sussex, Università degli Studi di Torino, Panteion University of Social and Political Sciences (PUA), University of York y de las universidades colaboradoras que se pueden consultar en el siguiente enlace: <http://usvreact.eu/es/associates/>.

2. Se han realizado tres reuniones presenciales del grupo: el 17 de octubre de 2016, el 7 de julio de 2017 y el 26 de febrero de 2018, en las que han participado entre diez y veinte expertas en temas de género de diferentes universidades catalanas, muchas de las cuales habían tenido cargos relacionados con la gestión de las políticas de género en la universidad y/o habían realizado investigaciones al respecto.

Para el desarrollo de esta fase de la investigación, que resumimos en esta nota de investigación, nos hemos basado en la siguiente pregunta generadora: ¿de qué manera las universidades están asumiendo su responsabilidad ante las violencias sexuales que se reproducen en las instituciones? Y los siguientes objetivos:

- a) Conocer de qué manera ha influido el marco normativo en la elaboración e implementación de los protocolos y evidenciar sus límites partiendo de un enfoque de género.
- b) Detectar similitudes y diferencias entre las políticas universitarias catalanas desarrolladas para dar respuesta a situaciones de acosos y violencias sexuales.
- c) Identificar cuáles han sido las potencialidades y los límites en la formulación y diseño de los protocolos para hacer frente al problema de las violencias sexuales en las universidades.
- d) Conocer cuáles han sido los puntos fuertes, las dificultades y los problemas observados en la implementación de los protocolos.
- e) Ofrecer unas recomendaciones preliminares para su mejora desde la perspectiva de género.

Para alcanzar el primer objetivo hemos realizado una revisión bibliográfica que nos permite identificar y conocer los marcos legales estatales y autonómicos en los cuales se encuadran los protocolos. Así, si bien el Estado español carece de un marco normativo y de políticas públicas que garanticen la respuesta integral ante las violencias sexuales (Plataforma CEDAW Sombra España, 2017), existen legislaciones relevantes a la hora de entender los protocolos universitarios y sus principales limitaciones. En el siguiente apartado de este artículo los presentamos de la mano de teóricas feministas.

La parte empírica de nuestro trabajo se ha basado principalmente en el análisis de contenido de los documentos legales, entrevistas a personas claves y reuniones con expertas para evaluar el análisis y las interpretaciones realizadas hasta el momento. La primera técnica nos ha servido, en particular, para alcanzar los objetivos b) y c), y parcialmente el e). Como corpus de análisis, hemos seleccionado todos los protocolos en vigor (a fecha diciembre 2017) en las ocho universidades de la Asociación Catalana de Universidades Públicas (ACUP) (tabla 1). La decisión de analizar estas normas no ha sido casual, en tanto que se trata de las únicas políticas desarrolladas para dar respuestas a los casos de violencias en las instituciones de enseñanza superior.

Tabla 1.
PROTOCOLOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS CATALANAS*

Universidad	Acrónimo	Año	Título
Universitat Autònoma de Barcelona	UAB	2016	Protocolo de actuación contra el acoso sexual y el acoso por motivos de sexo, de orientación sexual, identidad de género o expresión de género de la Universitat Autònoma de Barcelona

.../...

.../...

Universidad	Acrónimo	Año	Título
Universitat de Barcelona	UB	2014	Protocolo de la Universitat de Barcelona para la prevención, la detección y la actuación contra las situaciones de acoso sexual y por razón de sexo o de orientación sexual
Universitat de Girona	UdG	2017	Protocolo de prevención y actuación ante situaciones de violencia o acoso por razón de sexo, género o sexualidad en la Universitat de Girona
Universitat de Lleida	UdL	2013	Reglamento de actuación en caso de violencia de género de la Universitat de Lleida
Universitat de Vic-Central de Catalunya	UVIC-UCC	2015	Protocolo de prevención y abordaje del acoso sexual y el acoso por razón de sexo o de orientación sexual
Universitat Oberta de Catalunya ³	UOC	2013	Protocolo contra el acoso sexual y por razón de sexo u orientación sexual
Universitat Politècnica de Catalunya ³	UPC-L	2016	Protocolo de actuación y prevención del acoso sexual y/o por razón de sexo, orientación sexual, identidad de género o expresión de género en la UPC
	UPC-E	2017	Protocolo de prevención y actuación contra el acoso sexual y/o por razón de sexo, orientación sexual, identidad de género o expresión de género que afecten al estudiantado
Universitat Pompeu Fabra	UPF-E	2015	Protocolo para la prevención, la detección y la actuación contra la violencia machista que afecte a estudiantes de la UPF
	UPF-L	2016	Protocolo para prevenir y solucionar conflictos en materia de conductas violentas, discriminatorias o de acoso
Universitat Rovira i Virgili	URV	2015	Protocolo de actuación en caso de posible acoso

*A partir de ahora, por simplicidad, haremos referencia a estos protocolos a través del acrónimo de la universidad a la que pertenecen).

Fuente: elaboración propia.

- Aunque de hecho la UOC funcione como si fuera una universidad pública a distancia y forme parte del ACUP, se trata de una fundación dirigida por un patronato integrado por diferentes entidades públicas y privadas, así como por personas físicas y jurídicas. Como se puede leer en su web «La UOC es una universidad que presta un servicio público y se organiza mediante gestión privada» (<https://www.uoc.edu/porta/es/universitat/faqs/sobre-universitat/index.html>).

Los documentos seleccionados han sido examinados y comparados para detectar diferencias y similitudes, así como los puntos fuertes y débiles de los documentos, a través de un análisis de contenido en relación con las dimensiones detalladas en la tabla 2.

Nuestra lectura crítica ha tenido en cuenta los elementos que según Facio (2004) hay que respetar para facilitar la incorporación de la perspectiva de género en el derecho. Así, entre otros elementos, hemos indagado sobre la reproducción o manifestaciones de sexismo en el uso del lenguaje; la (in)capacidad para reconocer las especificidades de las diferentes personas pertenecientes a la comunidad universitaria a través de las maneras de identificar, nombrar y describir los sujetos; las visiones previas, mitos y creencias culturales que están en la base de estas normas; los mecanismos desarrollados en la práctica para apoyar a las personas que se sienten abusadas y evitar su victimización secundaria, y la asunción o ausencia de una perspectiva de género e interseccional.

TABLA 2.

DIMENSIONES ANALIZADAS

<ul style="list-style-type: none"> • Tipología • Legislación mencionada • Justificación y finalidad • Descripción de los sujetos • Terminología y lenguajes utilizados • Medidas preventivas y formativas • Tipo y formas de activación del procedimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito de aplicación (personal/relacional/territorial) • Estructura responsable del procedimiento y su duración • Medidas de intervención (cautelares/correctoras/complementarias/sancionatorias) • Seguimiento • Otros elementos relevantes
--	--

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, este análisis resultaba insuficiente para entender cómo se habían desplegado tales medidas, sus articulaciones, sus fragilidades durante la aplicación y otros elementos clave a la hora de determinar su funcionamiento —objetivos d) y e)—.

Por esta razón, entre abril de 2016 y noviembre del mismo año, realizamos doce entrevistas semiestructuradas a expertas de diferentes universidades catalanas. Como muestra intencional, escogimos a las personas responsables de la implementación de los protocolos en la UB, la UdL, la UVIC-UCC, la UPC, la UPF y la UAB. En el caso de la URV, al no existir un protocolo específico, decidimos investigar más en profundidad y seleccionamos una delegada sindical que estaba luchando para que se elaborara un protocolo específico, así como una persona de referencia del protocolo de acoso laboral que tenía perspectiva de género y una responsable para cuestiones de género de la Universidad. Además, en la UAB entrevistamos a la anterior responsable, ya que la persona que en ese momento ejercía el cargo nos remitió a ella, así como a una técnica que se dedicaba a la atención directa, la única con esa atribución en las universidades públicas catalanas. En 2018, tuvimos la oportunidad de entrevistar también a la responsable de la UdG, ya que no nos había sido posible concertar

anteriormente una cita con su predecesora. De esta forma, alcanzamos un total de trece entrevistas. Desafortunadamente, no pudimos incluir en la muestra ninguna responsable de la UOC por falta de disponibilidad. Estas entrevistas nos sirvieron para conocer tanto los procesos de generación de los protocolos y su eventual relación con otras políticas universitarias, como para entender aquellos elementos que no habían quedado suficientemente explícitos en los mismos, su eventual implementación, así como las dificultades encontradas en el proceso. Las dimensiones de las entrevistas quedan resumidas en la tabla 3.

TABLA 3.
DIMENSIONES ENTREVISTAS

-
- Políticas de prevención y actuación.
 - Proceso de diseño y aprobación, implementación, rol de las unidades de igualdad en la implementación/control de las políticas, límites, puntos fuertes y posibles mejoras.
 - Medidas preventivas (comunicación, difusión y sensibilización) implementadas o que se prevén desarrollar en la práctica.
 - Medidas formativas.
-

Fuente: elaboración propia.

En el cuarto apartado de este artículo presentamos los resultados entrelazados de estas dos últimas fases de análisis, incorporando elementos surgidos en los debates mantenidos con otras expertas tanto en las reuniones del GtFVsU, como en los otros foros académicos en los que hemos presentado los resultados parciales.

LOS MARCOS QUE MARCAN

Tal y como anunciamos anteriormente, en este apartado expondremos someramente los ordenamientos jurídicos que enmarcan específicamente el desarrollo de las normas universitarias analizadas.

TABLA 4.
LEGISLACIÓN DE REFERENCIA

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> a. Artículos 178-194 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal b. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género c. Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista del Parlament de Catalunya d. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres e. Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia del Parlament de Catalunya |
|--|

Fuente: elaboración propia

La «Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres», y la «Ley 11/2014, de 10 de octubre del Parlament de Catalunya, para garantizar los derechos de lesbianas, gais, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia», han tenido una influencia directa en la elaboración de los protocolos examinados. Las otras tres legislaciones a las que hacemos referencia han servido como fundamento para su desarrollo ulterior, como queda evidenciado en los preámbulos de los documentos analizados.

Siguiendo el análisis realizado por politólogos y juristas, describimos brevemente para cada uno de estos textos legislativos algunos de los elementos críticos/criticables desde una perspectiva feminista y sus principales relaciones con las normas universitarias.

El Código Penal (CP)

Los protocolos universitarios se basan en los arts. 178-194 del CP, en los cuales se definen las diferentes formas de violencias (acoso sexual, agresión sexual...). Ahora bien, tal y como nos recuerdan Toledo *et al.*, (2016), durante el siglo xx y, en particular, a partir de la denominada «segunda ola feminista», se ha ido cuestionado fuertemente el modelo jurídico penal basado en «los delitos contra la honestidad» y la «moral sexual», lo que ha llevado a sucesivas reformas de los códigos penales para incorporar los delitos contra la libertad sexual; por ejemplo, a través de la aprobación de la Ley Orgánica 10/1995. De este modo, las agresiones sexuales, los abusos sexuales, los delitos de exhibicionismo, de provocación sexual y los delitos relativos a la prostitución han quedado incluidos en el capítulo denominado «Delitos contra la libertad sexual». Con ello, se ampliaba el catálogo de conductas punibles relacionadas con las violencias sexuales; se endurecían las penas, principalmente, para mejorar la protección penal de las personas menores de edad, y se reconocía que el sujeto ofendido podía ser un hombre.

No obstante, dicha reforma ha sido criticada por la centralidad que mantienen todavía la penetración y el consentimiento en la distinción de los tipos delictivos (Toledo *et al.*, 2016). De hecho, la violación continúa siendo considerada un crimen moralizador (Segato, 2003) y los delitos sexuales se perciben de menor gravedad si no implican una penetración forzada, reforzando así la creencia de que la violencia sexual es equivalente a la violación con penetración, lo que rebaja los otros tipos de violencias a meras molestias (Fernández Díaz, 2003). Por otro lado, un mal uso de la noción de consentimiento marcaría la diferencia entre una agresión, con uso de la violencia física o intimidación, y un abuso sexual. Sin embargo, tal y como afirma Montse Pineda en una entrevista, «poner el foco en el consentimiento es demostrar que no lo has dado. Esto hace que muchos abogados, y a veces los magistrados, pregunten de qué manera lo hiciste, cómo te resististe, si opusiste fuerza, si gritaste o pediste ayuda» (Borraz, 2017).

La violencia de género

Muchos protocolos analizados se basan en la Ley Orgánica 1/2004, que tiene como objetivo actuar contra la violencia de género entendida como «una manifestación de discriminación, de una situación de desigualdad y relaciones de poder del hombre sobre la mujer» (art. 1.1). Sin embargo, en sus cláusulas más prácticas limita esta comprensión de la violencia de género a aquella que es ejercida por un hombre «hacia quienes son o han sido sus cónyuges o quienes están o han sido vinculadas a ellos por relaciones similares de afecto, con o sin convivencia, incluyendo cualquier acto de violencia física y psicológica» (art. 1.3). Así, se invisibilizan otras formas de violencia y se brindan medidas de protecciones integral solo en el caso de violencias entre parejas y exparejas heterosexuales (Bonet, 2007; Larrauri, 2007; Bustelo y Lombardo, 2012). En palabras de la filósofa Celia Amorós (2008), estamos ante una «chupaza conceptual» que despolitiza, confunde e impide llevar a cabo un abordaje jurídico-político adecuado. Se ha realizado una metonimia sustituyendo la violencia de género (el todo) por la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja heterosexuales (la parte) (Bustelo y Lombardo, 2012). Este reduccionismo produce desigualdad en el nivel de protección y acceso a los servicios por parte de las supervivientes. Así, por ejemplo, el juicio sobre la violación múltiple que tuvo lugar durante los Sanfermines de 2016, más conocido como el caso de La Manada, al no ser considerado como violencia de género se celebró en Pamplona, obligando a la superviviente a desplazarse para declarar, mientras que en los casos amparados por la Ley 1/2004 se prioriza el domicilio de la víctima como lugar para el juicio.

Por lo que concierne al argumento central de esta nota de investigación, es preciso recordar que en la Ley 1/2004 se reconoce que las universidades tienen que asumir determinadas responsabilidades que «incluirán y fomentarán en todos los ámbitos académicos la formación, docencia e investigación en igualdad de género y no discriminación» (art. 7). Sin embargo, la ley no define cómo debe ser el proceso de rendición de cuentas —en relación con estas responsabilidades— por parte de las instituciones de enseñanza superior, ni estipula los recursos humanos y económicos necesarios para su puesta en práctica. En este sentido, a pesar de que las acciones de prevención, sensibilización e intervención en violencia de género están generalmente incluidas en los planes de igualdad, muchas veces no reciben el suficiente apoyo institucional para ser implementadas, lo que acaba resultando en diferencias notorias entre las diferentes universidades, tanto en relación con el ámbito de la docencia como en el de la investigación (Verge y Cabruja, 2017).

Igualdad

La «Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres», que transpone la «Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo relativa a los principios de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al

acceso al empleo, la formación y la promoción profesional», obliga a «la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo [...] las Administraciones públicas negociarán [...] un protocolo de actuación que comprenderá [...] el compromiso [...] de los organismos públicos [...] de prevenir y no tolerar el acoso sexual y el acoso por razón de sexo» (art. 62). La misma ley, en su título IV («El principio de igualdad en el empleo público»), se ocupa del derecho al trabajo en igualdad de oportunidades e incluye, entre los derechos laborales, la protección frente al acoso sexual y por razón de sexo. El límite principal de esta norma deriva de la incorrecta o parcial aplicación del principio en el que dicen basarse: el denominado principio de *mainstreaming* de género. En el contexto español, se ha traducido como mera transversalización, muchas veces focalizándolo simplemente en la igualdad de oportunidades en la esfera laboral (Salazar, 2018). De acuerdo con Juana Gil (2012: 17) «para conseguir los objetivos perseguidos por el *gender mainstreaming* requiere cambios catárticos, no conseguibles de manera inmediata, a saber: revisión profunda de la gestión de las políticas, compromiso serio con la igualdad efectiva y formación en género de todo el personal implicado en su puesta en marcha».

