



REVISTA DE

Estudios Políticos

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

FABIO GARCÍA LUPATO

El debate sobre el futuro de Europa: una visión comparada de las posiciones de los jefes de Estado y/o de Gobierno y las instituciones europeas

NÚRIA GONZÁLEZ CAMPAÑÁ

Small states and the EU: Does the EU promote secession within EU Member States?

EVA SÁENZ ROYO

Federalismo y asistencia sanitaria: distribución de competencias y financiación en EE. UU., Canadá y Alemania

L. E. THAYER CORREA, C. DURÁN MIGLIARDI, S. CORREA Y C. CORTÉS

Discursos sobre política migratoria en el campo político chileno

JERÓNIMO RÍOS SIERRA

¿Una paz fallida? Dificultades de la construcción de paz en Colombia tras el acuerdo con las FARC-EP

RAFAEL DURÁN MUÑOZ

Análisis experimental de efectos. Medios y actitudes hacia lo islámico

ESPERANZA GÓMEZ CORONA

La suspensión del mandato parlamentario y sus consecuencias a la luz de las últimas experiencias

CECILIA GÜEMES

Del derrotismo a la acción: hoja de ruta para la creación de confianza

190
NUEVA ÉPOCA

octubre/diciembre

2020

ARTÍCULOS



NOTAS BIBLIOGRÁFICAS



RECENSIONES

Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)
ISSN-L 0048-7694

Núm. 190, octubre/diciembre 2020

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director

Juan José Solozabal Echavarría, Universidad Autónoma de Madrid

Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

Vocales

Javier Fernández Sebastián, Universidad del País Vasco
Elena García Guitián, Universidad Autónoma de Madrid
Iván Llamazares Valduviego, Universidad de Salamanca

Antonio López Castillo, Universidad Autónoma de Madrid
Javier Tajadura Tejada, Universidad del País Vasco
Isabel Wences, Universidad Carlos III, Madrid

CONSEJO ASESOR

Luis Aguiar de Luque, Universidad Carlos III, Madrid
Eliseo Aja Fernández, Universidad de Barcelona
Carlos Alba Tercedor, Universidad Autónoma de Madrid
Enrique Álvarez Conde, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid
Óscar Alzaga Villaamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Miguel A. Aparicio Pérez, Universidad de Barcelona
Manuel Aragón Reyes, Universidad Autónoma de Madrid
Francisco Balaguer Callejón, Universidad de Granada
M.^a Luisa Balaguer Callejón, Universidad de Málaga
Francisco J. Bastida Freijedo, Universidad de Oviedo
Paloma Biglino Campos, Universidad de Valladolid
Andrés de Blas Guerrero, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Carlos de Cabo Martín, Universidad Complutense, Madrid
Juan Cano Bueso, Universidad de Almería
Francesc de Carreras Serra, Universidad Autónoma de Barcelona
José Luis Cascajo Castro, Universidad de Salamanca
Pilar del Castillo Vera, Universidad Nacional de Educación a Distancia
José Cazorla Pérez, Universidad de Granada
Ricardo Chueca Rodríguez, Universidad de Zaragoza
Josep M. Colomer, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Barcelona
Manuel Contreras Casado, Universidad de Zaragoza
Javier Corcuera Atienza, Universidad del País Vasco
Ramón Cotarelo, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Pedro Cruz Villalón, Universidad Autónoma de Madrid
Eduardo Espín Templado, Universidad Castilla-La Mancha
Jorge de Esteban Alonso, Universidad Complutense, Madrid
Teresa Freixes Sanjuán, Universidad Autónoma de Barcelona
Miguel A. García Herrera, Universidad del País Vasco
Ángel Garrarena Morales, Universidad de Murcia

José Antonio González Casanova, Universidad de Barcelona
Pedro González-Trevijano, Tribunal Constitucional
Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Consejo de Estado
Gurutz Jáuregui Bereciartu, Universidad del País Vasco
Javier Jiménez Campo, Tribunal Constitucional
Luis López Guerra, Universidad Carlos III, Madrid
Antonio López Pina, Universidad Complutense, Madrid
José María Maravall Herrero, Universidad Complutense, Madrid
Miguel Martínez Cuadrado, Universidad Complutense, Madrid
Isidre Molas Batllori, Universidad Autónoma de Barcelona
José Ramón Montero Gibert, Universidad Autónoma de Madrid
Raúl Morodo Leoncio, Real Academia de Ciencias Políticas y Morales
Dalmacio Negro Pavón, Real Academia de Ciencias Políticas y Morales
Alfonso Padilla Serra, Universidad Autónoma de Madrid
Manuel Pastor Martínez, Universidad Complutense, Madrid
Alberto Pérez Calvo, Universidad Pública de Navarra
Javier Pérez Royo, Universidad de Sevilla
Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Cortes Generales
Antonio Porras Nadales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla
José A. Portero Molina, Universidad de La Coruña
Ramón Punset Blanco, Universidad de Oviedo
Javier Roiz Parra, Universidad Complutense, Madrid
Javier Ruipérez Alamillo, Universidad de La Coruña
Remedios Sánchez Ferriz, Universidad de Valencia
Julián Santamaría Ossorio, Universidad Complutense, Madrid
Antonio Torres del Moral, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Josep Vallés Casadevall, Universidad Autónoma de Barcelona
Fernando Vallespín Oña, Universidad Autónoma de Madrid
Carles Viver Pi-Sunyer, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

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

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 13 de julio de 2021.

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

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of “Excellence” until the 13th of July, 2021.

REVISTA DE

Estudios Políticos

190

NUEVA ÉPOCA

octubre/diciembre

2020

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

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

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

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

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

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

SUSCRIPCIONES

Para suscribirse y adquirir números sueltos debe dirigirse a:
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid (España)

Tel. (34) 91 4228 972/91 4228 973

email: suscripciones@cepc.es

<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

PRECIOS AÑO 2020 (SIN IVA)

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

ISSN-L: 0048-7694

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 091-20-026-9 (PAPEL)

NIPO: 091-20-028-X (HTML)

Depósito legal: M. 2426-1958

NIPO: 091-20-027-4 (PDF)

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



PAPEL RECICLADO
LIBRE DE CLORO

SUMARIO

Núm. 190, octubre/diciembre 2020

ARTÍCULOS

FABIO GARCÍA LUPATO

El debate sobre el futuro de Europa: una visión comparada de las posiciones de los jefes de Estado y/o de Gobierno y las instituciones europeas 11-41

NÚRIA GONZÁLEZ CAMPAÑÁ

Small states and the EU: Does the EU promote secession within EU Member States? 43-70

EVA SÁENZ ROYO

Federalismo y asistencia sanitaria: distribución de competencias y financiación en EE. UU., Canadá y Alemania. 71-96

L. E. THAYER CORREA, C. DURÁN MIGLIARDI, S. CORREA Y C. CORTÉS

Discursos sobre política migratoria en el campo político chileno 97-127

JERÓNIMO RÍOS SIERRA

¿Una paz fallida? Dificultades de la construcción de paz en Colombia tras el acuerdo con las FARC-EP. 129-163