Violencias machistas

La Ley catalana 5/2008 de 24 de abril utiliza una definición más amplia que la legislación estatal al definirla como violencia machista. Algunos protocolos, como el de la UPP-E, se fundamentan en esta ley para definir las dimensiones de las violencias que quieren abordar. De hecho, esta ley reconoce las diferentes manifestaciones de las violencias de género y establece medidas integrales para la prevención, la asistencia y la protección de la recuperación y reparación para todas las supervivientes. No obstante, igual que sucede con la norma estatal, acaba solo reconociendo la violencia contra las mujeres e invisibiliza otras violencias de género causadas por la sociedad heteropatriarcal (Biglia, 2015).

LGBTIfobia

Más reciente es la «Ley 11/2014 de 10 de octubre del Parlament de Catalunya, para garantizar los derechos de lesbianas, gais, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia». Su objetivo es garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación de cualquier persona independientemente de su orientación sexual, opción afectivo-sexual o identidad de género. En ella se reconocen diversas formas de violencia, como la discriminación y las violencias por razón de la orientación sexual, por identidad de género o por expresión de género (art. 9.1), la homofobia (art. 26.3), la transfobia (art. 26.3) y la bifobia (art. 26.3). También se incluyen conceptos como la violencia hacia las personas LGBTI (art. 6), las agresiones y las discriminaciones contra las personas LGBTI (art. 39.2), el acoso (art. 12.6) y la exclusión (art. 12.6). Además, se establecen los medios y las medidas que se deben aplicar para la consecución de estos derechos en los ámbitos en los que las autoridades

públicas de Cataluña tienen poder, ya sean estos públicos o privados. Así, en su art. 13 se obliga a las universidades catalanas a promover medidas de protección, de apoyo y de investigación para aumentar la visibilidad de las personas LGBTI, así como el desarrollo de medidas para la no discriminación y elaboración de un protocolo específico.

Estas leyes han marcado el desarrollo de los protocolos de prevención y actuación frente a las violencias sexuales en las universidades catalanas. Pero, ¿cómo se han puesto en práctica las obligaciones y las recomendaciones legales? ¿De qué manera estas políticas dan respuesta al complejo problema de las violencias y abusos sexuales en el entorno universitario? A estas y otras preguntas intentaremos contestar en el próximo apartado.

MIRANDO CON LUPA LOS PROTOCOLOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS CATALANAS

Habemus protocolo

Como se puede ver en la tabla 1, la mayoría de las universidades catalanas (UB, UAB, UVIC-UCC, UPC, UdG) disponen de un protocolo para el acoso laboral, y otro más específico sobre las violencias de género, machistas, sexuales y/o LGTBifóbicas, lo que otorga reconocimiento específico a estas últimas. Sin embargo, se evidencia que hay universidades (UPF-L/UPF-E) que no están todavía adaptadas a los requisitos de la Ley 11/2014, o que solo lo están parcialmente, como la UdL o UOC, tal y como se expondrá seguidamente⁴. Por una parte, la URV y la UPF-L no disponen de protocolos específicos, por lo cual hemos examinado las medidas previstas en casos de acoso en la primera universidad, y las medidas previstas para conductas violentas, discriminatorias o de acoso en el caso de la segunda universidad, a fin de comprobar cómo se aplicarían en las circunstancias que nos incumben. Por otra parte, la UPF y la UPC poseen dos protocolos, uno orientado a la protección del estudiantado (UPF-E, UPC-E) y el otro a la protección del personal docente y administrativo (UPF-L, UPC-L). Finalmente, el resto de universidades (UAB, UVIC-UCC, UPF, UPC) han aprobado y modificado estos protocolos al menos dos veces para adaptarlos a las obligaciones legales o para aportar algunas mejoras⁵.

Tal y como se evidenció en las entrevistas realizadas, solamente en tres casos el diseño de los protocolos universitarios catalanes fue encargado a equipos o personas

4. Abordamos el análisis del problema de la LGTBI fobia en las universidades catalanas en Biglia y Cagliero (en prensa).

5. Por ejemplo, mientras acabábamos este artículo se ha aprobado un nuevo protocolo integral en la UPF; en la UB han empezado el rediseño de su instrumento, para lo que hemos sido interpelladas como consultoras externas, y la URV se encuentra en pleno proceso participativo para crear un protocolo que incluya estudiantes e mejorar el de personal laboral

especializadas en género o que dispusieran de competencias específicas en el tema. En cambio, en relación con los procesos de escritura y revisión, se observa una mayor influencia de los gabinetes jurídicos de las universidades, que han imprimido su huella. Tampoco se evidencia que los protocolos hayan sido diseñados a través de procesos participativos orientados a detectar y responder a las necesidades de toda la comunidad universitaria, excepto en el caso de la UdL y de la UdG. Es más, su existencia es desconocida por la gran mayoría de la comunidad universitaria, como ya han evidenciado algunos estudios (Bodelón *et.*, 2012) y como confirman nuestras informantes.

Por tanto, resulta complicado evaluar la efectividad de los protocolos, ya que la mayoría de universidades españolas, contrariamente a lo que ocurre por ejemplo en Estados Unidos, no sistematizan las demandas recibidas ni realizan una evolución del proceso. Así, la periodista de investigación Yuly Jara, que ha realizado la única infografía actualmente disponible al respecto⁶, explicaba en el «I Congreso Mujeres y Universidad sin Cifras. La Violencia Invisible»⁷ las reticencias de muchas universidades a compartir con ella los datos anonimizados sobre la aplicación de los protocolos. En ese mismo encuentro, las responsables de los observatorios de género de varias universidades expresaron su preocupación por difundir informaciones sobre los casos, por el peligro de generar victimización secundaria. En este sentido, previo acuerdo de confidencialidad, hemos debatido con nuestras informantes sobre las situaciones de violencia vividas en sus universidades, a fin de detectar las posibilidades y límites de los protocolos. Para salvaguardar dicha confidencialidad, solo podemos comentar que, en el momento de realización de las entrevistas, en diferentes universidades catalanas tales protocolos se habían activado muy pocas veces, y en el caso de la UAB, la UdL, la UB y la UdG, UPC nunca.

Este dato no resulta sorprendente, teniendo en cuenta que si bien la mayoría de protocolos hace referencia a quién hay que contactar para recibir asesoría sobre el procedimiento, en ninguno de ellos se especifica la presencia de servicios para las personas que se sienten acosadas. En palabra de una de nuestras entrevistadas “no siempre queda demasiado claro quién puede atender casos de violencias”. El único asesoramiento que explícitamente se ofrece es para la apertura de un expediente, y con frecuencia las personas necesitan dar sentido a sus propias vivencias antes de decidir si empezar un proceso de este tipo. Además, si bien la mayoría de documentos —excepto en los casos de la UdL, la UdG y la UOC— establecen un tiempo máximo para resolver los procedimientos, las entrevistadas apuntan a que en las pocas ocasiones que se han activado, las actuaciones institucionales han sido lentas, opacas y escasamente empáticas con las personas denunciantes.

¿Cómo es posible que políticas diseñadas *ad hoc* se hayan activado solo muy de vez en cuando? En opinión de las entrevistadas, una de las razones residiría en que la red entre las personas/oficinas involucradas es menos efectiva y eficaz de lo que se necesitaría. Sin embargo, tal y como mostraremos más adelante, estos límites se refieren

6. Disponible en: <http://bit.ly/2xCmq1s>.

7. Valencia, 21-23 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://bit.ly/32ng1V>.

también a la naturaleza de las políticas y la forma de abordar las violencias sexuales que plantean. En este sentido, es preciso recordar que no estamos ante políticas públicas de amplio alcance, sino ante documentos rígidos y procedimentales que no solo reproducen sino también impactan en la lectura e interpretación de las violencias sexuales de la comunidad universitaria.

TABLA 5.

FINALIDADES Y TIPIFICACIÓN DE LAS VIOLENCIAS EN LOS PROTOCOLOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS CATALANAS Y LA UOC EN VIGOR EN FEBRERO 2018

Enf.	Finalidades	Def. probl.	Dimensiones consideradas de las violencias
Operativo	UB	«Informar, formar y sensibilizar [...]. Disponer de la organización específica y determinar procedimientos ágiles de intervención y de acompañamiento [...]. Garantizar la seguridad, la integridad y la dignidad de las personas afectadas [...]. Garantizar la confidencialidad de las personas afectadas» (p. 4).	Estructural Acoso (sexual, por razón de género, por orientación sexual)
	UPF-L	«Establecer los criterios esenciales, de carácter mínimo, para gestionar las conductas percibidas como discriminatorias, violentas o de acoso dentro del ámbito de dirección y de organización de la unidad administrativa o académica [...]» (p.2).	Laboral Conducta: de acoso laboral, violenta en el lugar de trabajo, discriminatoria (razón de sexo, orientación u opción sexual, por embarazo y maternidad), de acoso sexual en el trabajo
	URV	«(El protocolo) quiere asegurar un procedimiento interno, a través del cual la URV pueda protocolizar la comunicación, el estudio, la resolución y la sanción, si es necesario, ante de un posible caso de acoso que se produzca en la comunidad universitaria» (p.3).	Laboral Acoso (laboral, sexual, por razón de género, orientación sexual, psicológica, racista, religiosa...).

.../...

.../...

Enf.	Finalidades	Def. probl.	Dimensiones consideradas de las violencias	
Sensible al género	UAB	«Responder a la medida 4.5 del tercer plan de acción para la igualdad entre mujeres y hombres de la UAB (2013-2017): “Diseñar e implementar una propuesta integral de erradicación de las violencias de género y las relaciones abusivas, incrementando la coordinación institucional, que incluya un protocolo y un circuito de denuncia y de atención en los casos de acoso sexual y de acoso por razón de sexo o de orientación sexual”» (p. 3).	Estructural	Acoso sexual, por razón de género, por orientación sexual
	UdL	«Hacer efectiva esta igualdad (entre mujeres y hombres), eliminando las discriminaciones y las situaciones de acoso sexual, acoso por razón de sexo y de orientación sexual, y/o violencia en el ámbito de la pareja que se puedan producir a la UL» (p. 147).	Estructural	Violencia de género en el ámbito laboral y académico. Acoso sexual, por razón de sexo o de orientación sexual. Discriminación directa/indirecta por razón de sexo y de orientación sexual. No indemnidad ante de las represalias, violencia en el ámbito de la pareja
	UOC	«La voluntad de la UOC es reafirmar [con este protocolo] el respeto por los derechos fundamentales de las personas y su preocupación de promover una comunidad universitaria y un ambiente de convivencia libre de cualquier violencia» (p. 2).	Estructural	Acoso sexual, por razón de género u orientación sexual

.../...

.../...

Enf.	Finalidades	Def. probl.	Dimensiones consideradas de las violencias
Mixto	UdG	«Prevenir la violencia y el acoso entre los miembros de la comunidad universitaria y establecer un procedimiento de actuación para detectarlos» (p. 2).	Estructural Violencia machista, acoso sexual, por razón de sexo, género o sexualidad
	UPC-E	«Definir el marco de actuación en relación con los casos que afecten al estudiantado de la UPC con la finalidad explícita de erradicar este tipo de conductas en el ámbito de la UPC» (p. 6).	Estructural Acoso, acoso sexual, por razón de sexo, orientación sexual, identidad de género o expresión de género
	UPC-L	«Erradicar este tipo de conductas [...] y ser una guía por la prevención, la detección y resolución de estos casos» (p. 2).	Estructural Acoso (sexual y/o por razón de sexo, orientación sexual, identidad de género o expresión de género)
	UPF-E	«El objetivo del protocolo es doble: a) Prevenir la aparición de la violencia machista entre los miembros de la comunidad universitaria. b) Establecer un procedimiento de actuación para detectar conductas [...], la investigación de estas, si procede, la propuesta de incoación de expediente disciplinario [...]» (p. 2).	Estructural Violencia machista (física, psicológica, sexual y abusos sexuales, agresiones sexuales y acoso sexual), conductas sexistas
	UVIC-UCC	«Quiere conseguir un entorno de trabajo saludable, productivo, seguro y respetuoso para toda la comunidad universitaria» (p.4).	Laboral Acoso sexual, acoso por razón de sexo o de orientación sexual

Fuente: elaboración propia.

Si analizamos el objetivo general (véase la primera columna de la tabla 5) podemos confirmar tres enfoques diferentes:

- El primer enfoque es totalmente operativo, es decir, se centra en el proceso de actuación y se evidencia en los protocolos de la URV, UPF-L, UB. Sin embargo, en los casos de la UB y la UPF-L se reconoce la diversidad estructural de las violencias sexuales y de género, mientras que en la URV se invisibilizan las diferencias entre las tipologías de acoso.
- El segundo enfoque, compartido por la UOC, la UdL y la UAB parece más sensible al género y pretende definir instrumentos específicos para erradicar las violencias sexuales. Entre ellos, solo el protocolo de la UAB reconoce explícitamente el acoso por expresión de género, mientras que el de la UdL es el que menciona explícitamente los diferentes tipos de violencias, además del acoso por identidad de género o expresión de género, que se pueden dar en el ámbito universitario, a diferencia del de la UOC, que se focalizaría únicamente en los casos de acoso.
- El último enfoque, compartido la UPF-E, la UPC-L, la UPC-E y la UdG, correspondería al tipo que hemos denominado mixto; es decir, en él están presentes características de los otros dos enfoques. Así, el protocolo de la UdG sería el que ofrece una definición más amplia del problema al incorporar la violencia machista y el «acoso por sexualidad»; en cambio, el de la UPC se focalizaría únicamente en los casos de acoso, mientras que el de la UPF-E sería el único que definiría de forma manifiesta las conductas sexistas como una expresión de las violencias sexuales. Entre estos protocolos, los de la UPF-E y de la UdG serían los únicos que incorporan una perspectiva de definición de la violencia machista.
- Un caso particular correspondería al protocolo de la UVIC-UCC, que no podemos situar en ninguno de los tres enfoques propuestos porque existe una disonancia entre el objetivo declarado, de seguridad y bienestar en el lugar de trabajo, en relación con las dimensiones de las violencias consideradas, que se centran en formas específicas de violencias sexuales y no en casos de acoso laboral como podría esperarse.

Esta disimilitud de enfoques se refuerza a través de la legislación (internacional, comunitaria, estatal o autonómica) en que se basan los diferentes documentos. El hecho de que la mayoría adopte una visión amplia es motivo de esperanza para el desarrollo de abordajes más integrales en torno a la violencia de género; sin embargo, de acuerdo con el análisis lingüístico efectuado, evidenciamos que existen otros elementos que limitan esta lectura optimista

En primer lugar, y en contraste con la legislación española y la catalana, todos los sujetos mencionados en estas normativas están descritos con un lenguaje neutral respecto al género, utilizando sustantivos colectivos no sexuados (por ejemplo, comunidad universitaria) o nombres abstractos a la hora de ser descritos (la persona agresora, la persona acosada etc.). Esta supuesta neutralidad, que también encontramos, por ejemplo, en la legislación del Reino Unido (Allred y Biglia, 2015), puede ser interpretada como la voluntad de adoptar un enfoque no discriminador. Sin embargo, esta forma de describir los sujetos conlleva el posible sobreentendido que hombres y mujeres pueden sufrir violencia sexual por igual, sin tener en cuenta las asimetrías

estructurales de las relaciones de género (Cagliero y Biglia, 2016) ni las relaciones de poder jerárquicas intrínsecas a los entornos académicos.

En nuestra opinión, este uso de un lenguaje supuestamente neutral es una muestra de la resistencia por parte de las instituciones a reconocer la jerarquización y el reparto de poderes presentes en su seno. Tal y como sugieren Igareda y Cruells (2014: 9), sería conveniente «poner énfasis en las definiciones y conceptos de género para legislar en función de la categoría género, [...] utilizar nuevos conceptos jurídicos para traducir la situación de opresión que sufren las mujeres en función de diversas desigualdades, y seguir haciendo ciertos reclamos jurídicos cuando fuera necesario en base a un sujeto específico como el de “mujeres”». En cambio, esta negación (por omisión) del género, tal y como hemos analizado en los materiales creados para nuestra formación (Luxán *et al.*, 2018), impide ofrecer respuestas adecuadas frente a situaciones de desamparo en las que las violencias sexuales están marcadas por unas fuertes disimetrías de poder.

En la misma línea, la mayoría de textos utilizan reiteradamente la expresión «víctima» (URV, UB, UdL, UPF-L, UPF-E, UPC-E, UOC, UdG) para describir a la persona acosada. El uso de esta expresión ofrece una interpretación pasiva de los sujetos que sufren violencia, y por lo tanto justifica la suplantación de su opinión y de su agencia a la hora de tomar decisiones procedimentales. De hecho, la rigidez de los protocolos analizados ofrece poco espacio al diseño de un camino personalizado por parte de las supervivientes, término que preferimos, en tanto permite resaltar la capacidad de superación y evitar construir identidades de pasividad, sometimiento o poca capacidad de defensa (Velázquez, 2003).

Finalmente, aunque en muchos de los objetivos que se plantean en los protocolos (como por ejemplo en la UdG, UPC-L, UPF-E) se reconoce la importancia de la prevención, es justamente en las medidas educativas de carácter integral (Bustelo y Lombardo, 2007) donde más se evidencia su ausencia. A pesar de que todos los documentos prevén realizar tanto acciones de difusión de los protocolos como campañas de sensibilización sobre acoso y violencias, con frecuencia, se trata únicamente de referencias abstractas, como por ejemplo “la difusión del protocolo a toda la comunidad universitaria, que será accesible en cualquier momento” (art. 8, pag.10 UVIC-UCC), sin detallar cuáles serán las intervenciones que realizar, los recursos que se destinarían a ellas y los mecanismos de evaluación concernidos. Únicamente en los casos de la UdG y la UPF-L se explicitan determinadas acciones preventivas y formativas. La UdG, por ejemplo, determina tres ejes alrededor de los cuales se desarrollará la prevención (art. 4):

- Información, sensibilización y formación para PDI, PAS e estudiantes etc.
- Evaluación del entorno laboral e identificación de los casos de acoso.
- Asesoramiento e información, a cargo de la Unidad de Igualdad.

A estas circunstancias cabe añadir que con frecuencia las medidas no especifican quiénes tienen la responsabilidad de implementarlas (UPC-L/UPC-E, URV, UAB). En este sentido, es relevante el caso de la UOC, que explicita que todas las personas trabajadoras, sin formación previa ni recursos de tiempo dedicado a ello, son igualmente responsables de la prevención y de garantizar un entorno laboral en el que se respete la

dignidad de toda la comunidad universitaria. En otros casos, como en la UdL, existen centros específicos, como el Dolors Piera, encargados de las acciones de prevención, sensibilización y las investigaciones sobre el tema. Finalmente, únicamente tres protocolos reconocen la importancia de efectuar estudios y publicaciones alrededor de las violencias sexuales y de género (UPF-T, UPC-T, UB). También en este caso es frecuente que este tema no esté muy desarrollado. Así, la UPF-T y la UPC-T solo mencionan la importancia de realizar investigaciones para conocer la incidencia de estas conductas, sin ofrecer detalles sobre cómo ni quién se encargará de llevarlos a cabo. Solo la UB explica que las oficinas encargadas son la Unidad de Igualdad, el Servicio de Atención al Estudiante (SAE) y la Oficina de Seguridad, Salud y Medio Ambiente (OSSMA), y que el objetivo general de “indagar sobre la posible percepción o conocimiento de conductas constitutivas de acoso sexual o de acoso por razón de sexo en el ámbito de la Universidad, y sobre las medidas formativas y preventivas que se hayan implantado” (X.3.d) se tendrán que realizar como mínimo cada tres años.

Por otra parte, es innegable que existen medidas preventivas previstas en los planes de igualdad universitarios. De acuerdo con la ley estos constituyen un «conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa (universidad) la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo» (art. 46 de la Ley Orgánica 3/2007), y fijan los objetivos concretos que deben alcanzarse, así como las estrategias y prácticas que hay que adoptar. Si bien, en algunos casos, se contemplan acciones contra el acoso y las violencias sexuales, tan solo algunas universidades catalanas (UAB, UPF, UB, URV, UdL) han desarrollado jornadas, formación no reglada o campañas de sensibilización. Además, antes de las formaciones específicas sobre violencias sexuales y de género desarrolladas en el marco de nuestro proyecto (USVReact), solo se habían realizado cursos reconocidos de forma puntual en la UAB y en la UdL orientados al personal y los estudiantes. Así, de acuerdo con lo expresado por nuestras informantes, la necesidad de formaciones obligatorias para el personal docente y los cargos de responsabilidad administrativos no se han considerado prioritaria por falta de voluntad política.

Además, los recursos económicos destinados a las unidades u observatorios de igualdad y a las otras unidades responsables de estos planes, son en general escasos (Elizondo Lopetegui *et al.*, 2010), hecho que dificulta el desarrollo tanto de actividades de sensibilización como de formación para personal específico y/o de toda la comunidad universitaria. Como consecuencia, frecuentemente las personas encargadas de la atención directa no suelen disponer de una formación específica y se encuentran con dificultades a la hora de dar respuesta a consultas o a peticiones de apoyo y asesoramiento.

En este sentido, consideramos que el problema principal del que adolecen las políticas universitarias para hacer frente a las violencias sexuales y de género es la falta de recursos humanos y económicos que se destinan a la implementación de los protocolos y la ausencia de diálogo e interrelaciones de estos últimos con otras políticas universitarias, tal y como quedó expuesto a lo largo del X Encuentro de Unidades de Igualdad

de las Universidades Españolas, celebrado en Córdoba en junio 2017 (Unidad de Igualdad de Género UMA, 2017)⁸.

Con todo lo explicado hasta ahora, podemos concluir que, si bien los documentos analizados son presentados como una herramienta disuasoria y al mismo tiempo preventiva y de respuesta ante posibles casos de abusos o violencias (sexuales o de género), en la práctica, tal y como evidencian las entrevistadas, constituyen sobretodo documentos ejecutivos que, si bien tienen por objetivo intervenir y dar respuestas a situaciones traumáticas, son escasamente efectivos a la hora de promover el cambio cultural institucional y colectivo que sería deseable en las políticas universitarias para hacerlas más sensibles a la perspectiva de género. En el próximo apartado analizamos las posibilidades y limitaciones de intervención de estos protocolos frente a casos específicos.

Activando y actuando, que son gerundios

Si consideramos los protocolos como documentos ejecutivos, es sumamente importante fijarnos en quién puede activarlos, ante qué situaciones y cómo, y a quién se tiene que elevar la queja/denuncia, a fin de comprobar hasta qué punto estos protocolos son útiles para dar respuesta a toda la comunidad universitaria o bien terminan por reproducir discriminaciones en su interior.

TABLA 6.
PERSONAS QUE PUEDEN ACTIVAR EL PROTOCOLO⁹

Universidad	PDI/ PAS	Estudiantes	Personal externo	Otras usuarias
UAB, UdG				
UB, UPC-L, UPC-E, UPF-E, UPF-L, UVIC- UCC				
UdL, URV ¹⁰				
UOC				

Fuente: elaboración propia.

8. Por ejemplo, la segmentación normativa que se produce entre los planes de igualdad y los protocolos impide el desarrollo de respuestas integrales y coordinadas que tengan en cuenta las necesidades de las supervivientes y se planteen como prácticas proactivas y no únicamente reactivas.
9. Nos referimos a lo que en las dimensiones de la tabla 2 se denomina «ámbito de aplicación personal».
10. La protección que se da a las estudiantes en la URV es parcial porque el protocolo se puede activar solo si está involucrada una persona empleada.

Como se muestra en la tabla 6, los protocolos de la URV y de la UOC son los únicos que excluyen las situaciones de violencia cuando estas se desarrollan entre estudiantes, si bien, en el caso de la URV puede activarse si hay, por lo menos, una persona contratada implicada en la situación de violencia. La UdL sí que prevé poder activar el protocolo en caso de violencias entre estudiantes. En los otros casos analizados, queda también incluido el personal externo que trabaja en las universidades. En los casos de la UAB y de la UdG, estos amplían aún más su espectro: en la UAB al incluir los casos en que estén involucradas usuarias puntuales de servicios/actividades de la Universidad; y en la UdG «en los casos de personas no relacionadas contractualmente o que sean invitadas a participar en algún acto de la Universidad, se activará igualmente el protocolo a los efectos relacionados con la protección de la víctima» (Protocolo de la UdG, p. 5).

En la mayoría de protocolos analizados (UPC-E/UPC-L, UPF-E/UPF-L, UB, UOC, UdG, URV) se otorga la posibilidad de presentar una queja o denuncia por parte de terceros. Los órganos competentes de recibir estas reclamaciones son, en la mayoría de protocolos (URV, UVIC-UCC, UPC-E/UPC-L, UOC, UAB, UPF-L), contadas personas de referencia seleccionadas entre el PAS o el PDI. En opinión de nuestras entrevistadas, su rol académico y la distancia en relación con la mayoría de la comunidad universitaria podrían dificultar la presentación de quejas o denuncias, en particular de las estudiantes. Aún es más complejo cuando estos nombramientos se efectúan de forma discrecional y/o sin considerar los conocimientos y las competencias específicas en atención a supervivientes y la inclusión de la perspectiva de género, ya que la comunidad universitaria puede llegar a identificar estas figuras como representantes de la autoridad en lugar que verlas como consejeras neutrales.

En otros casos, son las unidades/observatorios/comisiones de igualdad (UB, UdL, UdG, UOC, UPF-E) aquellas que se encargan de recabar la denuncia. Aunque este procedimiento parece más coherente con las pautas que debe seguir una atención cuidadosa con las supervivientes, con frecuencia estas unidades no disponen de personal especializado en la atención directa y no se ofrece una supervisión a quienes están encargadas de llevar a cabo esta tarea, lo que conlleva que se centralizen las respuestas, lo que dificulta el acceso y crea malestar en las personas que han de asumir estas tareas sin la consiguiente preparación ni el necesario respaldo.

En general, incluso en las definiciones de las personas y unidades encargadas de acoger las quejas, no se prevé un cuidado específico hacia la persona que sufre. Consideramos que sería necesario incorporar la figura de las «agentes de proximidad», incluyendo a los estudiantes, como figuras cercanas y fácilmente asequibles, capaces de detectar y responder a estas situaciones, y de acompañar a las personas en su proceso.

En algunos casos, además, se evidencia la distancia entre lo enunciado por el documento y aquello que se aconseja hacer en la práctica diaria. Por ejemplo, en el protocolo de la UAB se especifica que para presentar la denuncia se tiene que enviar en un sobre cerrado a través del Registro General a la atención del Rectorado, cuando en la práctica es el Observatorio de Igualdad quien se encarga de la acogida y asesoramiento a las personas que lo necesitan. Este cambio, implementado a partir de decisiones políticas para la mejora de la intervención, no ha quedado de momento registrado en el

documento. Esto se debe a que estas normativas, con frecuencia, son el resultado de profundas y largas negociaciones que, como nos comentaba una de las expertas entrevistadas, pueden incluir “cambios de gobierno a mitad del proceso”. En opinión de muchas de las expertas, esta circunstancia ha provocado que con demasiada frecuencia sus aprobaciones y modificaciones sean complejas y agotadoras. A su vez, la rigidez documental repercute en la poca adaptabilidad de estos documentos para dar respuesta a situaciones específicas e incorporar los efectos de la interseccionalidad en las vivencias de los abusos y las violencias.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta son los espacios en los cuales la Universidad quiere asumir responsabilidades. Algunos protocolos (excluyendo los de la URV, la UB y la UOC) se pueden activar también en determinados espacios externos a la universidad siempre y cuando se desarrolle una actividad académica, laboral o profesional. En el caso de la UPC-E se contempla también su activación cuando la Universidad es responsable de la organización de otras actividades (deportivas, festivas, etc.) y en aquellos casos en que los y las estudiantes realizan prácticas en empresas externas. En el caso de la UdL se puede activar cuando «aprovechando la relación especial de sujeción que pueda generar la actividad laboral o educativa entre la persona transgresora y la persona ofendida, asediada o agredida, al margen del lugar donde se hayan acontecido estos comportamientos» (p. 9). Mientras, los de la UPF-E/UPF-L y la UOC permiten iniciarlos en casos de violencia a través de internet y en las redes sociales. Por último, la UdG reconoce la posibilidad de activar su protocolo si los hechos tienen lugar fuera de sus instalaciones y están relacionados con los desplazamientos (de acceso o salida).

Suma y sigue

Aun analizando estos documentos y teniendo en cuenta que se centran en la intervención ante casos concretos, detectamos que una de las causas de la ineficiencia de dichas políticas es la ausencia de medidas cautelares —en algunos casos ni son nombradas (UAB, UPC-L)—. Tal y como evidencian la mayoría de las personas entrevistadas, cuando se activan estas disposiciones normalmente son las personas acosadas la que van a sufrir repercusiones ulteriores en su vida cotidiana. Por ejemplo, al ser separadas del resto de su clase para hacer un examen otro día u «ofreciéndoles» el traslado a otra oficina o centro. Quizás por esta razón, el 9 de mayo de 2017 las juntas y los comités de los trabajadores de la URV (tanto PDI como PAS) emitieron un comunicado en el cual evidenciaban cómo la falta de medidas cautelares ha comportado perjuicios para quienes realizaron una denuncia en 2014. El mal funcionamiento de tales medidas —que genera una victimización secundaria y que puede provocar nuevos daños o perjuicios psicológicos, sociales o económicos a las personas acosadas (Beristain, 1996)— es particularmente perjudicial cuando la persona decide activar vías externas y denunciar penalmente los hechos, ya que en estos casos los procedimientos internos se bloquean hasta la resolución judicial, dejando desamparada a la persona

denunciante. Lo mismo sucede con las medidas correctivas y sancionadoras, escasamente detalladas en casi todos los documentos analizados.

Paradójicamente, en los protocolos se enfatiza el hecho que las quejas o las denuncias puedan ser falsas (URV, UB, UdL, UPF 2016, UdG). Por ejemplo, en el protocolo de la UdG se menciona la posibilidad de “denuncias falsas que se hayan presentado en mala fe” (p. 14), y en el de la UPF 2016 se explicita que hay que dejar claras las consecuencias en caso de denuncia (p. 9). Sin embargo, estas prevenciones contrastan con la realidad, ya que, de acuerdo con la Fiscalía del Estado (2016), las cifras de denuncias falsas en caso de violencias de género —la otra área en la que continuamente entra esta retórica en los debates— son especialmente bajas en relación con otros tipos de delito.