RAFAEL DURÁN MUÑOZ

Análisis experimental de efectos. Medios y actitudes hacia lo islámico 165-197

ESPERANZA GÓMEZ CORONA

La suspensión del mandato parlamentario y sus consecuencias a la luz de las últimas experiencias 199-226

CECILIA GÜEMES

Del derrotismo a la acción: hoja de ruta para la creación de confianza. 227-258

J. ASTIGARRAGA, J. USOZ OTAL Y J. ZABALZA Entre la economía, la política y la opinión pública: el nacimiento de la reseñas económicas en España (1737-1805)	259-288
--	---------

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONIO IGNAZIO ARENA El bicameralismo italiano: ¿una anomalía? (Una respuesta muy breve)	289-321
--	---------

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ El curso de Miraflores en tiempos de pandemia: memorias de las ediciones de 2018 y 2019	323-340
---	---------

RECENSIONES

FRANCISCO SOSA WAGNER: <i>Gracia y desgracia del Sacro Imperio Romano Germánico</i> , por Javier García Roca	343-349
---	---------

IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: <i>La confusión nacional</i> , por Alberto Manuel Hers Martínez	349-355
---	---------

C. GARRIDO LÓPEZ Y E. SÁENZ ROYO (coords.): <i>Referéndums y con- sultas populares en el Estado autonómico</i> , por Manuel Fondevila Marón	355-360
---	---------

COLABORAN	361-367
----------------------------	---------

TABLE OF CONTENTS

Issue 190, October/December 2020

ARTICLES

FABIO GARCÍA LUPATO

The debate on the future of Europe: A comparative vision of the position of the Heads of State and/or Government and European institutions 11-41

NÚRIA GONZÁLEZ CAMPAÑÁ

Small states and the EU: Does the EU promote secession within EU Member States? 43-70

EVA SÁENZ ROYO

Federalism and health care: Distribution of competencies and financing in the US, Canada and Germany 71-96

L. E. THAYER CORREA, C. DURÁN MIGLIARDI, S. CORREA Y C. CORTÉS

Discourses about migratory policy in the Chilean political field 97-127

JERÓNIMO RÍOS SIERRA

A failed peace? Difficulties in the peacebuilding process in Colombia after the agreement with the FARC-EP 129-163

RAFAEL DURÁN MUÑOZ

Experimental study of effects. Mass media and attitudes towards Muslims and Islam 165-197

ESPERANZA GÓMEZ CORONA

The suspension of the parliamentary mandate and its consequences in the light of the latest developments 199-226

CECILIA GÜEMES

From defeatism to action: Roadmap to create trust 227-258

J. ASTIGARRAGA, J. USOZ OTAL Y J. ZABALZA Between the economics, politics and public opinion: The birth of reviews on political economy in Spain (1737-1805)	259-288
---	---------

BIBLIOGRAPHIC NOTES

ANTONIO IGNAZIO ARENA The Italian bicameralism: An anomaly? (A very short answer) . .	289-321
---	---------

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ The Miraflores course in times of pandemic: Memories of the 2018 and 2019 editions.	323-340
---	---------

BOOK REVIEWS

FRANCISCO SOSA WAGNER: <i>Gracia y desgracia del Sacro Imperio Romano Germánico</i> , by Javier García Roca	343-349
--	---------

IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: <i>La confusión nacional</i> , by Alberto Manuel Hers Martínez	349-355
--	---------

C. GARRIDO LÓPEZ Y E. SÁENZ ROYO (coords.): <i>Referéndums y con- sultas populares en el Estado autonómico</i> , by Manuel Fondevila Marón	355-360
--	---------

CONTRIBUTORS.	361-367
--------------------------------	---------

COLABORAN

FABIO GARCÍA LUPATO

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UCM, 2002) y doctor en Política Comparada y Europea por la Universidad de Siena (2008). En la actualidad, es profesor ayudante doctor en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UCM. Sus intereses de investigación se han centrado en el concepto de europeización y su impacto en los partidos y sistemas de partido, con especial atención al caso español e italiano, el análisis del euroescepticismo así como el estudio de la democracia interna y la innovación en los partidos. Ha publicado en revistas como el *Journal of Legislative Studies*, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, *Istituzioni del Federalismo* o *Documentos Europa de CIDOB*, ganador del I Premio Foro de Diálogo España-Italia.

NÚRIA GONZÁLEZ CAMPAÑÁ

Investigadora postdoctoral de Derecho Constitucional Europeo en el Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona. Miembro del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO) de la Universidad de Barcelona, grupo consolidado por la Generalitat de Cataluña 2017.

EVA SÁENZ ROYO

Es licenciada y doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Actualmente es profesora titular de Derecho Constitucional en esa universidad. Ha publicado tres monografías: *Estado social y descentralización política* (2003); *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*

(2014), y *El referéndum en España* (2018). También ha publicado el *Manual de Derecho Constitucional I* (2017 (reed. 2019)), así como diversos artículos en revistas científicas como la *REDC*, *REP*, *RCCGG*, *RDP*, *RGDC*, *RDCE* o *REAF*. Ha colaborado en diversos libros de derecho constitucional publicados en editoriales jurídicas de prestigio y ha sido coeditora o coordinadora en cuatro libros colectivos. Ha disfrutado de estancias de investigación en la Georgetown University (Washington) y en la University College of Dublin (Dublín).

LUIS EDUARDO THAYER CORREA

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha dirigido diversas investigaciones centradas en el proceso de integración de los migrantes en las sociedades de destino. Es investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud de la Universidad Católica Silva Henríquez. La agenda de investigación que desarrolla actualmente buscar establecer la forma en que el Estado contribuye a producir la condición social de migrante. Fue presidente del Consejo Consultivo Nacional de Migraciones del Departamento de Extranjería y Migración, es miembro de la Cátedra de Migraciones y Racismos contemporáneos de la Universidad de Chile y dirige el Observatorio de Políticas Migratorias. Dirigió la formulación del Plan de Acogida de Migrantes y Refugiados del municipio de Quilicura. Ha sido consultor para ACNUR y el PNUD. Ejerce la docencia de pre y postgrado en Sociología, y temas relacionados con la migración internacional, el proceso de globalización y las dinámicas territoriales.

CARLOS DURÁN MIGLIARDI

Doctor en Ciencias Sociales, sociólogo e historiador. Actualmente se desempeña como investigador titular del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud de la Universidad Católica Silva Henríquez, en Santiago de Chile. Se especializa en el estudio de los procesos políticos contemporáneos de Chile desde la perspectiva del análisis del discurso. Ha sido investigador titular y coinvestigador en diversos proyectos relacionados con el estudio del proceso político chileno reciente y de los fenómenos migratorios. Entre sus últimas publicaciones se encuentran «Ciudadanía precaria: Hacia una definición conceptual para la caracterización de los procesos

migratorios contemporáneos» (*Revista Republicana*, en coautoría con L. E. Thayer); «La derecha y el abordaje discursivo del malestar social durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, 2010-2014» (*Revista de Historia y Geografía*), y «Metáfora y discurso político. El caso de “la retroexcavadora” (Chile, 2014-2017)» (*Logos. Revista de Lingüística, Filosofía y Literatura*).