Estamos así frente a un mito (Bodelón, 2014) o un neomito (Lorente, 2009) que sirve para minimizar, naturalizar o negar las mismas violencias. El hecho de que esta posibilidad aparezca siempre mencionada en dichos documentos universitarios constituye, en nuestra opinión, una demostración de las resistencias a reconocer directamente el problema por parte de la institución y, probablemente, también sean el resultado de las negociaciones desarrolladas durante su elaboración entre personas que tienen diferentes sensibilidades al respecto. Esta idea se refuerza si consideramos que algunos documentos tampoco reconocen el riesgo en que incurren las personas que denuncian sufrir represalias (URV, UdG, UAB), aunque la mayoría de universidades explican claramente que no se aceptarán estos tipos de conductas, sin detallar medidas específicas para el caso. Un caso excepcional es el de la UdL, que en su anexo 1 reconoce la “no indemnidad” en los casos de represalias como una forma de discriminación por razón de género, punible según estas características.

Esta postura de no responsabilizarse de la protección de la persona superviviente se alinea perfectamente con una cultura institucional y organizativa de las instituciones académicas (Handy, 1993) conservadora y defensora del *statu quo*, y a una visión no compartida sobre sus obligaciones y responsabilidades frente a los posibles casos de violencias sexuales en su comunidad. Así, el simple hecho de disponer de políticas y procedimientos no parece suficiente para determinar el compromiso efectivo de las instituciones de enseñanza superior a la hora de abordar este problema.

En resumen, consideramos que los protocolos constituyen disposiciones necesarias, pero no suficientes para luchar contra las violencias sexuales en los contextos institucionales analizados. En primer lugar, porque ponen demasiado énfasis en las medidas sancionadoras y procedimentales sin contemplar, simultáneamente, la necesidad de cuidado, apoyo y atención que necesitan las supervivientes; carencia que podría cubrirse a través de una mayor formación/sensibilización de la comunidad universitaria y con la creación de servicios específicos. En segundo lugar, porque no tienen en cuenta de manera explícita cómo intervienen las jerarquías ni las relaciones de poder *generalizadas* presentes en la institución. Omitir esta realidad implica acentuarla y perpetuarla en el tiempo y en el espacio con el propósito de mantener el orden establecido (Cantillo y Rocha, 2007). Esta omisión tiene como consecuencia que no se realice un abordaje integral del problema en tanto que se invisibilizan sus raíces.

Finalmente, el no reconocimiento del poder de agencia a las personas agredidas y acosadas, que no pueden intervenir en las decisiones sobre los pasos que se deben realizar una vez activado el protocolo, juntamente con las malas e inadecuadas prácticas que pueden llegar a producirse, pueden generar ulteriormente situaciones de victimización secundaria que pueden convertirse, a su vez, en otra forma de violencia en los casos en que aquellas acciones u omisiones de las universidades provoquen nuevos casos de violencias, así como por parte de aquellas acciones que muestren una discriminación u obstaculización para que las personas acosadas puedan ejercer sus derechos (Bodelón, 2014). Estos elementos, en un contexto cargado de mitos y estereotipos alrededor de las violencias sexuales y de la sexualidad *generizada*, tienden a enmascarar las experiencias de abusos y violencias, e implican que muchas veces estos procesos conlleven la descalificación, el descrédito, la falta de empatía, así como la imposición de ritmos y/o actuaciones que favorecen nuevamente la revictimización de las supervivientes (Calle, 2004).

CONCLUSIONES: Y AHORA... ¿QUÉ?

Las violencias sexuales en las universidades catalanas son un problema todavía bastante desconocido y subestimado, al cual no se le han dado las respuestas necesarias. Reconocer la existencia de este fenómeno más allá de las declaraciones institucionales y comprender y enfrentar la influencia de la relación de poder en la definición de las violencias sexuales constituyen tareas indispensables e impostergables.

Por una parte, el análisis realizado evidencia que los protocolos aprobados por las universidades catalanas para este fin surgen en parte para adaptarse al nuevo marco legal, pero muestran escasa convicción en la incorporación de la perspectiva de género. De hecho, se evidencia que las peticiones de los movimientos feministas han sido cooptadas por las instituciones a través de la aprobación de políticas poco efectivas y procedimientos muy rígidos que terminan por neutralizarlas, además de no adaptarse a la gran variedad de situaciones presentes hoy en día en nuestras universidades.

Por otra parte, la cada vez mayor internacionalización de la enseñanza superior, la privatización de determinados servicios y el crecimiento de contratos de trabajo temporales y precarios que caracterizan a las universidades del siglo XXI, las convierten en instituciones cada vez más complejas, cuyas respuestas frente a las violencias de género y sexuales que se desarrollan en su interior tendrían que ser más integrales y funcionales (Paz *et al.*, 2016).

En nuestra opinión, los protocolos actualmente en uso corren el riesgo de convertirse en instrumentos que permitan a los órganos de gobierno no asumir su responsabilidad en la cuestión. De este modo, su mera existencia permitiría a las autoridades académicas escudarse frente a las críticas feministas, al declarar haber cumplido con las obligaciones legales, pero sin tomar en consideración el alcance y eficacia real de tales medidas. De la misma manera, la escasa aplicación de los procedimientos universitarios en los casos de violencias y de acoso, lejos de ser interpretada como una limitación de los mismos, les permitiría mantenerse en la inopia ante la situación. Tal y como

sugieren las distintas entrevistas, sigue existiendo una reticencia institucional a reconocer la existencia del fenómeno porque se considera que dicho reconocimiento podría dañar la imagen y la reputación de la institución universitaria.

Una revisión de estos procedimientos implica la necesidad de actualizar la legislación sobre la cual se fundamentan los protocolos y los mecanismos de investigación y sanción de los que disponen las universidades. Además, es necesaria una reforma que vaya más allá del Pacto de Estado sobre Violencia de Género, ya que es imprescindible que el Estado asuma el deber de prevenir y atender el conjunto de violencias sexuales y de género, no solo aquellas que se producen en el ámbito de la pareja, sino también en el espacio público, las aulas, los entornos profesionales y, en general, en todos los espacios públicos y privados.

Sin embargo, tal y como hemos podido comprobar a lo largo del proyecto USVReact, consideramos que no es posible abordar fenómenos complejos, como son las violencias sexuales y de género, partiendo únicamente de un punto de vista normativo, y aún menos a partir de acciones simplemente de control y/o punitivas. De hecho, distintas especialistas llevan años criticando que «la demanda del movimiento de mujeres para criminalizar la violencia sexual ha sido satisfecha de forma inadecuada, puesto que se ha reducido el significado que para el movimiento de mujeres tenía hablar de violencia sexual. Es decir, la criminalización del problema restringe su significado» (Bergalli y Bodelón, 1992: 64).

Por tanto, consideramos que los protocolos no pueden y no deben ser las únicas políticas presentes en el entorno universitario. Es necesario y urgente desarrollar políticas más amplias en las que la Universidad asuma su responsabilidad de manera clara, y que proporcione aquellos recursos necesarios (humanos, materiales y económicos) para su adecuada implementación. En este sentido, consideramos que las medidas preventivas y formativas no pueden seguir basándose en una exposición de buenas intenciones escritas en un documento que nadie conoce, por lo que es necesario hacer una divulgación completa del protocolo a través de todas las herramientas disponibles (carpetas estudiantiles, espacios docentes, baños, páginas web, intranet universitaria, etc.) y fortalecer aquellos aspectos de prevención y formación que más fielmente cumplen la misión otorgada a las universidades. Para ello, todas deberíamos implicarnos en la creación de una red social y universitaria que promueva actividades que subviertan la cultura de la violación (Phipps *et al*, 2018) y promuevan un ambiente y enfoque respetuoso con los problemas que enfrenta la persona superviviente. En este sentido, las universidades del siglo XXI tienen una doble responsabilidad: la de erradicar determinadas prácticas violentas y discriminatorias en sus espacios y la de colaborar en la formación de nuevas generaciones de profesionales libres de prejuicio y capaces de intervenir en la creación de una sociedad más equitativa y sin violencia.

AGRADECIMIENTOS

Esta nota de investigación está enmarcada en la investigación-acción USVReact (JUST/2014/RDAP/AG/VICT/7401), coordinada por Pam Aldred, de la Brunel University y, en el contexto catalán, por Barbara Biglia. El análisis del contexto legal

es también deudor del trabajo realizado en el marco de otro proyecto, el GAPwork (JUST/2012/DAP/AG//3176), bajo la misma coordinación, en el que también colaboró María Olivella. Ambos proyectos han sido cofinanciados por la Comisión Europea. Sin embargo, las publicaciones y comunicaciones que derivan de ellos reflejan únicamente las visiones de sus autoras, y la Comisión no se hace responsable de cualquier uso derivado de las informaciones contenidas en las mismas.

Agradecemos, en primer lugar, todas las participaciones en los dos proyectos: las personas formadas, las investigadoras, las formadoras y los comités científicos de soporte. En segundo lugar, queremos expresar nuestro agradecimiento al Jordi Bonet-Martí, por su apoyo y sugerencias, a Eloísa Piñeiro Orge por la cuidadosa edición del castellano, así como a las evaluadoras anónimas por los comentarios a la primera versión de este texto.

Referencias

- Allred, Pam y Barbara Biglia. 2015. «Gender-Related Violence and Young People: An Overview of Italian, Irish, Spanish, UK and EU Legislation», *Children and Society*, 29 (6): 662-675. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/chso.12141>.
- Amorós, Celia. 2008. «Conceptualizar es politizar», en Patricia Laurenzo Copello, María Luisa Maqueda Abreu y Ana María Rubio Castro (coords.), *Género, violencia y derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ballarín Domingo, Pilar. 2015. «Los códigos de género en la Universidad», *Revista Iberoamericana de Educación*, 68: 19-38. Disponible en: <https://doi.org/10.35362/rie680168>.
- Bardina Martín, Yolanda y María Murillo Quintilla. 2013. *Percepción de la violencia de género en el entorno universitario. El caso del alumnado de Lleida*. Lleida: Universidad de Lleida.
- Bergalli, Roberto y Encarna Bodelón. 1992. «La cuestión de las mujeres y el derecho penal simbólico», *Anuario de Filosofía del Derecho*, 9: 43-74.
- Beristain, Antonio. 1996. *Criminología, victimología y cárceles*. Bogotá: Javegraf.
- Biglia, Barbara. 2015. «Aclarando términos: el paradigma de las violencias de género», en Barbara Biglia y Edurne Jiménez (coords.), *Jóvenes, género y violencias: hagamos nuestra la prevención*. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/9788484243571>.
- Biglia, Barbara y Edurne Jiménez. 2018. «Respuestas formativas radicales para afrontar un problema estructural y capilar», en Beatriz Santamarina (coord.), *Mujeres y Universidad (sin cifras). La violencia invisible*. Alzira: Neopàtria.
- Biglia, Barbara y Jordi Bonet i Martí. 2017. «DIY: Towards feminist methodological practices in social research», *Annual Review of Critical Psychology*, 13: 1-16.
- Biglia, Barbara y Nuria Vergé. 2016. «Questionant la perspectiva de gènere en la recerca», *Revista d'Innovació i Recerca en Educació (REIRE)*, 9 (20): 12-29.
- Biglia, Barbara y Sara Cagliero. *En prensa*. «Abordajes y “respuestas” de las universidades catalanas frente a las violencias LGTBIQ+fóbicas». *Quaderns de Psicologia*.

- Bodelón, Encarna. 2014. «Violencia institucional y violencia de género», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48: 131-155.
- Bodelón, Encarna, Nuria Igedreda y Gloria Casas. 2012. *Violencia sexual, acoso y miedo al delito: informe español*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Bonet, Jordi. 2007. «Problematizar las políticas sociales frente a la(s) violencia(s) de género», en Barbara Biglia y Concha San Martín (coords.), *Estado de Wonderbra. Entretrejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género*. Barcelona: Virus.
- Borraz, Marta. 2017. «La ley no reconoce el juicio a La Manada por violación como un proceso por violencia machista», *Eldiario.es*. 29-11-2017. Disponible en: <http://bit.ly/2NDMLHt>.
- Bosch, Esperanza y Victoria Ferrer. 2000. «La violencia de género: de cuestión privada a problema social», *Psychosocial Intervention*, 9 (1): 7-19.
- Bosch, Esperanza, Victoria Ferrer y Aina Alzamora. 2006. *El laberinto patriarcal*. Barcelona: Antrophos.
- Bustelo, María. 2014. «Evaluación de políticas públicas con perspectiva de género», en Marta Lois y Alba Alonso (coords.), *Ciencias políticas con perspectivas de género*. Madrid: Akal.
- Bustelo, María y Emanuela Lombardo. 2007. «¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de marcos interpretativos en España y en Europa», en María Bustelo y Emanuela Lombardo (eds.), *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Valencia: Cátedra.
- Bustelo, María y Emanuela Lombardo. 2012. «Understanding and assessing quality in gender violence policies in Italy and Spain», en *Thinking Big about «Gender Equality» policy in the comparative politics of gender*. Antwerp: ECRP joint sessions.
- Cagliero Sara y Barbara Biglia. 2016. «Critica femminista alle norme italiane sulle violenze di genere», *AG About Gender-Rivista internazionale di studi di genere*, 5 (10).
- Calle, Soledad. 2004. *Consideraciones sobre la victimización secundaria en la atención social a las víctimas de la violencia de género*. Hospitalet de Llobregat: Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat.
- Cantillo, Ligia y Delma Rocha. 2007. «Las relaciones de género y la educación superior en Colombia», en Rafaela Vos Obeso (coord.), *Sociología e historia: un diálogo interdisciplinario con el feminismo y el género*. Puerto Colombia: Universidad del Atlántico.
- Cela, Daniel. 2017. «El exdecano condenado por abusar de tres profesoras dice que los tocamientos fueron “consentidos”», *Público.es*, 1-5-2017. Disponible en: <http://bit.ly/32en5UR>.
- Chuaqui J., Benedicto. 2002. «Acerca de la historia de las universidades», *Revista Chilena de Pediatría*, 73 (6): 583-585. Disponible en: <http://bit.ly/329ZDZ7>.
- Elizondo Lopetegui, Arantxa, Ainhoa Novo Arbona y María Silvestre Cabrera. 2010. *Igualdad de mujeres y hombres en las universidades españolas*. Madrid: Instituto de la Mujer. Disponible en: <http://bit.ly/2JmwrXr>.

- Europa Press. 2017. «Siete años de cárcel a un catedrático de la Universidad de Sevilla por abuso sexual a tres profesoras», *Eldiario.es*, 9-1-2017. Disponible en: <http://bit.ly/2JzwyOl>.
- Facio, Alda. 2004. «Metodología para el análisis de género de un proyecto de ley», *Otras Miradas*, 4 (1): 1-11.
- Feltes, Thomas, Augusto Balloni, Janina Czapska, Encarna Bodelón y Philip Stenning. 2012. *Gender-based violence, stalking and fear of crime. Research project 2009-2011 Research Report*. Bochum: Ruhr-Universität Bochum. Disponible en: <http://bit.ly/2NAAtTB>.
- Fernández Díaz, Natalia. 2003. *La violencia sexual y su representación en la prensa*. Barcelona: Anthropos.
- Fiscalía General del Estado. 2016. *Memoria*. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos. Ministerio de Justicia. Disponible en: <http://bit.ly/2Jl26IB>.
- Gil Ruiz, Juana María. 2012. El convenio de Estambul. Como marco de derecho anti-subdiscriminatorio. Madrid: Dykinson.
- Gross, Alan M., Andrea Winslett, Miguel Roberts y Carol L. Gohn. 2006. «An examination of sexual violence against college women», *Violence Against Women*, 12: 288-300. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1077801205277358>.
- Handy, Charles. 1993. *Understanding organizations*. Londres: Penguin Books.
- Igareda, Noelia y Marta Cruells. 2014. «Críticas al derecho y el sujeto «mujeres» y propuestas desde la jurisprudencia feminista», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 30, 1-11.
- Jimenez, Edurne, Barbara Biglia y Sara Cagliero. 2016. «Apunts per millorar les formacions sobre violències de gènere. L'Experiencia de la investigació-acció feminista GAPWork», *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades*, 5 (1): 79-104.
- Larrauri, Elena. 2007. *Criminología crítica y violencia de género*. Madrid: Trotta.
- Lorente, Miguel. 2009. *Los nuevos hombres nuevos*. Barcelona: Destino.
- Luxán, Marta, Barbara Biglia y Jokin Azpiazu (eds.). 2018. *Violencias sexuales: una asignatura pendiente. Guía para afrontar las violencias sexuales en las universidades*. Leioa: UPV/EHU.
- Marshall, Rachel. 2014. «Will it really save you? Analyzing the campus sexual violence elimination act», *Legislation and Policy Brief*, 6: 271-293.
- Palermo, Alicia. 2006. «El acceso de las mujeres a la educación universitaria», *Revista Argentina de Sociología*, 4 (7): 11-46. Disponible en: <http://bit.ly/32hWZ3l>.
- Paz Enrique, Luis Ernesto, Eduardo Alejandro Hernández, Alfonso y Hans Van de Water. 2016. «Los retos de la Educación Superior en el Siglo XXI», *Revista Conrado*, 12 (55): 17-24.
- Phipps, Alison, Jessica Ringrose, Emma Renold y Carolyn Jackson. 2018. «Rape culture, lad culture and everyday sexism: researching, conceptualizing and politicizing new mediations of gender and sexual violence», *Journal of Gender Studies*, 27: 1-8. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09589236.2016.1266792>.

- Phipps, Alison y Geraldine Smith. 2012. «Violence against women students in the UK: time to take action», *Gender and Education*, 24 (4): 357-373. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09540253.2011.628928>.
- Plataforma CEDAW Sombra España. 2017. *Informe sobre seguimiento parcial de las observaciones finales del Comité CEDAW en el examen del Estado Español de julio 2015* (CEDAW/C/ESP/7-8). Disponible en: <http://bit.ly/2LJlpgz>.
- Salazar, Óscar. 2018. «Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España», *Revista Comunicación y Género*, 1 (1): 5-24. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/CGEN.60245>.
- Segato, Rita. 2003. *Las estructuras elementales de la violencia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Toledo, Patsilí, Encarna Bodelón González, Neus Tur Bujos y M. Jimena Martínez Berruete. 2016. *Marc jurídic internacional, estatal i autonòmic de les violències sexuals (matrimonis forcats, mutilacions genitals femenines, tràfic d'éssers humans amb finalitat d'explotació sexual, assetjament i agressions sexuals)*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, Grup de Recerca Antígona.
- Toledo, Patsilí y Montse Pineda. 2016. *L'abordatge de les violències sexuals a Catalunya*. Barcelona: Bellaterra.
- Unidad de Igualdad de Género UMA. 2017. *Conclusiones finales del X Encuentro de Unidades de Igualdad Españolas*. Disponible en: <http://bit.ly/2xyS7ZL>.
- Velázquez, Susana. 2003. *Violencias cotidianas, violencia de género. Escuchar, comprender, ayudar*. Buenos Aires: Paidós.
- Verge, Tània y Teresa Cabruja. 2017. *La perspectiva de gènere en docència i recerca a les universitats de la Xarxa Vives. Situació actual i reptes de futur*. Castelló de la Plana: Xarxa Vives.

Referencia de leyes citadas

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, 281, 24-11-1995. Arts. 178-194. Disponible en: <http://bit.ly/2Lv1zGi>.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. *Boletín Oficial del Estado*, 313, 29-12-2004. Disponible en: <http://bit.ly/30KViKr>.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 106, 4-5-2006. Disponible en: <http://bit.ly/2XXhv6d>.
- Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres. *Boletín Oficial del Estado*, 71, 23-3-2007. Disponible en: <http://bit.ly/2Z15e1E>.
- Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. *Boletín Oficial del Estado*, 89, 13-4-2007, págs. 16241-16260. Disponible en: <http://bit.ly/2YZwTjB>.
- Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista del Parlament de Catalunya. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 251/VIII, 28-4-2008. Disponible en: <http://bit.ly/2M2fjry>.

Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia, Comunidad Autónoma de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado*, 281, 20-11-2014. Disponible en: <http://bit.ly/2xSjFcG>.

Presentado para evaluación: 25 de junio de 2018.

Aceptado para publicación: 26 de junio de 2019.

SARA CAGLIERO

sara.cagliero@gmail.com

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Turín (Italia), con máster en Estudios de Mujeres, Género y Ciudadanía por el Instituto Interuniversitario de Mujeres y Género (IIEDG). Actualmente es doctoranda en Humanidades con especialización en Estudios de Género en la Universitat Rovira i Virgili (URV), técnica de proyectos en el grupo GREDI-URV y miembro del Seminario Interdisciplinar de Metodología de Investigación Feminista (SIMREF). Ha obtenido numerosas becas en instituciones nacionales e internacionales, como la Comisión Europea, y actualmente participa en diferentes proyectos de investigación, tanto a nivel nacional como internacional. Buena parte de su producción académica puede consultarse en <https://urv.academia.edu/SaraCagliero>.

BARBARA BIGLIA

barbara.biglia@urv.cat

Doctora en Psicología por la Universidad de Barcelona, con mención de doctorado europeo. Actualmente, es profesora agregada Serra Hunter en el Departamento de Pedagogía de la URV. Investiga bajo el prisma de la perspectiva de género y feminismo, tratando temáticas diversas como los procesos de producción de conocimiento y la epistemología feminista, las violencias de género, el análisis sociológico de políticas públicas, etc. Es fundadora y miembro activo del SIMREF desde 2008 y es también miembro del grupo de investigación consolidado interuniversitario GREDI-URV, así como del IIEDG. Ha sido coordinadora catalana de los proyectos EU GAPwork y USVReact y es actualmente investigadora principal del proyecto “Visibilizar y dimensionar el problema de las violencias sexuales y de género en las universidades”. Buena parte de su producción académica puede consultarse en <https://urv.academia.edu/BarbaraBiglia>.

Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia

Ángel Valencia Sáiz y José Manuel Canales Aliende (eds.). Granada: Comares, 2018, 251 pp.

La calidad de la democracia y la preocupación por su perfeccionamiento es un tema ampliamente tratado en el ámbito de la ciencia política y disciplinas afines. El debate sobre su deterioro se ha ido reactivando en paralelo a su evolución (Dalton, 2004), y ha llegado a conceptos como *contrademocracia* (Rosanvallón, 2007) o *postdemocracia* (Crouch, 2004). La dificultad inicial que suscita abordar la calidad de la democracia estriba en que el propio concepto puede ser definido desde una perspectiva ideal o normativa —lo que esperamos que sea—, pero también desde la perspectiva empírica —caracterizándola a partir de lo que ya existe—. Ante esta dualidad, Sartori (2007) ya advertía que no se puede medir cuánta democracia hay (democraticidad) sin identificar previamente lo que es. Más allá de la determinación de su nivel de calidad, existe una constante llamada de atención sobre la necesidad de reforzar la democracia porque el nivel de confianza en sus instituciones ha decaído desde finales del pasado siglo, y ello a pesar de que es el sistema preferido por los ciudadanos (Nye *et al.*, 1997; Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000).

En España, esta llamada ha sido especialmente intensa y deriva de la conjunción de diversos factores como el mantenimiento de una crisis económica prolongada y la exposición constante a los casos de corrupción (Villoria y Jiménez, 2012: 128). Ambos elementos, junto al hecho de que las instituciones democráticas no fueron capaces de satisfacer eficazmente las necesidades originadas por la crisis, ha provocado que se debilita la confianza en las mismas (Torcal, 2014) y se ponga en duda el sistema derivado de la transición española, el papel de los partidos políticos, los medios de comunicación o las instituciones más altas del Estado que habían estado ajenas a cualquier debate. Además de dicha desconfianza, también se ha producido una participación reactiva de la ciudadanía (Valencia, 2017), que convive con desafíos y realidades como la nueva comunicación política, las tensiones separatistas, el auge del populismo o el nuevo sistema de partidos.

En este contexto se presenta el libro *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia*, editado por los catedráticos de Ciencia Política y de la Administración, Ángel Valencia Saiz y José Manuel Canales Aliende, de las Universidades de Málaga y Alicante, respectivamente, y es el primero que se edita en la nueva colección

denominada *Volverás a la Polis* de la editorial Comares. El título del libro sugiere nuevos interrogantes. ¿Qué significa regenerar? ¿Es hacer algo nuevo o sustituirlo? El enfoque que adopta asume que la regeneración no supone la sustitución de la democracia representativa, sino que pone en marcha medidas que la complementen y la mejoren para solventar sus problemas y conseguir la adaptación a los cambios derivados de la evolución de la sociedad.

El libro está estructurado en doce capítulos, cuyos autores proceden tanto de la ciencia política como de las ciencias jurídicas y están ligados en su mayoría a universidades españolas. El análisis de sus contenidos que se realiza a continuación no sigue la estructura del libro, ya que es susceptible de una agrupación temática distinta en función del alcance de los conceptos centrales que se utilizan y porque muchos de ellos son tratados en diversos capítulos bajo enfoques distintos.

El primer capítulo tiene carácter introductorio, e incluye las reflexiones de José Manuel Canales Aliende sobre los problemas que acechan a las democracias occidentales y los que están vigentes en España. Así, plantea algunas líneas de actuación para la regeneración como las siguientes: cambio e innovación; transparencia y gobierno abierto; ética pública y educación cívica; buen gobierno, buena administración y responsabilidad social pública; la apertura de los partidos políticos, así como el control y rendición de cuentas.

El cambio y el liderazgo son examinados por Francisco Querol en el segundo capítulo, que conecta el viejo liderazgo político —ensimismado, alejado y al margen de una ciudadanía— con la desafección política. Por ello, apuesta por la transformación del liderazgo, recuperando la idea de la vocación de servicio y persecución del interés público, para que la figura del representante vuelva a ser creíble para la sociedad. Para Querol el cambio también debe proyectarse sobre la cultura de las organizaciones públicas e insiste en el reto de vencer las resistencias ante su mayor permeabilización (transparencia, participación y comunicación). En la misma línea y en relación con el cambio, Bernabé Aldeguer (capítulo 5) incide en la innovación como puesta en práctica de ideas y experiencias novedosas para un cambio consciente, orientado a generar valor público y social en el ámbito de la gestión pública para atender a las necesidades de la sociedad. Aldeguer entiende que su aplicación supondrá la mejora de las instituciones y de los procesos que permitirán incrementar la calidad de la democracia.

Los contenidos del libro están impregnados de múltiples referencias a la importancia de la transparencia como antídoto regenerador. El capítulo de Irene Belmonte (capítulo 3) aborda los aspectos conceptuales y las funciones que se le atribuyen, así como la explicación de los indicadores de Transparencia Internacional para su medición. Hay dos ideas que subyacen del texto de Belmonte. Por un lado, que pese a los avances normativos, es necesario un esfuerzo posterior para la implementación exitosa de la transparencia; por otro, que aun cuando la transparencia es valorada como un bien en sí mismo, no se debe perder de vista su carácter instrumental para cumplir otros objetivos, como posibilitar la participación o ser un cortafuegos ante la corrupción. Sus planteamientos se ven complementados por las observaciones de Sergio Castel (capítulo 6) quien apuesta por transitar hacia su reconocimiento como derecho

fundamental, y observa positivamente el carácter expansivo de su alcance. Del mismo modo Ruíz-Rico (capítulo 8) destaca que con la ley de transparencia se evoluciona desde una situación en la que se dependía del voluntarismo de las instituciones, a otra en la que se han establecido obligaciones concretas en la materia a través de la normativa.

Marta Méndez (capítulo 11) aborda el gobierno abierto, que se conforma mediante la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre instituciones, empresas y ciudadanía para producir valor público. El gobierno abierto se basa en la idea de mantener una conversación permanente con la ciudadanía (Calderón y Lorenzo, 2010) y es un enfoque que puede acoplarse a las estructuras institucionales, redefiniendo su actuación y contribuyendo a la demanda ciudadana de mayor apertura de los mecanismos de representación (Ganuzo y Font, 2018). La autora estudia la normativa y actuación pública en relación con el gobierno abierto en las comunidades autónomas, como también lo hace Sergio Castel (capítulo 6) sobre la regulación de la participación ciudadana.

La ética pública es el tema central abordado por Oscar Diego Bautista (capítulo 4), quien enfatiza su doble función: como mecanismo para frenar los comportamientos negativos que han llevado a la crisis de confianza, y para auspiciar los elementos positivos que lleva aparejados. Por ello, la concibe como un instrumento que auxilia a la política, y cuyo rescate coadyuvará a recuperar su significado. Además, recuerda que no es patrimonio ni de la religión ni de la ideología, sino que tiene una vocación universal que permite clasificar las conductas como *debidas* y *no debidas*. De ahí que señale su descuido como parte de las causas que han derivado en la desconfianza ciudadana. El autor propone cultivar los valores éticos en las personas que operan en el ámbito público, porque el éxito de cualquier medida regeneradora dependerá siempre de la voluntad de los servidores públicos y de los valores que estos tengan. En conexión con la ética pública, Gladys Merma dedica el capítulo 12 a la educación cívica. Se trata de una aportación de interés, poco frecuente en el elenco de medidas que habitualmente se proponen para la regeneración democrática. La autora parte del supuesto de que su implantación no debería limitarse a unos contenidos curriculares, sino que debería conjugar el conocimiento del marco y las herramientas para la participación con la adquisición de valores y cultura democrática para su posterior desarrollo.

Los conceptos como *buen gobierno*, *buena administración* y *responsabilidad social pública* son introducidos por Sergio Castel (capítulo 6) y Catalina Ruíz-Rico (capítulo 8). Partiendo de la dificultad de definición de todos ellos, subrayan la tendencia a incluir en la regulación referentes morales, éticos o elementos de responsabilidad que se proyectan sobre la actuación pública y la esfera de toma de decisiones. Su juridificación es percibida como positiva, aunque su regulación constituya, según Castel, una suerte de *soft law* excesivamente general. Sobre la *buen administración* observa el tránsito que se ha producido hacia una orientación de servicio público que aborda mejoras en calidad, simplificación o administración electrónica para dar una respuesta ágil y eficaz a los ciudadanos, aparte de interiorizar la transparencia y la participación como elementos consustanciales a este concepto. Por su parte, Ruíz-Rico (capítulo 8) traslada al ámbito público alguna perspectiva derivada del mundo privado, como la

responsabilidad social, en la que destaca una manera de entender la actuación pública que responde a las necesidades e intereses de su principal grupo de interés: los ciudadanos.

Las cuestiones relacionadas con los partidos políticos son tratadas por Gema Sánchez Medero (capítulo 7), quien se centra en las tendencias hacia su mayor apertura como método para solucionar parte de las patologías que acucian a una pieza básica de nuestro engranaje democrático. Además, pone el énfasis en su democratización interna, en la recuperación del protagonismo de los miembros de los partidos mediante garantías para su libre expresión y para su participación activa en los procesos de selección de dirigentes y candidatos. Aparte, examina posibles cambios en la regulación de su financiación, la rendición de cuentas o la disciplina de los parlamentarios.