SARA CORREA PAZ

Magíster en Métodos de la Investigación Social de la Universidad Diego Portales (UDP). Es especialista en el análisis de información cualitativa. Desde el año 2015 es secretaria académica y docente de la Escuela de Sociología UDP. Adicionalmente, a partir del año 2017, coordina el Área de Migración del Observatorio de Desigualdades UDP, lugar desde el cual impulsa la investigación, extensión y formación de estudiantes en temáticas de migración, interculturalidad, género y política. También es profesora de pre y postgrado en la Facultad de Ciencias Sociales.

CRISTÓBAL CORTÉS RAMÍREZ

Magister en Ciencias Sociales, mención Sociología de la Modernización de la Universidad de Chile. Sociólogo de la Universidad Católica de Chile, con especialidad en Filosofía Moderna y Contemporánea. Ha desarrollado la investigación en distintos proyectos FONDECYT relacionados con las migraciones contemporáneas (n.º 1170679, «Estado chileno e inmigrantes latinoamericanos frente a frente: reconocimiento, respeto y expectativas de incorporación»; n.º 1190540, «Inmigración en Chile: cobertura e impacto de los contenidos difundidos por los medios de comunicación en las percepciones de las audiencias»). También ha ejercido como analista de estudios en la Televisión Nacional de Chile.

JERÓNIMO RÍOS SIERRA

Investigador postdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, como beneficiario del programa de excelencia Atracción del Talento Investigador 2018, que cofinancia la Comunidad de Madrid. En Colombia ha

sido profesor de distintas universidades, así como asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos durante el proceso de diálogo e implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Sus principales líneas de investigación son la violencia política y las insurgencias en América Latina, y también investiga la geopolítica crítica y los discursos en torno a la violencia y la seguridad en el continente latinoamericano. Recientemente ha publicado en revistas como *Geopolitics*, *Rationality and Society*, *Journal of Policing*, *Intelligence and Counter Terrorism*, *Peace Review* o *Latin American Perspectives*.

RAFAEL DURÁN MUÑOZ

Profesor titular de Ciencia Política de la Universidad de Málaga, es *master of arts* en Ciencias Sociales por el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March) y doctor por la Universidad Autónoma de Madrid. Obtuvo el XIX Premio de Tesis Doctorales del Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas. Ha realizado estancias en el Instituto de Ciências Sociais (Lisboa), en el Helen Kellogg Institute for International Studies (Indiana, EE. UU.) y en la Universidad de Pisa. Autor de *Contención y transgresión. Las movilizaciones sociales y el Estado en las transiciones española y portuguesa* (2000); coautor de *La integración política de los inmigrantes* (2008), y coeditor de *Diversidad cultural, género y Derecho* (2014). Su investigación en medios se ha centrado en la teoría de la ruptura de la espiral del silencio y en el análisis del enfoque, con trabajos sobre la crisis humanitaria de Lampedusa, la ley española de seguridad ciudadana y la cobertura del islam. En la actualidad forma parte del proyecto de investigación nacional «Comportamientos basados en el discurso del odio».

ESPERANZA GÓMEZ CORONA

Profesora titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla desde el año 2011. Doctora por la misma Universidad con la tesis *La posición de las Cortes Generales en la doctrina del Tribunal Constitucional*. Autora de una veintena de artículos científicos, ha publicado los libros *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, *Las Cortes Generales en la jurisprudencia constitucional española* y *La propia imagen como categoría constitucional*. También ha codirigido el libro *Una Constitución para la ciudadanía*.

de Europa. Ha sido asesora de la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, diputada autonómica durante una legislatura y senadora de designación autonómica.

CECILIA GÜEMES

Profesora de Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Cofundadora y presidenta del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Pública (GIGAPP) y cocoordinadora del Grupo Permanente de Trabajo Política y Gestión Pública de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Secretaria del Consejo de Redacción de la Revista GAPP (INAP). Investigadora entre 2014 y 2017 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, entre 2011 y 2013 en el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y entre 2002 y 2017 en el Instituto de Estado Territorio y Economía de la Universidad Nacional del Litoral. Sus líneas de investigación son: confianza social e institucional, cultura de la legalidad y políticas públicas en Iberoamérica.

JESÚS ASTIGARRAGA

Doctor en Economía y doctor en Historia. Catedrático de la Universidad de Zaragoza. Sus líneas de investigaciones principales son la historia intelectual y del pensamiento económico, en particular la circulación internacional de las ideas económico-políticas y los procesos de institucionalización, diseminación y popularización de esas ideas, especialmente respecto al caso de España durante los siglos XVIII y XIX. Su último libro, como editor, es *The Spanish Enlightenment Revisited* (2015). Sus últimos artículos han sido publicados en las revistas académicas *Revista de Historia Industrial*, *History of European Ideas*, *Annales Historiques de la Révolution Française* o *European Journal for the History of Economic Thought*. Es miembro del del Executive Committee de la International Association for Eighteenth Century Studies.

JAVIER USOZ

Licenciado en Derecho y doctor en Economía. Profesor titular del Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía

Pública de la Universidad de Zaragoza. Su investigación, adscrita a la historia del pensamiento económico, le ha llevado a impartir docencia relacionada con esta materia, y actualmente en el Máster de Investigación y Estudios Avanzados en Historia de la Universidad de Zaragoza, y en la asignatura «Circulación internacional de las ideas jurídicas y económicas». En los últimos años sus trabajos inciden en la conexión entre el ideario económico de la modernidad y los procesos políticos de dicha época. Esa actividad se refleja en publicaciones en revistas como la *Revista de Estudios Políticos* o *Historia Constitucional*, así como en libros, entre los que se puede citar: J. Astigarraga (ed.), *The Spanish Enlightenment Revisited*.

JUAN A. ZABALZA

Doctor en Economía y profesor titular de Universidad en el Departamento de Análisis Económico Aplicado en la Universidad de Alicante. Su investigación se han centrado en el campo de las doctrinas económicas, el desarrollo institucional de la economía, la historia intelectual y las relaciones entre teoría económica y política económica. Sus trabajos han sido publicados en revistas de referencia de la disciplina tales como *Journal of the History of Economic Thought*, *History of Economic Ideas*, *European Journal of the History of Economic Thought*, *History of the Economic Theories and Policies*, *Storia del Pensiero Economico*, *Il Pensiero Economico Italiano*, *Historia Agraria*, *Historia Económica* y la *Revista de Historia Industrial*, así como en numerosas monografías, tanto nacionales como internacionales. Es miembro de la History of Economics Society of America, de la European Society of the History of Economic Thought, de la Associazione Italiana di Storia del Pensiero Economico y de la Asociación Ibérica de Historia del Pensamiento Económico.