José Tudela Aranda (capítulo 9) aborda el control parlamentario y evidencia la erosión de la imagen del Parlamento, tanto de la eficacia de su función de control como de la propia autonomía parlamentaria. Como herramientas de regeneración expone un repertorio de variaciones a la configuración de los instrumentos de control tradicional, pero propone ideas nuevas, como la verificación del cumplimiento de los programas electorales, la implementación de herramientas de rendición de cuentas o la articulación de fórmulas para implicar a los ciudadanos en la actividad parlamentaria. Por otra parte, la rendición de cuentas (*accountability*) es examinada por Irene Belmonte (capítulo 10) como un mecanismo que se sustenta en la acción de informar y justificar las actuaciones públicas, de manera que pueda dar lugar a su evaluación por los ciudadanos y, en su caso, a la exigencia de responsabilidad.

Con todo ello, el libro supone una aportación de interés que se une a otras obras que han examinado propuestas para la regeneración democrática desde perspectivas distintas. Así, encontramos algunas que se centran en la ética, los principios de buen gobierno y la lucha contra la corrupción (Villoria e Izquierdo, 2015), y otras que, desde una perspectiva semejante, concretan posibles medidas que llevar a cabo (Llera, 2016; Vallés y Ballart, 2012). La obra examinada contribuye con aportaciones actuales a continuar este debate.

El libro parte de una perspectiva teórica y no busca ni pretende ofrecer soluciones directas a los problemas de nuestra democracia, sino trazar algunas líneas de carácter estratégico, a partir de las cuales concretar las medidas que son necesarias para recuperar la confianza de los ciudadanos. En concreto, trata de identificar conceptos, ideas e instituciones para la regeneración y responder a la inquietud de cambio.

La orientación del libro deriva de la colección en la que se enmarca, que nace con la pretensión de abrir las reflexiones procedentes de la academia para el público en general, y de fomentar la discusión reflexiva y argumentada sobre los temas que son objeto de preocupación respecto a la sociedad. Finalmente, cabe mencionar que esta vocación de aportar elementos de mejora ante los problemas vigentes para avanzar hacia su traducción práctica, constituye un ejemplo más de la especial sensibilidad que tiene la ciencia política como saber empírico.

Referencias

- Calderón, César y Sebastián Lorenzo. 2010. *Open Government: gobierno abierto*. Jaén: Algodón Editores.
- Crouch, Colin. 2004. *Postdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices, the Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: OUP. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199268436.001.0001>.
- Ganuzo, Ernesto y Joan Font Fábregas. 2018. *¿Por qué la gente odia la política?* Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Llera Ramo, Francisco. 2016. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid: CEPC.
- Norris, Pippa (ed.). 1999. *Critical citizens: global support for democratic government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S., Philip D. Zelikow y David C. King (eds.). 1997. *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pharr, Susan J., y Robert D. Putnam (eds.) 2000. *Dissaffected democracies: What is troubling the Trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780691186849>.
- Sartori, Giovanni. 2007. *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Torcal, Mariano. 2014. «The decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?», *American Behavioral Scientist*, 58 (12):1542-1567. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002764214534662>.
- Valencia Sáiz, Ángel. 2017. «La democracia en la era de la globalización», en José M. Canales, Guillaume Fontaine y Adela Romero (eds.), *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados*. Barcelona: Anthropos.
- Vallés, Josep M. y Xavier Ballart (eds.). 2012. *Política para apolíticos. Contra la dimisión de los ciudadanos*. Barcelona: Ariel.
- Villoria Mendieta, Manuel y Agustín Izquierdo Sánchez. 2015. *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos.
- Villoria Mendieta, Manuel y Fernando Jiménez Sánchez. 2012. «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138:109-134. Disponible en: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.109>.

JAVIER SIERRA-RODRÍGUEZ

Universidad de Murcia

*Sovereignty Conflicts and International Law and Politics.
A Distributive Justice Issue*

Jorge Emilio Nuñez. London: Routledge, 2017, 185 pp.

Territorial disputes in the international arena can be included among the oldest, most persistent and frequent problems within the broad spectrum of politics; and a quick look at the current state of international politics serves as an illustration of this. Both Canada and Denmark claim sovereignty over Hans Island; Israel and Palestine have different criteria regarding the political, though not necessarily legal, importance of the so-called “Green Line”; Russia and Ukraine disagree on who owns the Crimea region. In Latin America, Colombia and Venezuela have a dispute over Los Monjes Islands; Honduras and El Salvador do the same over Conejo Island; Nicaragua asserts that Costa Rica has stolen Guanacaste. These are just some examples, but they give us a clear idea of the magnitude of the problem: the international situation as regards territorial conflicts is much more convoluted than one might believe at first glance.

It can be stated that the causes of these disagreements can be manifold: mere expansionist aspirations of some states; their desire for resources that are not in their territories; an attempt to enforce rights based on historical, religious or ethnic reasons; and so on. Regardless of the causes, it is reprehensible that these conflicts exist, but it is more reprehensible that politicians do not take serious action to solve them; and even worse, that they do not even try to do so. Given this panorama, it could be asked: Why international territorial disputes should be solved? Just as there are diverse causes of the origin of such conflicts, there are also multiple reasons for solving them. There are two basic ones: First, states form a community, and any community needs to solve its problems for its members to live peacefully with one another. The second is conceptual and it is at the basis of any other reason. It evokes Immanuel Kant’s practical political, legal and moral thought (Kant, 1785, 1793, 1795), whereby the field of social relations is basically divided into the national, international, and cosmopolitan areas, which are closely connected to each other. Thus, the second reason implies that international territorial disputes must be solved not only to keep order in the international community but also to avoid negative consequences in the national sphere.

In this context and taking special account of the need to find solutions, Jorge Emilio Nuñez published his book *Sovereignty Conflicts and International Law and Politics. A Distributive Justice Issue* (Routledge, 2017). The relevance of the book lies in

two concomitant aspects. First, and contrary to authors like Quackenbusch (2015), Jeutner (2017) and Gibler (2018) who analyze the above-mentioned problems from a single point of view, Nuñez uses a multidimensional perspective, which is political, legal and moral. Such a multidimensional vision makes it possible to get a more accurate approach to such conflicts and their potential solutions. Second, the book does not deal with every kind of international territorial conflict, but with a particular kind of them, namely, “disputes between two sovereign states (*de jure* and *de facto*) over the sovereignty of a populated non-sovereign third territory” (p. 7). More specifically, Nuñez has in mind real conflicts like those of Gibraltar, Kashmir and the Kuril Islands (p. 7; 139), to which few reasonable solutions have, in practice, been offered.

The book comprises seven chapters interconnected by means of a central argument, namely, these disputes can be solved by applying the *egalitarian shared-sovereignty* model. This would be the result of using the Rawlsian methodology, but not the Rawlsian theory (p. 11). It does not necessarily imply sharing Rawls’ political and philosophical assumptions; however, it entails accepting that some points of Rawls’ procedural vision can be effective in proposing solutions to political–territorial conflicts. On these grounds, the book offers an original theoretical mechanism to find solutions to concrete problems. Thus, in the first chapter, *Sovereignty conflicts as a distributive justice dilemma*, Nuñez explains that the solutions to the conflicts that he has in mind are a matter of distributive justice, because they ultimately refer to the “allocation of benefits and burdens in relation to wealth and income” (p. 4). This leads the author to assume the above-mentioned Rawlsian methodology, giving special weight to the consensual character and the concept of original position. The author stresses that it is an ideal, theoretical exercise, so he does not claim that we necessarily have to use it in practice (p. 8). Chapter two *Limited sovereignty* points out that no absolute sovereignty exists or has ever existed. On the contrary, it has been limited in two ways: by *dividing* (two or more states split power among themselves) and by *sharing* (states are united by a relationship that does not split power). Nuñez gives preference to the latter.

In the third chapter, *What should “shared sovereignty” mean?* the author presents five concurrent requirements for the mechanism of shared sovereignty to be able to solve territorial conflicts: genuine sharing of obligations and rights over the third territory; respect for the principle of non-interference in domestic affairs; international equality between states; distribution and allocation of competences according to a Rawlsian methodology; and the representation of the population of the third territory in the—hypothetical—negotiation (pp. 52-55). The combination of all these five requirements leads to a consensual that Nuñez refers to as “egalitarian shared sovereignty”. Here, “egalitarian” does not mean equality in terms of riches of the states and the non-sovereign third territory, but that they are on an equal footing during the discussion and that the three agents must approve the decision (p. 137).

The central idea of chapter fourth, *How far can sovereign states cooperate together and limit their freedom without sacrificing their sovereignty?*, is that not every form of shared sovereignty is just, fair or egalitarian (p. 58) in terms of power. In this sense,

one of the characteristics of the egalitarian shared sovereignty model is that it does not bring impositions or domination for any of the parties, neither for the states in dispute nor for the third territory. This is a non-negotiable point. In chapter five, *Why is shared sovereignty desirable?*, the author concedes that there is a wide range of remedies for international territorial disputes, that can be divided into three categories: a) unilateral solutions; b) international–multilateral approaches; and c) bilateral approaches. Nevertheless, none of them is adequate to solve the problem addressed by the author, as these categories always have “a certain degree of uncertainty that make us doubt about the value of their application” (p. 95).

Chapter six, *How can shared sovereignty be just?*, is the most important one. Here, it is argued that the shared-sovereignty consensual model is the best option, inasmuch as it leads to a situation where the claimants in a sovereignty conflict leave aside reasons that may work against a final and peaceful solution (p. 99) and guarantees that all are the “simultaneously supreme authority” (p. 137). The explanation addresses two concrete topics: *who* a legitimate claiming party is (p. 102) and *what* the competing parties will discuss (p. 108). A legitimate claiming party is one who has a “colorable claim”, i.e. who appears “to have a probable cause to support their intended right to claim” (p. 103) based on: (a) historical entitlements; (b) the legal status of these claims; or (c) moral considerations. These are not the only criteria, though they are the most common ones. What the parties should discuss is the principles that must regulate the negotiation. At this point, Nuñez uses the Rawlsian methodology. He applies in the international sphere concepts that one can find in *A Theory of Justice* for the national sphere. According to Nuñez, this means that the representatives of the two sovereign states and the non-sovereign third territory are in an original position and under a veil of ignorance, so they are mutually disinterested (p. 112). Under these circumstances, they do not know whom they represent (p. 113) and ignore aspects of their individuality, although they do manage some information about the conflict (p. 113). The final chapter, *How should shared sovereignty work in practice?*, offers examples of how the egalitarian shared sovereignty model might work in practice, such as Gibraltar. There are four areas that must always be taken into account in practice: law, territory, population and government.

The reader will notice that the book is very well articulated, both structurally and conceptually. Another of Nuñez’s merits is to face such a complex problem in a clear and precise way. However, there is an important flaw at the core of the proposal. The Rawlsian methodology constitutes one of the most persuasive liberal methodologies; yet, Nuñez creates the misleading impression that the egalitarian shared sovereignty model is the only, final and perfect notion of justice for the kind of conflicts object of this study. The validity of this thought is questionable given that in real life, as Amartya Sen (2009: 141-143) has expressed, states comprehend many identities, individual and collective, that have very different visions about what is just. Therefore, the existence of Rawlsian representatives of states is an abstraction that tends to oversimplify the political and moral issue of identities and justice. The same applies for the Rawlsian representatives of the non-sovereign third territory. The solution that Nuñez

proposes for solving territorial conflicts runs the risk of lacking real political legitimacy. Nuñez could contend that the book only suggests a hypothetical, ideal model, but how far is it possible and convenient to separate an ideal political proposal from what happens in reality?

In conclusion, despite the objection raised, the author's proposal is original, daring, well thought-out, clear and reasonable. This is the reason why this book should be read by anyone who has an interest in approaching a solution to international disputes in which two states claim sovereignty over a third territory.

References

- Gibler, Douglas. 2018. *International Conflicts, 1816–2010. Militarized Interstate Dispute Narratives* (vol. I). Nueva York: Rowman and Littlefield.
- Jeutner, Valentin. 2017. *Irresolvable Norm Conflicts in International Law. The Concept of a Legal Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- Kant, Immanuel. 1785. *Metaphysik der Sitten, Rechtslehre*. Vol. VI. Berlin: Akademie Ausgabe.
- Kant, Immanuel. 1793. *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*. Vol. VIII. Berlin: Akademie Ausgabe.
- Kant, Immanuel. 1795. *Zum ewigen Frieden*. Vol. VIII. Berlin: Akademie Ausgabe.
- Quackenbush, Stephen. 2015. *International Conflict: Logic and Evidence*. California: CQ Press.
- Sen, Amartya. 2009. *The Idea of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

JOHNNY A. DÁVILA
Pontifical Bolivarian University

Culture et Politique dans l'Ouest Saharien. Arts, activisme et État dans un espace de conflits

Sébastien Boulay y Francisco Freire (dirs.). Igé: Éditions de l'Étrave, 2017, 495 pp.

Cuando Julio Caro Baroja (1955) en el prólogo de su libro planta humildemente las semillas de un científico social y se reconoce como no experto en el estudio etnográfico que le han encargado para el Sáhara Occidental, logra, sin embargo, crear un meticuloso estudio que aún hoy en día sigue siendo utilizado. Esta forma de construir una investigación y plasmarla en un libro, me recuerda a la honestidad y al interés con el que se ha planteado la elaboración de *Culture et Politique dans l'Ouest Saharien*. Tanto el uno (Baroja) como los otros (Boulay y Freire, editores de la obra aquí recensionada), hacen referencia a Ibn Khaldun para traer a colación la *siba*. Para Boulay y Freire la ironía de la historia permite que la afirmación khalduniana del conflicto y la inestabilidad de los Estados se siga utilizando aún en el Oeste Sahariano.

La inestabilidad de la zona se ha explicado por la fragilidad de los modelos estatales implantados en el territorio, en donde sus tradiciones nómadas y sus estructuras sociales vertebradas a través de las tribus o las etnias debilitaba los Gobiernos y vulneraba los principios del Estado de derecho. Sus instituciones suelen mostrar un alto nivel de conflictividad, mientras que la lucha por el poder se produce en buena medida fuera de los mecanismos y de las reglas del juego institucional. Por eso, la atención mediática, e incluso política, prestada a Mauritania, el Sahara Occidental y Mali —los estudios de caso elegidos en este libro para abordar el Oeste Sahariano—, siempre recae en el conflicto (territorial y fronterizo), los flujos migratorios, la pobreza y el terrorismo. Sin embargo, lo que se pone de manifiesto en esta obra es que, tras analizar la cultura, la sociedad, la historia y la política de esta región, esa visión tradicional tiene más de reproducción fantasmagórica de una imagen creada por Occidente que de realidad.

Para los autores, la sociedad sahariana está en pleno movimiento, y lo que para algunos es inestabilidad, para ellos es cambio. Las ancladas jerarquías sociales, que reproducían desigualdad, no pueden encorsetar absolutamente a una sociedad en plena ebullición, que se manifiesta y que reclama sus derechos, sobre todo, a partir de la introducción de las nuevas tecnologías. El cuestionamiento de los poderes establecidos (tanto políticos como incluso religiosos), de las fronteras y la toma de conciencia de su potencial como ciudadanía y como dueños de los recursos naturales de su

territorio, significan una clara ruptura con la representación khalduniana de la región del Oeste Sahariano.

Este es un libro cocinado a fuego lento, de forma colectiva y con un amplio y profundo trabajo de campo. Es un claro ejemplo de cómo construir conocimiento en las ciencias sociales desde una fuerte base empírica que matiza y cuestiona los lugares comunes. Los lectores españoles no debemos caer en la identificación del Oeste Sahariano, título de este libro, con el espacio de la antigua colonia española, el Sahara Occidental, actualmente ocupado y anexionado por Marruecos. Este término implica algo territorial y conceptualmente más amplio. El libro toma como referencia dentro de ese vasto territorio a Mauritania, el Sahara Occidental y Mali, pero no se trata de la sucesión de uno capítulo tras otro sobre estos países y determinados aspectos, sino que tiene varios hilos conductores que dan coherencia a esta interesante y novedosa obra.

Esta región tiene algunos elementos comunes como la heterogeneidad social (mora o *bidán*, beréber, negroafricana y tuareg); religiosa (con una importante presencia de hermandades, en la actualidad cuestionadas por la mayor presencia de nuevos modelos religiosos que provienen del salafismo, wahabismo y seguidores del tabligh), y la vigencia de dos importantes conflictos, el del Sahara Occidental y el del norte de Malí. En cuanto a la lengua, la presencia del *hassanía*, dialecto árabe del Oeste Sahariano (común entre la población *bidán*), así como ciertos hábitos, como las formas de vestir, la importancia del arte en sus distintas manifestaciones (la música tradicional *azawân*¹, la poesía), son algunos de esas características compartidas que dan cierta coherencia al Oeste Sahariano y, de forma más evidente, en el Sahara Occidental, el norte de Mauritania y el norte de Mali.

En el caso de Mauritania, ¿dónde podemos ver la contestación al Estado? Un país en el que el actual presidente de la República, Mohamed Ould Abdel Aziz, el general golpista que destronó a Sidi Ould Cheikh Abdellahi en agosto 2008, fue elegido tras la celebración de unas elecciones presidenciales fuertemente contestadas por los partidos de la oposición en 2009, y refrendado en otras elecciones presidenciales en 2014. Estas sucesivas victorias, de más que dudosa transparencia y limpieza, contaron con el visto bueno de las mayores potencias internacionales, incluida la UE, la misma que había impulsado y financiado el corto proceso de transición política (2006-2008), vivida desde la independencia. ¿Qué cambio cabe esperar de un régimen cuando el principal líder del movimiento contestatario de la oposición (IRA), Biram Dah Abeid, fue detenido por quemar un libro sagrado en 2012 y también justo después de las elecciones presidenciales de 2014 tras haber llegado a ser, incluso, candidato a las mismas? ¿Qué esperanza se puede conservar cuando un joven internauta, Mohamed Cheikh Ould Mkhaitir, escribió en una red social un comentario crítico en el que se hacía referencia a Mahoma y fue condenado a la pena capital por blasfemia?

Si bien el seguimiento de la actualidad parece no conducirnos a un contexto en evolución, el análisis más cercano y matizado nos permite observar que el papel de nuevos actores en el campo religioso va cobrando mayor relevancia. Las fuerzas

1. Música tradicional de esa región.

reagrupadas en torno a las demandas de carácter social, el reconocimiento de los derechos de los negromauritanos y de los *haratin*, los antiguos esclavos negros liberados, así como el papel moderado e institucional del principal partido de la oposición, el islamista Tawassoul, arrojan una luz diferente sobre la percepción de estancamiento o incluso involución de un país como Mauritania.

El Sahara Occidental, el otro estudio de caso que se aborda en el libro de forma transversal, ha sido caracterizado en numerosas ocasiones como un conflicto estancado (Fernández-Molina 2015, 2017). Desde la firma del acuerdo de paz de 1991, la situación de este dossier parece un permanente *déjà-vu*, en el que con cada paso que se avanza en la resolución del conflicto se retroceden dos, y en donde la situación que viven miles de personas en los campos de refugiados se hace cada vez más insostenible. Tanto es así, que las voces críticas internas hacia la política oficial del Frente Polisario en las negociaciones diplomáticas con Marruecos bajo el paraguas de Naciones Unidas se orientan hacia la vuelta de la lucha armada.

En cuanto a Mali, el último país abordado, tanto las autoridades como las fronteras se encuentran bajo contestación social y política. La relevancia de la cultura en la vida política también se ha puesto de manifiesto desafortunadamente con la destrucción de siete de los dieciséis mausoleos de Tombuctú, perpetrada por el grupo Ansar Dine. El inicio de las rebeliones del norte en 2012 contó con el apoyo de tuaregs, aunque no de todos. Las fracturas que ha sufrido la sociedad y el cuestionamiento del Estado hace necesaria la búsqueda de mecanismos de acercamiento entre los tuareg y el resto de los malienses. Es una cuestión de reconciliación, sin la cual la situación económica, especialmente en el norte, no mejorará.

El principal objetivo de este libro consiste en destacar los aspectos culturales, sociales e históricos en el proceso de construcción de los Estados nación y del área geopolítica objeto de la publicación. La relevancia de las variables culturales en la política, e incluso su influencia en los regímenes políticos, queda reflejada en estas páginas. Esto supone, a su vez, la generación de una dosis de coherencia en la región del África Occidental, tradicionalmente caracterizada por lo contrario. Y ello a pesar de las contradicciones entre los casos abordados, como sucedió con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) al constatarse que la construcción de la misma se promovió a partir de la destrucción de las divisiones sociales coloniales, negando así el papel de la vertebración social tribal y de la religión como cemento de unión de la población que habitaba en los campos de refugiados. En cambio, en el caso de Mauritania ocurre lo contrario. Las principales reivindicaciones y oposición al poder establecido provienen de la toma de conciencia del renacimiento de la discriminación y del refuerzo de los particularismos socioculturales.

El libro se estructura en tres grandes bloques: el primero se refiere a las cuestiones culturales; el segundo a la historia y los movimientos de contestación social, mientras que el último se centra en el nuevo activismo y en los nuevos rostros del poder. La hipótesis que cohesionan todos los capítulos se basa en los nuevos actores que intervienen en la arena política, a veces de forma poco perceptible, y que rompen con las normas en vigor con sus nuevas formas de protesta y de actuación, sustentadas y

articuladas por las nuevas herramientas de comunicación. Este libro propone otra forma de aproximarse al cambio político, desde los elementos culturales y mediáticos que construyen nuevos escenarios políticos.

Esta es una perspectiva claramente más próxima a la antropología (disciplina a la que pertenecen los dos editores), en donde prevalecen como variables independientes la cultura, la evolución social y la historia. Sin embargo, en algunos de los matices de la contestación social que ha promovido ciertos cambios se puede detectar una apertura política del régimen, promovida por medidas de reforma de tipo normativo e institucional. Los casos de Marruecos y su proceso de liberalización permitieron el asentamiento de Gdeim Izik en 2010 en las afueras de Alayún, si bien es cierto que acto seguido lo reprimió con mucha dureza. Entre la población saharauí y, en especial, entre los activistas, se aplica la política del palo y la zanahoria. En los casos de Mauritania (N'Diaye, 2018) y Mali, si en vez de fijarnos solo en los movimientos sociales y sus distintas manifestaciones culturales y en el resurgir de movimientos islamistas opositores, analizamos la celebración de elecciones y la introducción de ciertas reformas institucionales, se puede explicar también el cambio desde un enfoque más institucional y de cambio de régimen político.

Para terminar, solo decir que la estructura del libro, vertebrada en capítulos no muy largos, redactados con un lenguaje ágil y basado en la experiencia y en el trabajo de campo, facilitan y motivan la lectura de este libro. Sin embargo, tanto la utilización del francés (prácticamente en todos los capítulos) como del inglés se convierte en un elemento que en algunas ocasiones rompe el ritmo y la coherencia de la lectura de esta obra, si bien permite, por otro lado, un mayor acceso a un público más amplio. En todo caso, mi recomendación es la de no dejar pasar la lectura de este acercamiento riguroso, sosegado y desde el terreno a una área geopolítica y a una realidad tan desconocida, en muchas ocasiones, a las ciencias sociales y, en particular, a la ciencia política de nuestro país.

Referencias

- Caro Baroja, Julio. 1955. *Estudios saharianos*. Madrid: CSIC.
- Fernández-Molina, Irene. 2015. «Protests under Occupation: The Spring inside Western Sahara», *Mediterranean Politics* 20 (2): 235-254. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2015.1033907>.
- N'Diaye, Boubacar. 2018. *Mauritania's Colonels: Political Leadership, Civil-Military Relations and Democratisation*. Londres; Nueva York: Routledge.
- Ojeda-García, Raquel, Irene Fernández-Molina y Victoria Veguilla (eds.). 2017. *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization: When a Conflict Gets Old*. Nueva York: Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95035-5>.

RAQUEL OJEDA-GARCÍA

Universidad de Granada

Centro presidencial: presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa.

Jorge Lanzaro (coord.). Madrid: Tecnos, 2018, 437 pp.

El fenómeno de la concentración de los recursos del Estado en torno al Poder Ejecutivo, que se aleja de la idea clásica de separación de poderes, viene produciéndose desde principios del siglo pasado; algo que se conoce como centro presidencial o de gobierno. Lanzaro entiende por centro presidencial o de gobierno (CP)

[...] los núcleos que apoyan directamente la labor de los jefes de gobierno y buscan reforzar su autoridad y su liderazgo, su autonomía y sus recursos políticos, mediante funciones de asistencia y asesoramiento, de coordinación, control político y concentración de poderes, en el propio Poder Ejecutivo, frente al Parlamento y en el conjunto de los órganos estatales; entrando aquí las oficinas de la presidencia, del primer ministro o del canciller, pero también otros agentes e instituciones, formales o informales, que asumen funciones semejantes en el centro de gobierno (p. 13).

El auge de los CP se traduce en procesos de centralización y politización (Moe, 1985; Rudalevige, 2002; Lewis, 2008), así como en la «presidencialización» del parlamentarismo (Poguntke y Webb, 2007).

La complejidad institucional y política de los distintos sistemas políticos explica que en cada país las variables que inciden en el desarrollo del CP puedan ser diferentes. Estas dependerán de la emergencia de los problemas y de los cambios sobrevinientes; de la movilización de los actores, el incremento de las demandas y los conflictos, y de las prioridades programáticas de turno. En América Latina y en varios países europeos, el desarrollo de los CP se asocia a la existencia de Gobiernos de coalición, como en Brasil y en Chile, aunque también hay desarrollos de los centros presidenciales en Gobiernos monocolor. La tensión entre delegación y control, que surge de la relación de los ministros y los gabinetes, son también variables que influyen en el desarrollo de los centros presidenciales, lo que da lugar a diferentes escenarios en función de los distintos modelos de jerarquización que se sigan (modelos ministerial, centralizado o de mayorazgo). Los estilos de liderazgo y las estrategias de incentivos y restricciones que los jefes de Gobierno llevan a cabo también serán claves para comprender el auge de los CP (Méndez, 2007). A partir de las tipologías de liderazgos

establecidas por distintos autores en el estudio del CP, se podrá determinar y analizar de qué manera influirán en el desarrollo de los centros presidenciales, de la misma forma que las propias dinámicas de los núcleos de instituciones y agencias influirán en el tipo de liderazgo (Seligman, 1975; Moon, 1995). Todas estas cuestiones se tratan a lo largo del libro para comprender el fenómeno de los CP desde distintos puntos de vista.

Atendiendo a la evolución histórica de cada uno de ellos, el desarrollo de estos CP ha sido muy diverso en los diferentes países. El *leading case* es Estados Unidos, donde el CP cuenta con un recorrido extenso desde principios del siglo xx. Ante la limitación de competencias del presidente, derivada de los parámetros constitucionales que proclama el sistema de *check and balances*, los jefes del Gobierno han configurado una serie de ayudas a lo largo de sus mandatos para sacar adelante sus funciones e implementar su agenda. Para ello han reforzado sus recursos de poder formales e informales, acudiendo, entre otras cosas, a sus *poderes unilaterales* y a la construcción de un brazo administrativo potente (y discrecional), en el que las figuras del *Chief of Staff* y la *Executive Office of the President* son referencias fundamentales para el estudio y la comprensión de los centros presidenciales o de gobierno. Los centros presidenciales no han sido exclusivos de Estados Unidos. En Europa también existen centros de gobierno en regímenes parlamentarios y semipresidenciales que presentan nuevos empujes en las últimas décadas. Así, por ejemplo, sucede en Gran Bretaña, donde los Gobiernos laboristas reforzaron las capacidades de la jefatura de gobierno con la *Prime Minister's Office* y la *Prime Minister's Delivery Unit*. En las últimas décadas, América Latina también se ha sumado a esta corriente.

El libro objeto de esta recensión se divide en una introducción y doce capítulos. La introducción aborda las cuestiones teóricas comunes para el análisis del CP, mientras que los restantes doce capítulos estudian en profundidad el CP en diferentes países. Los dos primeros capítulos después de la introducción están dedicados al CP argentino y los sucesivos analizan, por este orden, los casos de Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña y España.

En el primer capítulo Carmelo y Coutinho realizan un análisis exploratorio de la organización y el funcionamiento del CP argentino en el periodo comprendido entre 1983 y 2014. El CP argentino es interesante en tanto que ha experimentado en los últimos años una transformación significativa de su organización y su funcionamiento que responde a un proceso de creciente complejidad de la gobernabilidad contemporánea y de centralización de Poder Ejecutivo y a distintos estilos de liderazgo presidenciales. Bonvecchi también analiza el centro presidencial argentino, pero desde una óptica diferente; en concreto, plantea una relación entre el CP y la materia económica, describiendo y analizando la influencia de las agencias de asesoramiento económico que han existido en el centro presidencial argentino desde 1944 hasta 2011.

En el tercer capítulo, Inácio estudia el centro presidencial en Brasil a partir de la dinámica del presidencialismo de coalición. Es un caso que llama la atención porque el reparto de los puestos del Gabinete no conduce a una pérdida de control y liderazgo del presidente.

En el cuarto capítulo, Siavelis estudia el centro presidencial chileno de los cuatro Gobiernos posautoritarios liderados por la coalición de centroizquierda de la Concertación, de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet. Estos Gobiernos se han caracterizado por la construcción del CP a través de combinaciones de redes informales y cargos formalizados del gabinete, y se ha producido una pérdida de confianza en los asesores de la estructura formal del Gobierno en favor de las redes informales, que cobran mayor importancia.

Mejía y Botero estudian en el capítulo quinto el centro presidencial colombiano, detallando el proceso de institucionalización y consolidación de la Oficina de la Presidencia desde 1956 hasta 2015, y analizando las dimensiones institucionales y los estilos de liderazgo que han llevado a cabo los distintos presidentes colombianos.

En el capítulo sexto, Méndez estudia la evolución organizativa y su contribución a la actuación estratégica de la Oficina Presidencial (OP) en México durante el período 2000-2015 desde la lógica de su naturaleza organizativa, marcada por dos principios básicos: el principio de incertidumbre y el principio de certidumbre cooperativa y su grado de equilibrio. A partir de la descripción de la naturaleza de la OP de los Gobiernos de Fox, Calderón y Peña Nieto, el autor explica que no es solo relevante el modelo de OP, sino la capacidad de los presidentes en su desempeño gubernamental y su capacidad para evitar los riesgos de la OP.

En el capítulo séptimo, Peralta explora el impacto de la Presidencia sobre la formulación de políticas públicas en Perú durante los dos gobiernos de Alan García (1985-1990 y 2006-2011). Estos dos Gobiernos le permiten desarrollar las nociones de incertidumbre en las negociaciones y aprendizaje organizacional y explicar así cómo se pudieron evitar los errores del primer Gobierno.

En el capítulo octavo, el coordinador del libro se ocupa del desarrollo del centro presidencial de Uruguay desde 1985 hasta la actualidad. En concreto, estudia los avances hacia la centralización política y los dispositivos de coordinación de las actividades de gestión, que se alojan en la Secretaría Presidencial y la Oficina de Planteamiento y Presupuesto.

Rockman analiza en el capítulo noveno la evolución del centro presidencial de Estados Unidos. Partiendo de las provisiones constitucionales estadounidenses, estudia los distintos recursos organizativos (liderazgo, el apoyo del partido, las normas) utilizados por los diferentes presidentes hasta Obama, y finaliza preguntándose si la presidencia moderna en los Estados Unidos, basada en la imagen pública y la expansión de recursos organizativos, es una salvaguarda contra el dominio de una sola fuente de autoridad.