ANTONIO IGNAZIO ARENA

Postdoctoral Research Fellow and Lecturer in Constitutional Law at the Law Department of the University of Messina (Italy), where he reached the master degree (2013), with honors, and the Ph.D. (2018), with honors and mention of Doctor Europeus (he was member of the Grupo de Estudios sobre la Democracia y el Costitucionalismo –GEDECO, at the Faculty of Law of the University of Barcelona). In the 2015 he obtained the second level university

master degree in Parliamentary Institutions at the Faculty of Political Science of the University Sapienza of Rome, with honors. In 2015-2016 he was parliamentary assistant (PD Group, Senato della Repubblica). In 2019 he obtained the AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti) scholarship to continue his research. In 2020 he obtained the national scientific qualification for Associate Professor in Constitutional Law. His publications are in Constitutional Law and State Theory.

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza (2018). Actualmente es profesor de Derecho Constitucional en dicha universidad, en la que se licenció en Derecho y Administración y Dirección de Empresas en 2014. También ha impartido docencia en la ESADE Law School de Barcelona. En 2015 cursó el Máster Universitario de Derecho Constitucional, ofertado en alianza académica por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Una vez publicada su primera monografía (*Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*), su preocupación investigadora se centra en las relaciones que existen entre el régimen de distribución de competencias y el sistema de financiación subcentral en los Estados descentralizados.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Temas de interés

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

Envío de originales

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

Es obligatorio enviar dos versiones: una **anonimizada** para facilitar la evaluación anónima del texto, y otra sin anonimizar.

Tipos de originales aceptados

- Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión máxima de 12 000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- Notas: información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones resultado de proyectos de investigación o estudios en marcha. Su extensión no excederá las 7000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas.
- Notas bibliográficas: reflexión crítica o discusión sobre una o varias publicaciones relacionadas con la temática de la revista.
- Reseñas: la REP no acepta reseñas no solicitadas. Agradece, por el contrario, sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

Números monográficos

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

Formato

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

Título

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

Resumen

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

Descriptorios / Palabras clave

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

Tablas y gráficos

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

Proceso de publicación

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

Normas de citación

Notas

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

Citas bibliográficas

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

(Bourdieu, 2000: 31)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y».
(Newton y Norris, 2000)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:
(Aguilar *et al.*, 2003)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año:
(Johnson, 2012b)

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

Como afirma Cascales (2010: 22)...

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

Monografías

— *Un autor*

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

— *Dos o más autores*

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

— *Libro en línea*

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

Capítulos de monografías

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

Artículos de revistas científicas

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

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78828864004>.

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2010.nov.01>.

Informes

— *Autor institucional*

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

— *Autor personal*

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

Congresos

— *Actas*

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

— *Ponencias publicadas en actas*

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

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

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

Tesis

— *Publicadas*

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

— *Inéditas*

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

Artículos y noticias de periódicos

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

— *Sin autor*

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

Blogs

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

Foros electrónicos, listas de distribución

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

DOIS

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

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

Derechos de autor

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

Los autores cederán también a la REP los derechos de comunicación pública para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el editor, mediante la puesta a disposición de los usuarios para consulta *online* de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra. A su vez, la REP autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a que ofrezcan en sus webs personales o en cualquier repositorio de acceso abierto una copia de esos trabajos una vez publicados. Junto con esa copia ha de incluirse una mención específica de la REP, citando el año y el número de la revista en que fue publicado el artículo o nota de investigación y añadiendo, además, el enlace a la web de la REP.

Plagio y fraude científico

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

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

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

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

EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: UNA VISIÓN COMPARADA DE LAS POSICIONES DE LOS JEFES DE ESTADO Y/O DE GOBIERNO Y LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

The debate on the future of Europe: A comparative vision of the position of the Heads of State and/or Government and European institutions

FABIO GARCÍA LUPATO

Universidad Complutense de Madrid

fglupato@ucm.es

Cómo citar/Citation

García Lupato, F. (2020).

El debate sobre el futuro de Europa: una visión comparada de las posiciones de los jefes de Estado y/o de Gobierno y las instituciones europeas.

Revista de Estudios Políticos, 190, 13-41.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.01>

Resumen

Durante la última legislatura europea se han multiplicado los debates sobre el futuro de Europa, intensificados por las *policrisis* experimentadas por la UE. Este artículo compara las propuestas de las dos principales instituciones europeas, Comisión y Parlamento (PE), y las posiciones de los veinte jefes de Estado y/o Gobierno que participaron en los debates sobre el futuro de Europa organizados por el PE en el período 2017-2019. Este análisis del contenido permite observar cuáles son las diversas posiciones, similitudes, diferencias y el potencial de politización de la integración europea. Se destaca la importancia de centrarse tanto en el régimen de políticas como el modelo de gobernanza y su relación. Los resultados muestran profundas diferencias sobre cómo se concibe el futuro de Europa y cómo existen prioridades más centradas en la legitimidad de *input* mientras que otras enfatizan la legitimidad de *output*. Las diversas posiciones muestran la relevancia de ciertos debates —Europa de varias velocidades, diferenciación, homogeneidad, unificación política, la lógica instrumental— y su relación con diversas teorías e hipótesis sobre el futuro de la integración. Adicionalmente, este análisis permite comprender cómo puede desarrollarse

la Conferencia sobre el Futuro de Europa que la nueva Comisión está organizando durante el período 2020-2022.

Palabras clave

Unión Europea; futuro de Europa; politización; crisis; gobernanza; instituciones de la UE; políticas de la UE; integración europea.

Abstract

The last European legislature has witnessed a growing number of debates on the future of Europe, intensified by the so-called *polycrisis* experienced by the EU. This article compares the proposals of the two most relevant European institutions, the Commission and the Parliament (EP), and the position of twenty Heads of State and/or Government that participated in the debates on the future of Europe, organized by the EP, between 2017 and 2019. The content analysis of these proposals and interventions allows us to understand their positions, similarities, differences and the potential for politicization of European integration. The importance of focusing on both the policy regime and the governance model and its relationship is also highlighted. The results stress the profound differences on how the future of Europe is conceived, showing us priorities more focused on input legitimacy while others emphasize issues related to output legitimacy. The various positions show the relevance of certain debates —multi-speed Europe, differentiation, homogeneity, political unification, instrumental logic— and its relationship with different theories and hypotheses about the future of integration. Additionally, this analysis allows understanding the possible developments of the Conference on the Future of Europe that the new Commission is organizing, during the period 2020-2022.

Keywords

European Union; future of Europe; politicization; crisis; governance; EU institutions; EU policies; European integration.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. POLITIZACIÓN Y LA FORMA DE LA UE DEL FUTURO: 1. La creciente politización de la UE. 2. ¿Qué forma tendrá la UE? III. ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS. IV. IDEAS SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: LA VISIÓN DE LA COMISIÓN Y EL PARLAMENTO. V. EL DEBATE DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO: 1. El régimen de políticas. 2. El modelo de gobernanza o cómo organizar la UE del futuro. 3. ¿ES NECESARIA UNA REFORMA DE LOS TRATADOS? VI. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

En su discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo (PE), la entonces candidata a presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, señaló su deseo de organizar una conferencia sobre el futuro de Europa a lo largo de 2020, que se prolongará durante dos años (Leyen, 2019: 10). Esta propuesta continúa con el debate sobre el futuro de Europa que lleva desarrollándose durante la última década en el seno de la propia UE, sus principales instituciones y líderes². Durante la última legislatura europea (2014-2019) se han multiplicado los debates e iniciativas. Esto es especialmente relevante porque, tras la crisis de 2008, la importancia y oportunidades de la pertenencia a la UE, pero también sus limitaciones, han quedado patentes para los ciudadanos. Esta crítica a la UE ha proporcionado argumentos a

¹ Una versión preliminar de este artículo se presentó en el XIV Congreso de la AECPA. Quiero agradecer sus observaciones a la coordinadora del grupo de trabajo, Ruth Ferrero Turrión, y al comentarista, Luis Bouza García. Una segunda versión se presentó en el seminario de otoño del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UCM y se benefició de comentarios de los asistentes. Agradezco también las útiles observaciones de dos revisores anónimos de la revista. Los errores, en su caso, son responsabilidad del autor.

² Como el *Informe de los cuatro presidentes* (Van Rompuy, 2012), *Informe de los cinco presidentes* (Juncker, 2015), ambos dirigidos a completar la Unión Económica y Monetaria.

líderes y partidos de diverso corte populista, que han hecho de ella uno de sus principales temas de competición política.

La UE ha experimentado lo que se ha venido a denominar una eurocrisis o policrisis (Hutter y Kriesi, 2019; Zeitlin *et al.*, 2019; Fabbrini y Schmidt, 2019), que incluye la crisis de la eurozona, la crisis de refugiados, el *brexít* y la crisis de las propias instituciones europeas, mostrando que el proyecto de integración, caracterizado por el consenso, comienza a estar cada vez más politizado. Esta politización puede tener diversas consecuencias —existe un debate abierto sobre ello—, pero indica cómo la propia UE se encuentra en un momento de reflexión sobre su propio futuro.

Unido a esto, y es una novedad, cada vez hay más líderes políticos de partidos relevantes, incluso en el Gobierno —tanto como partidos principales o como socios en Gobiernos de coalición—, con posiciones claramente críticas con respecto a la UE. El euroescepticismo, que era visto como políticas de oposición o de partidos en los márgenes de los sistemas partidistas (Taggart 1998; Sitter, 2002, Hooghe *et al.*, 2002; De Vries y Edwards, 2009) ha llegado al Gobierno. Consecuentemente, representantes de estos partidos forman parte del Consejo Europeo y tienen cada vez mayor peso en el PE, que está experimentando la proliferación de partidos y grupos de naturaleza crítica con la UE.

Este contexto nos muestra la relevancia y actualidad del debate sobre el futuro de la UE. ¿Qué debates se están produciendo? ¿Qué propuestas? ¿Qué puntos de acuerdo y desacuerdo se están cristalizando? En definitiva, ¿cómo es el debate sobre el futuro de Europa?

Un aspecto adicional hace su estudio aún más relevante. Durante los dos últimos años, las principales instituciones se han manifestado, de un modo u otro, sobre esta cuestión (Comisión Europea, 2017; Parlamento Europeo, 2017, 2019; Consejo Europeo, 2019). Junto a ellas, el propio PE organizó una serie de debates entre 2018 y 2019 para escuchar las propuestas e ideas de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros (EE. MM.). Estos debates son especialmente interesantes porque nos muestran las posiciones de los máximos representantes de la soberanía nacional en la sede de la soberanía europea, permitiéndonos observar cuáles son las dinámicas y posiciones de los diversos actores del sistema político europeo. Un aspecto central de esta discusión consiste en la indefinición, incertidumbre y diversas propuestas sobre hacia dónde y cómo debería ser el futuro de la UE. A su vez, todos reconocen la centralidad y relevancia de esta discusión. Es decir, están presentes muchos de los elementos necesarios para la politización.

El objetivo de este artículo consiste en realizar un análisis preliminar de los discursos y propuestas de los principales líderes nacionales en el PE, así como de la Comisión y el PE sobre el futuro de Europa. Conocer estas

posiciones nos permitirá saber cuáles son los puntos en común y, sobre todo, las divergencias entre las principales instituciones y líderes europeos³.

Para analizarlo, este artículo se estructura de la siguiente manera. A continuación, se realizará una revisión bibliográfica sobre la idea de politización de la UE, así como el debate sobre las posibles formas de la UE en el futuro. El tercer apartado presenta algunas consideraciones metodológicas e identifica los principales factores que se utilizarán para codificar las posiciones de las instituciones europeas y de los líderes políticos. El cuarto apartado analiza las propuestas y posiciones de la Comisión y el PE y, posteriormente, se examinarán las intervenciones de los jefes de Estado y/o Gobierno. Por último, se extraerán las conclusiones.

II. POLITIZACIÓN Y LA FORMA DE LA UE DEL FUTURO

En este apartado se tratarán dos temas críticos para el análisis del futuro de Europa. Por un lado, la idea de politización de la esfera europea y sus consecuencias. Además, el debate supone plantear, de nuevo, la forma que debería tener la *nueva* UE.

1. LA CRECIENTE POLITIZACIÓN DE LA UE

Como sancionaron hace una década Hooghe y Marks (2009), la UE ha pasado del consenso permisivo al «disenso limitante». La UE, el proceso de integración y sus políticas, pasó de ser percibida como algo lejano, sin impacto directo en los ciudadanos, a empezar a ser mucho más problemática. La crisis de 2008 tuvo gran parte de la culpa, aunque los procesos de creciente integración, con el euro a la cabeza, ya habían comenzado a levantar ciertas suspicacias. Esta politización, indica Schmidt (2019a), se ha producido en diversos niveles. Se ha desarrollado «abajo», a nivel nacional, con el incremento de la polarización en los debates, con electorados divididos, el declive del apoyo a los partidos tradicionales y el auge de partidos euroescépticos. También de «abajo a arriba», con un creciente peso de la política nacional en la posición de los líderes en el Consejo Europeo, en la lógica del *constraining dissensus*. Finalmente, también «arriba», a nivel de las propias instituciones europeas.

³ El Consejo Europeo (2019), en su Declaración de Sibiu de 9 de mayo también presentó diez propuestas sobre le futuro de Europa, pero no van más allá de compromisos genéricos sobre la unidad, buscar soluciones conjuntas, defender el modo de vida europeo o ser líder mundial responsable.

Entonces, ¿qué es la politización y cómo afecta al sistema político europeo? Podemos distinguir diversos aspectos. Con respecto a la politización europea, esta ha sido identificada como «el proceso que describe el aumento de la contestación visiblemente pública relacionada con las varias dimensiones de la integración europea» (Hutter y Kriesi, 2019: 2) o «la creciente relevancia, polarización de la opinión y expansión de los actores y audiencias involucradas en los temas de la UE» (De Wilde *et al.*, 2016: 3). Por tanto, es relevante tanto la visibilidad del tema como la existencia de posiciones distintas y contrapuestas, así como actores que compitan en estas cuestiones y sean capaces de movilizar a diversos colectivos.