Mario Kölling estudia la evolución del centro de gobierno en Alemania desde el Gobierno de Adenauer (1949-1963) hasta Merkel (2005-actualidad). Aborda una pluralidad de factores formales e informales, exógenos y endógenos, tomando como punto de partida el concepto de *kanzleidemokratie* (democracia de canciller), germen del centro de gobierno.

En el penúltimo capítulo, Smith analiza la paradoja entre los intentos por reforzar el centro de gobierno del primer ministro británico y la creciente fragmentación en el

proceso de gobierno. Smith examina el desarrollo de la capacidad del centro de gobierno en los últimos treinta años para demostrar que lo que se ha producido en Reino Unido (con mayor intensidad desde los años ochenta, y en especial desde el Gobierno de Blair) es un incremento acumulativo de los apoyos institucionales del primer ministro, lo cual no implica necesariamente un aumento en sus capacidades políticas.

El libro finaliza con un capítulo dedicado al centro de gobierno español, en el que Juan Luis Paniagua analiza la evolución de la implantación de un centro presidencial en la Moncloa a lo largo de la democracia española. Dejando a un lado la tradición jurídica y centrándose en la estructura del CP, examina los soportes institucionales, los apoyos políticos y las condiciones contextuales que han permitido una presidencia reforzada en España desde el primer Gobierno hasta la actualidad.

Una de las principales aportaciones de este libro es la compilación de doce casos de estudio de once países diferentes en torno a un mismo objeto de estudio: los centros presidenciales. Esto supone tener en un solo libro un análisis pormenorizado del centro presidencial y sus formas en varias regiones (América Latina, Estados Unidos y Europa). Además, es un libro que explica y analiza los sistemas políticos de los distintos países que estudia, lo que le dota de un contenido completo, ya que no solo recoge estudios de caso sobre los centros presidenciales, sino que es una aportación teórica más al estudio de la calidad de la democracia de las principales regiones mundiales. Quizás, al igual que contempla un capítulo introductorio donde se expone una discusión teórica entorno a que es el CP y los factores que influyen en él, el libro podría haberse beneficiado de un capítulo final que ofreciera una análisis comparado y unas conclusiones generales.

Con todo, este libro contribuye al desarrollo de la política comparada sobre centros presidenciales que se articula con el estudio sobre el Poder Ejecutivo, las coaliciones de gobierno, los gabinetes ministeriales, las dinámicas parlamentarias y el sistema de partidos, la calidad de la democracia y la gestión pública. Aunque se trata de un libro de carácter académico dirigido a la investigación y a la enseñanza, que utiliza distintas metodologías (análisis descriptivos y exploratorios, operacionalización de conceptos y tipologías para el análisis, etc.), resulta también de utilidad para aquellos actores políticos que buscan promover el desarrollo de la eficiencia gubernamental en sistemas democráticos, así como para aquellos lectores que quieren comprender mejor las dinámicas gubernamentales. En definitiva, es un libro que permite tener una visión de conjunto muy completa de distintos centros presidenciales y de gobierno, en distintos regímenes y en distintas regiones.

Referencias

- Lewis, David. 2008. *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400837687>.

- Méndez, José L. 2007. «La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?», *Foro Internacional*, 190: 839-867.
- Moe, Terry. 1985. «The politicized presidency», en John Chubb y Paul Peterson (eds.), *The New Direction in American Politics*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Moon, Jeremy. 1995. «Innovative leadership and policy change: Lessons from Thatcher», *Governance*, 8 (1): 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00195.x>.
- Poguntke, Thomas y Paul Webb (eds.). 2007. *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rudalevige, Andrew. 2002. *Managing the president's program: Presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780691190266>.
- Seligman, Lester. 1975. «Liderazgos, aspectos políticos», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, 6. Madrid: Aguilar.

CLAUDIA MAYORDOMO ZAPATA

Universidad de Murcia

*Privatizar la democracia: capitalismo global, política europea
y Estado español*

Jule Goikoetxea. Barcelona: Icaria, 2018, 288 pp.

En este libro, Jule Goikoetxea escruta desde la filosofía la realidad política en España y Europa durante los últimos treinta años. A lo largo de las 288 páginas, la obra dibuja el escenario de una democracia privatizada y, por lo tanto, rota. Este libro, destinado tanto a un público general como al más habituado a la literatura científica, se sitúa en el marco de los estudios críticos. Hace uso de las aportaciones más recientes de las escuelas marxistas (Jessop, 2015), feministas (Federici, 2018; Brown, 2018, 2015) y biopolíticas (Mezzadra y Neilson, 2017) para analizar con denuedo el impacto de la doctrina neoliberal en las democracias occidentales. Aplica, por lo tanto, un corpus bibliográfico inhabitual en la literatura española y más propio de las contribuciones anglosajonas, para dar cuenta de las transformaciones políticas, económicas y gubernamentales en el contexto europeo y, más específicamente, del Estado español.

El libro se estructura en tres partes fundamentales. La primera expone el marco teórico y las teorías que se aplican. En la segunda parte, la autora centra su análisis en los casos vasco y catalán, para culminar con un análisis de conjunto de lo que la autora considera como privatización de la democracia en España. El concepto principal de la obra es el que le da título. Para la autora, una democracia privatizada es aquella que no responde a intereses colectivos y comunitarios, sino a intereses privados en cuatro niveles: económicamente, una democracia es privatizada cuando grupos o élites desposeen a las masas. Una democracia queda privatizada desde el punto de vista político cuando está desposeída del derecho a decidir sobre su propio destino. Territorialmente, una democracia queda privatizada cuando unos territorios son sometidos u organizados conforme a criterios externos que no empoderan a la población de dicho territorio para el autogobierno. Finalmente, la democracia sobre los cuerpos estaría privatizada cuando colectivos subalternizados –como, por ejemplo, las mujeres o los trabajadores– son definidos y reglados por normativas biopolíticas que, sin embargo, no permiten o no les empoderan para la confrontación ni para el autogobierno; es decir, cuando la biopolítica y otras tecnologías de poder no dejan espacio para la emancipación colectiva sino solo para dominación.

En la primera parte de la obra, la destinada al aparato teórico, Goikoetxea plantea su hipótesis acerca de la privatización de la democracia. Para la autora, una democracia

privatizada es aquella “que privatiza obstinadamente los mecanismos y estructuras que empoderan a las personas y las capacitan para el autogobierno” (p. 16). Prosigue la autora explicando la expansión global del capitalismo y su impacto específico en los territorios europeos. En el tercer capítulo, la autora discute con vehemencia la interpretación liberal del concepto de democracia. Este capítulo, central en la obra, comienza discutiendo las explicaciones sociopolíticas del concepto de democracia y de su sujeto, el demos. Prosigue escrutando la regulación liberal y neoliberal de las subjetividades desde un enfoque biopolítico. A continuación, aborda con un acento crítico y profundamente dialéctico las implicaciones negativas y positivas de las normativas biopolíticas, germen y sustancia del Estado de bienestar, especialmente para el cuerpo de las mujeres. El capítulo cuarto debate el concepto de territorio, desde un elenco ecléctico de teorías, que van desde Deleuze a Collier, pasando por Latour.

La segunda parte de la obra documenta los procesos de construcción y privatización de la democracia en el País Vasco y Cataluña, dos territorios que la autora presenta como naciones bajo la soberanía de los Estados español y francés. Para el primero detalla, no sin margen para la crítica, los porqués del éxito del modelo democrático vasco frente al español –sus más altos índices de cohesión social, equilibrio territorial y demográfico y niveles de bienestar y empleo– y encuentra la respuesta en el modelo federal adoptado por las diferentes instituciones vascas; modelo democrático, por cierto, que Goikoetxea no da por sentado, sino que tal y como señala, está en crisis. El segundo caso analizado es el catalán. Aquí la autora explora las posibles razones que han llevado al incremento de las tensiones en las relaciones entre la Administración central y los sucesivos Gobiernos catalanes. La autora se apoya en un documentado análisis sobre el sistema de salud catalán. Para la autora, este caso es especialmente representativo al revelar cómo mediante la articulación de una serie de políticas públicas destinadas a incidir en la democratización del bienestar, la economía y los territorios, se puede constituir un demos, que incluso puede coexistir en equilibrio con otras identidades políticas como la española. La crisis constitucional catalana vendría causada por la destrucción de este proceso democratizador y su privatización a manos de las élites, tanto catalanas como españolas.

La tercera parte de la obra analiza el proceso de privatización de la democracia española tomando en consideración las interacciones entre el cambio sistémico económico y el político. De nuevo, despliega el aparato teórico elaborado en la primera parte para proceder al análisis de los procesos recentralizadores, antifederales, neoliberales y homogeneizadores de los Ejecutivos españoles en los últimos treinta años. La autora apunta a la desindustrialización, el crecimiento exponencial del turismo y la construcción, la masiva llegada de fondos europeos y la financiarización de la economía como instigadores de los procesos de privación democrática y progresiva erosión de lo común y lo público. En opinión de la autora, la nación española se habría reconfigurado en los últimos treinta años como una entidad antipluralista y privatizada, y las consecuencias son la actuales crisis económica, institucional, constitucional y social. El libro cierra con un recuento crítico de las teorías liberales sobre nación y democracia. Según la autora, estas habrían sido instrumentalizadas por parte de las élites políticas para

reafirmar una visión de nación y democracia contrarias a la pluralidad y el autogobierno de los sujetos y de los pueblos.

El libro de Goikoetxea presenta algo inhabitual en las obras de teoría política, incluso en aquellas que se adscriben a la tradición del materialismo histórico. Esto es, un estudio crítico que establece un puente entre la filosofía y el análisis concienzudo de las condiciones objetivas materiales. Perspectiva analítica, por cierto, presente a lo largo de las obras de Karl Marx, y del que muchas contribuciones marxistas se han alejado abrazando el idealismo y la abstracción en detrimento del estudio concreto de los conflictos sociales en la historia, es decir, el elemento fundamental del materialismo histórico.

Este método, presente a lo largo de la obra, cobra distancia de otras obras de referencia producidas en España y abraza la corriente marxista anglosajona, bien representada tanto en el aparato teórico como en la bibliografía. Desde esta visión materialista anglosajona, Goikoetxea establece un diálogo fecundo y crítico con los más reverenciados autores liberales de la ciencia política (entre otros y otras Tilly, Habermas y Fraser), pero no por ello se entrega a las corrientes marxistas más en boga del Reino Unido (el populismo de Mouffe o el abstraccionismo de Ranciere), sino que opta por una versión propia y original. La teoría de la privatización de la democracia de Goikoetxea descansa sobre una particular concepción de la intersección entre territorio, economía y soberanía, que toma como referencia el estudio de los casos vasco y catalán. Sobre estos tres ejes, y teniendo en cuenta las particularidades y devenires de estas sociedades dentro de la democracia española, dibuja un planteamiento original acerca del significado del concepto de nacionalismo.

La autora, sin desdeñar los elementos culturales, plantea la construcción nacional y soberana como un ejercicio de acción democrática articulado en los tres ejes antes mencionados. La nación surgiría (o se deshace) allá donde una organización política consigue articular igualdad territorial, económica y política. La autora entiende estos elementos desde un punto de vista no liberal, que tiene como referencia a la comunidad y no al sujeto. La nación emerge, pues, allá donde se dan condiciones democráticas apropiadas que respondan al interés colectivo y que, por tanto, no estarían privatizadas. La crisis constitucional española, especialmente con referencia al episodio catalán, quedaría explicada no por un racismo identitario, ya sea español o catalán (como señalan tantos), sino en la acelerada desintegración del aparato de salud catalán (uno de los ejes centrales de su Estado de bienestar), lo que va a su vez va acompañado de una pérdida de legitimidad del propio Estado español, debido a la ausencia de equilibrio territorial, entre otras causas. Goikoetxea se distancia así del discurso explicativo del nacionalismo fundado en la tesis gramsciana de la hegemonía cultural, para practicar una explicación materialista de los fenómenos expansivos de determinadas manifestaciones de nacionalismo, incluyendo el español.

No obstante, la tesis de Goikoetxea no elimina la noción de subjetividad de su análisis, ni mucho menos la de la individualidad, especialmente de los sujetos subalternos. Además, la autora plantea una obra con claro acento feminista. ¿Pero de qué feminismo hablamos? A lo largo del libro se presenta con notable originalidad

un distanciamiento tanto de las proclamas celebradoras del feminismo liberal occidental, como de las nuevas olas de feminismo postmoderno. Específicamente llama la atención la apropiación que hace Goikoetxea tanto de las teorías provenientes de la escuela biopolítica como de la transhumanista y ciborg. Desde ellas, hace un recuento materialista de los avances y retrocesos que el capitalismo contemporáneo ha entrañado para los derechos de la mujer. Plantea la autora que las estrategias de dominación biopolíticas sobre los cuerpos de las mujeres (cuerpos racializados, empobrecidos, etc.), exacerbadas en los últimos años, no solo definen y determinan el cuerpo de la mujer como clase subalterna, sino que lo privatizan y lo expropian del común. No obstante, Goikoetxea afirma también que este proceso de composición y definición empodera en un gesto dialéctico a las mujeres, siempre que estas confronten de forma continuada dicha privatización, expropiación y definición de lo que es ser mujer (negra, obrera, etc.)

El análisis de esta dimensión queda especificado mediante la descripción del régimen de bienestar del Estado español, incluidos los regímenes vasco y catalán, clasificados todos ellos como mediterráneos, es decir, como regímenes no solo económicamente liberales, sino socialmente conservadores y sexistas. Por eso —remarca la autora— cuando hablamos de Estado, de sistema económico o incluso de democracia, estamos hablando de Estados, capitalismo y democracia patriarcal, donde el patriarcado es un sistema en sí mismo no reducible a otros sistemas de dominación, sino entrelazado con ellos. Podemos afirmar que, para Goikoetxea, la idea de democracia no se limita a la política parlamentaria, sino que se estructura en tres ejes fundamentales: democracia económica, democracia política y democracia territorial. Estos tres frentes democráticos estarían atravesados por la democracia sobre los cuerpos (cuerpos racializados, cuerpos de las mujeres, cuerpos de los subalternos).

El libro de Goikoetxea analiza con tino la compleja transición del modelo de democracia social europea hacia el modelo de gubernamentalidad neoliberal experimentado en el conjunto de países occidentales. Este análisis, ejecutado con soltura, hilvana diversas teorías entre las que cabe destacar el marxismo y el feminismo para establecer una crítica contundente al modelo de privatización de la democracia practicado en el Estado español. Cabría preguntar a la autora acerca de las posibilidades reales de alternativas a estos cambios sistémicos. La vehemente crítica no parece dejar espacio a soluciones, pero a la vista de los más recientes problemas políticos de nuestro contexto más inmediato no parece que sea este pecado exclusivo de la autora. En la actual coyuntura social es el antagonismo y no la resolución lo que marca el tiempo político; en resumidas cuentas, pura dialéctica histórica.

Referencias

- Brown, Wendy. 2015. *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Massachusetts: MIT Press.
- Brown, Wendy. 2018. *Politics out of History*. Princeton: Princeton University Press.

- Federici, Silvia. 2018. *El patriarcado del salario: Críticas feministas al marxismo*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Jessop, Bob. 2015. *The state: Past, present, future*. Hoboken: John Wiley and Sons.
- Mezzadra, Sandro y Brett Neilson. 2017. *La frontera como método*. Madrid: Traficante de Sueños.

AITOR JIMÉNEZ

Universidad de Auckland, Nueva Zelanda