Sus consecuencias son discutidas. Para unos, es una etapa inevitable en la transformación de los sistemas políticos nacionales y el europeo, con el desarrollo de una nueva fractura (Hooghe y Marks, 2018; Zeitlin *et al.*, 2019). Para otros, en cambio, supone una gran limitación en la capacidad institucional de la UE —al ser un sistema basado en el consenso—, puesto que la idea de fondo es que era necesario despolitizar ciertos temas para llegar a mejores resultados (*ibid.*: 2-3, para una discusión; De Wilde 2019: 1207). Así, «la UE ha creado múltiples espacios de politización, tanto a nivel nacional como europeo, que han sido ocupados por diversos partidos y movimientos en diferentes países y regiones» (Zeitlin *et al.*, 2019: 3). Ahora tenemos a países deudores y acreedores, países de llegada y de acogida de inmigrantes y asilo, los que quieren diversos tipos de integración y, además, con características especiales por las diversas dimensiones de competición a nivel nacional.

Por último, frente a la idea de que las crisis y la politización pueden poner en riesgo el proceso de integración europea, Jabko y Luhman (2019: 1040) señalan que no es necesariamente así puesto que las crisis pueden convertirse en una ventaja política para los actores proeuropeos. En una línea similar, De Wilde (2019: 1207) considera que «no hay que sobreestimar la politización de la integración europea», debido a que puede ayudar a incrementar la presión para llegar a acuerdos, excepto cuando su relevancia es común y sincrónica en todos los EE. MM. En estos casos, facilita la priorización de los intereses nacionales. De ahí la relevancia de estos debates sobre el futuro de Europa.

La politización a nivel nacional muestra como la polarización y problematización de la UE ha aumentado de distinta manera según los países. La propia Schmidt comentaba ya en 2006 que las formulaciones a nivel nacional se caracterizaban por ser «politics without policies», mientras que en la UE ocurría justo a la inversa. Esto puede haber cambiado. La europeización de las políticas nacionales, como la crisis económica y de inmigración han puesto de relieve, ha llevado a la politización de la propia UE. Ahora bien, esta adquiere diversos matices según el país o región que analicemos y, además, es

dependiente de actores políticos concretos (Hutter y Kriesi, 2019: 2). Entonces, ¿qué actores politizan la UE? Tradicionalmente, los partidos establecidos primaron las estrategias de despolitización dejando libre el espacio a los partidos en los márgenes del sistema, que han tendido a posicionarse más claramente con argumentos más o menos euroescépticos, ya sea como una piedra de toque del disenso (Taggart, 1998), como políticas de oposición (Sitter, 2002) o siguiendo la idea de curva invertida (Hooghe *et al.*, 2002). Son este tipo de *challenger parties* euroescépticos «los que se han mostrado como los principales vectores de la politización» (Hutter y Kriesi, 2019: 5), con el añadido de que ahora tiene un mucho mejor resultado electoral e incluso llegan al Gobierno (Zulianello, 2019 sobre los partidos populistas).

En segundo lugar, la politización y su relevancia es muy dependiente de la región europea, especialmente por el impacto de las dos principales crisis: la económica y la de inmigración. En este sentido, existen perspectivas similares. Hutter y Kriesi formulan una hipótesis de *politización diferencial*. Según su análisis, la integración europea está poco politizada a nivel electoral en Europa Central y del Este, mientras que la eurocrisis mostró un gran crecimiento de la politización en el Sur de Europa, especialmente en Grecia y mucho menos en España; en cambio, la crisis de inmigración fue decisiva en los países del Noroeste de Europa. De manera similar, Hooghe y Marks (2018: 110) han señalado la emergencia de un clivaje transnacional basado en las reacciones políticas contra la integración europea y la inmigración, que tiene su «punto focal en la defensa de los modos de vida políticos, sociales y económicos nacionales frente a actores externos que penetran en el estado a través de las migraciones, el intercambio de bienes o ejerciendo autoridad».

Este nuevo clivaje también muestra patrones territoriales diferenciados. En el Norte de Europa, la respuesta del sistema de partidos y la competición política ha facilitado el surgimiento de partidos de extrema izquierda y de extrema derecha. En el Este de Europa, la respuesta predominante muestra la emergencia o fortalecimiento de partidos de derecha radical, con una extrema izquierda débil o inexistente que, además, ha asumido los valores tradicionales. En el Sur de Europa, en cambio, la respuesta a la crisis del euro y la austeridad cristalizó en el auge de la izquierda radical, toda vez que los partidos de derecha ya tenían valores muy tradicionales. A pesar de ello, esta *excepcionalidad* del Sur de Europa parece haber finalizado con la emergencia o fortalecimiento de partidos de derecha radical como la Lega o Fratelli d'Italia (Italia), Vox (España) o Chega! (Portugal). Como señala Schmidt (2019a: 1019, énfasis en el original), esta politización «se habría movido del nivel nacional “politics without policy” hacia “politics against policy”». Estas dinámicas de politización nacional también tienen su efecto en las instituciones europeas, en el Consejo o el PE, puesto que «la Comisión, el BCE y un creciente número

de instituciones reguladoras se han dado cuenta de la importancia política de las percepciones públicas sobre sus acciones». (*id.*).

Esta creciente importancia de las percepciones públicas es analizada por De Wilde (2019). Aunque su foco se centra más en las lógicas por la cual los medios de comunicación dan cobertura a las instituciones, políticas y debates europeos, los mecanismos que identifica son relevantes para nuestro análisis. Concluye que las dinámicas de cobertura mediática y su impacto en la integración europea favorecen el desarrollo del «intergubernamentalismo discursivo», que supone la primacía de «los actores ejecutivos, particularmente los primeros ministros y jefes de Estado», sus conflictos y debates, también en el Consejo, como el foco más relevante de cobertura (*ibid.*: 1194). Son los jefes de Estado y de Gobierno los que tienen una mayor y creciente capacidad para dar forma al debate europeo en la esfera pública, con el incentivo para «reconstruir la identidad nacional como el marco de referencia para lo ciudadanos» (*ibid.*: 1208). Esto puede tener distintos efectos en la politización de la UE. Por un lado, puede complicar los acuerdos entre los diversos países y que, por ejemplo, los líderes rehúyan la reforma de los Tratados como un método para gestionar los problemas europeos. A su vez, puede incrementar la presión para llegar a acuerdos, excepto si los temas europeos son relevantes al mismo tiempo en todos los países. (*ibid.*: 1208). Esto podría suponer ciertos problemas a la hora de llegar a acuerdos en las discusiones sobre el futuro de Europa, que serán relevantes y coincidentes en el tiempo en todos los EE. MM.

A pesar de la creciente primacía de los Gobiernos y el creciente peso de la lógica nacional, también las instituciones europeas y sus principales líderes poseen mecanismos a su disposición para ser relevantes y reducir la distancia con la ciudadanía. Estos incluyen la propuesta de políticas que defiendan el interés general con un claro impacto positivo en la ciudadanía (De Wilde lo ejemplifica con la eliminación del *roaming* en la UE); la hipótesis de emprendimiento supranacional, es decir, cómo ciertas figuras con posiciones ejecutivas relevantes pueden ganar relevancia en momentos de crisis (el caso de Draghi al frente del BCE durante la crisis); o el «desbordamiento democrático», por el cual los argumentos en defensa de una mayor rendición de cuentas y transparencia alcanzan mayor visibilidad. En definitiva, a pesar del creciente peso e influencia de los principales líderes nacionales, también las instituciones y actores europeos tienen diversas estrategias para ganar relevancia.

Estas diferentes estrategias cristalizan, además, en unas relaciones cada vez más politizadas entre las principales instituciones, produciéndose un cambio en los equilibrios de poder entre Comisión, Consejo y PE. Esto puede observarse en el creciente papel de los métodos intergubernamentales y la relevancia de acuerdos e, incluso, de órganos informales con atribuciones efectivas. Se producen conflictos políticos sobre legitimidad, autoridad, el proceso

de toma de decisiones, etc. El sistema de elección de los principales cargos políticos de la UE es un buen ejemplo. El proceso de *Spitzenkandidaten*, o «candidato principal», fue el sistema propuesto por el PE para elegir al presidente de la Comisión, por el cual el líder designado del partido con mejor resultado electoral en las elecciones europeas debería acceder al cargo, equiparando estos comicios a los nacionales (Hobolt, 2014; Tilindyte, 2019). Esta mejora en la democracia europea supondría limitar la capacidad de elección y negociación por parte de los jefes de Estado y/o de Gobierno. Fue exitosa en 2014 con la elección de Juncker, a pesar de la oposición de una mayoría de bloque suficiente en el Consejo (De Wilde 2019: 1198-99), pero no funcionó para la elección de von der Leyen. Esta politización entre Consejo y PE quedó patente en el cuanto menos tortuoso proceso de evaluación de los comisarios europeos propuestos.

2. ¿QUÉ FORMA TENDRÁ LA UE?

El debate sobre el futuro de Europa también ha producido la reemergencia de la discusión sobre la forma que debería tener la UE en el futuro, lo que se vino a llamar *la naturaleza de la bestia* (Risse-Kappen, 1996; Börzel y Risse, 2009). Este debate no es solo académico, sino que se ve reflejado en cierta medida en los diversos escenarios que planteó la Comisión Juncker en su *Libro blanco sobre el futuro de Europa* (Comisión Europea, 2017). Se discute sobre la forma de la UE del futuro, ya sea como una verdadera unión federal o hasta la posibilidad de regímenes diferenciados, varias velocidades e incluso una Europa a la carta.

Para algunos como Schmidt (2019b), la «integración diferenciada» es el futuro de Europa, con la conformación de una unión de múltiples grupos como único modo posible para dar cabida a las diversas crisis de la UE. La lógica de esta noción parte de la constatación de que dos aspectos son esenciales y configuran la esencia de la Unión, el ideal democrático y el mercado común, mientras «no todos los Estados miembros necesitan proceder juntos al mismo ritmo con un conjunto uniforme de instituciones que convergen en el mismo grupo de políticas». Es aquí donde entra su idea de *soft-core* y la pertenencia «a una pluralidad de comunidades de políticas, incluyendo la eurozona, seguridad y defensa, Schengen además de algunos acuerdos más especializados». (*ibid.*: 2).

Además, como hemos indicado, la diferenciación regional es clave. La integración diferenciada puede tener más sentido porque la «integración uniforme se vuelve más difícil cuando las preferencias estatales, dependencias y capacidades divergen» (Schimmelfenning y Winzen, 2020: 4) y, como ellos mismos indican, sigue dos lógicas. Por un lado, la instrumental, con

motivaciones basadas en el coste-beneficio, el alto coste de adopción de nuevas políticas por parte de los nuevos miembros, así como la preocupación sobre las consecuencias en términos de competición, salarios bajos o cumplimiento administrativo en los países más ricos. En todo caso, suele ser temporal. Por otro lado, la diferenciación constitucional, que queda reflejada en la reforma de los Tratados y que sigue una lógica de soberanía nacional e identidad que fomenta la heterogeneidad en las preferencias sobre la integración (*ibid.*: 4-5).

En estas discusiones sobre la forma, Fabbrini (2019: 2) enfatiza la importancia de discutir no solo los *policy regimes*, es decir, lo que «la UE hace o debería hacer», sino también aspectos relativos a los modelos de gobernanza, que se centran en el quién y cómo se implementa. Deduce cuatro posibles modelos de gobernanza para el futuro de Europa. Dos de estos modelos parten de concebir la UE como una organización regional —el modelo de gobernanza dual y el de club de gobernanza—, mientras que otros dos se derivan de concebir a la UE como una «federación en construcción» —los modelos de Estado federal o de unión federal—. Este es un aspecto central, como veremos, puesto que nos ayuda a distinguir las diversas propuestas y su alcance según la institución o líder que reflexione sobre el futuro de Europa.

En definitiva, el debate sobre el futuro de Europa se enmarca también en su régimen de políticas y modelo de gobernanza. Esto va unido al proceso de politización y la llegada de partidos con visiones diferentes a posiciones de influencia, tanto a nivel nacional como europeo.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Antes de iniciar el análisis propiamente dicho, es necesario presentar y discutir ciertos aspectos metodológicos relativos a la selección de las intervenciones y los conceptos aplicados para el análisis del contenido. Este artículo presente un diseño necesariamente exploratorio. Las posiciones de algunos actores e instituciones no están claramente definidas y, más aún, están sujetas a cambios y adaptaciones según avance el proceso, aún en marcha.

La unidad de análisis son los discursos o resoluciones de los actores e instituciones analizadas. Respecto a la posición de la Comisión, se ha elegido el discurso del presidente Juncker en el estado de la Unión de 2017⁴. La ventaja de este sexto escenario es que en él sí existe una toma de posición clara sobre cómo ve el futuro de Europa, mientras que los cinco escenarios

⁴ Celebrado el 17 de septiembre con el título «Una Europa más unida, fuerte y democrática para 2025».

anteriores fijaban las distintas posibilidades disponibles⁵. Con respecto al PE se han seleccionado las dos resoluciones aprobadas por la institución sobre la misma materia⁶. Las intervenciones de los líderes políticos corresponden a su discurso inicial en las sesiones plenarias organizadas a tal efecto por el PE⁷. Celebrados entre enero de 2018 y abril de 2019, contaron con la participación de veinte líderes de los EE. MM. —todos excepto los máximos representantes de Austria, Hungría, Chequia, Lituania, Reino Unido, Bulgaria, Malta y Eslovenia—. Aún así, nuestro análisis puede contar con líderes de países que reflejan las divisiones que, como hemos visto, tienen efecto a la hora de comprender las posiciones sobre la integración europea, incluyendo región, la división este/oeste y el impacto diferencial de las polícrisis, tamaño, antigüedad en la adhesión, ideología política e incluso posición sobre el proceso de integración europea. La importancia de estos debates, además, radica en que se producen en una nivel «de abajo a arriba» (Schmidt, 2019a), que sitúa a los máximos representantes de la democracia estatal en la sede europea más democrática y que, en principio, representa al pueblo europeo.

Adicionalmente, todas las propuestas se concentran entre 2017 y 2019, evitando que determinados cambios de contexto profundo tengan un impacto en las posibles propuestas.

Para comparar las diversas posiciones, y derivado de la discusión anterior, se codificarán sus intervenciones y propuestas en base a la operacionalización de tres variables clave: régimen de políticas, modelo de gobernanza y la posición con respecto a la reformas de los Tratados.

Como hemos señalado, el régimen de políticas es una parte crucial para entender las propuestas sobre el futuro de la UE. Podemos distinguir entre aquellos que quieren un mayor rol de la UE en un número más amplio de políticas, tanto las ya establecidas como profundizando en ciertas áreas como inmigración, fronteras, seguridad o políticas sociales e, incluso, nuevas políticas como el mercado digital o la lucha contra el cambio climático. Esto es lo

⁵ Los escenarios se llaman: 1) Seguir igual; 2) solo el mercado único; 3) los que desean hacer más, hacen más; 4) hacer menos pero de forma más eficiente, y 5) hacer mucho más conjuntamente. Para una comparación entre escenarios, ver Comisión Europea (2017: 29).

⁶ El 16 de febrero de 2017 y el 13 de febrero de 2019.

⁷ El formato del debate consistía en una primera intervención del líder político, seguido de una intervención del presidente de la Comisión o algunos de sus comisarios y posterior debate con los eurodiputados. Las intervenciones se hicieron en diversas lenguas, aunque el inglés fue predominante. En otras (italiano, francés), el autor pudo codificarlos en su lengua original. En otros casos, pocos pero relevantes (Grecia, Alemania, Polonia), se tradujo vía Google Translator.

que hemos llamado *más comunitarización*. Igualmente, se puede considerar que la UE debe centrarse en una serie de políticas concretas, donde aporta valor añadido y que no debe, por defecto, hacer más y más cosas. Esto es lo que hemos llamado *focalización* y supone, siguiendo un escenario de la Comisión, hacer menos y hacerlo mejor. Finalmente, podría haber propuestas de reducir al máximo las políticas europeas, limitadas al mercado interior. Esto lo hemos denominado *nacionalización*.

En segundo lugar, siguiendo a Fabbrini (2019), también es importante el modelo de gobernanza. La UE puede ser concebida como una organización regional o como una federación en construcción. Respecto al primer modelo, podemos distinguir dos tipos. La *gobernanza dual* es la estructura actual de la gobernanza europea, supranacional para el mercado e intergubernamental para las políticas tradicionalmente asociadas a los Estados. El modelo de *club de gobernanza*, por su parte, supone el desarrollo de una combinación variable de Estados interesados en participar solo en ciertas políticas, donde la UE les puede aportar valor. Por tanto, incluye la distinción entre homogeneidad y diferenciación, en la línea de la Europa *soft-core* o de integración diferenciada (Schmidt, 2019b; Schimmelfenning y Winzen, 2020). Respecto al modelo federal en construcción, también podemos distinguir otros dos tipos. El *Estado federal* implica superar la diferenciación actual de la UE a través de la creación de una organización centralizada y homogénea políticamente. En cambio, la *unión federal* sigue la lógica de las federaciones de EE. UU. o Suiza, y supone crear una república de muchas repúblicas ya existentes, con separación múltiple de poderes y varios niveles de toma de decisiones.

Finalmente, se codificará la posición de los líderes e instituciones sobre su opinión, favorable o contraria, a la reforma de los Tratados. Esta variable es relevante en tanto en cuanto ciertas propuestas sobre el futuro de la UE, políticas o institucionales, pueden necesitar de un nuevo encaje normativo. Como indica De Wilde (2019), los líderes políticos nacionales y la Comisión Europea suelen ser reacios a contemplar el complejo proceso de reforma de los mismos y el resultado de los últimos referendos sobre temas europeos así lo demuestra. En cambio, prefieren desarrollar los mecanismos existentes o crear instituciones *de novo* (*ibid.*: 1201, 1204).

La posición de las instituciones y líderes nacionales se materializa en múltiples intervenciones, debates y decisiones concretas. En el caso de la Comisión y PE, aún así, se codificarán intervenciones y documentos que son fruto de un proceso de reflexión que refleja mejor su posición, al menos en un momento determinado. En cambio, las intervenciones de los líderes nacionales no dejan de presentar limitaciones a la hora de inferir la posición de un Gobierno o un país sobre un tema tan relevante y amplio. Una única intervención, de duración limitada, no permite tratar todos los temas con la

profundidad suficiente para que la posición quede efectivamente clarificada. Además, y es necesario recalcarlo, en la lógica de politización de *abajo a arriba* estos debates también van dirigidos, incluso especialmente dirigidos, a cada opinión pública nacional. De hecho, todas las intervenciones dedican más o menos espacio a poner en valor las políticas y éxitos de la actuación de cada Gobierno. Por último, podemos encontrarnos con el problema de la relevancia declarada (Marks *et al.*, 2007), que adaptado a nuestro caso supone que los líderes pueden obviar temas que les resulten especialmente incómodos porque exista desacuerdo interno en su Gobierno o su país o no lo considere políticamente oportuno.

A pesar de todo ello, el análisis de estos debates sí que puede aportarnos diversos argumentos y señalar distintas posiciones entre los líderes políticos y las principales instituciones europeas, que pueden ser relevantes para analizar las bases para la politización según avance el debate en el futuro y proporcionar, adicionalmente, argumentos para algunas de las hipótesis que se han presentado en la discusión teórica e, incluso, generar alguna nueva.

IV. IDEAS SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: LA VISIÓN DE LA COMISIÓN Y EL PARLAMENTO

A continuación analizaremos las principales ideas de la Comisión y el Parlamento Europeo. La tabla 1 compara las distintas posiciones de estas dos instituciones, según las variables que hemos identificado.

Tabla 1. *Comparación de las propuestas de la Comisión y el PE sobre el futuro de Europa*

	Comisión Europea (Escenario 6 – Juncker 2017)	Parlamento Europeo (Resolución 2017 y 2019)
Régimen de políticas	Más comunitarización	Más comunitarización
Modelo de gobernanza	Gobernanza Dual	Estado Federal
Reforma Tratados	No	Sí

Fuente: elaboración propia.

En el régimen de políticas existen puntos de acuerdo entre ambas instituciones, aunque con matices. Ambas proponen una mayor comunitarización de las políticas, abogando por crecientes competencias europeas en diversas

áreas y defendiendo una mayor uniformidad e integración y, consecuentemente, reduciendo la complejidad de la UE y desechando la idea de las diversas velocidades. Incluso, institucionalmente, ambas defienden unificar la presidencia del Consejo y de la Comisión, así como reducir o eliminar la unanimidad en la toma de decisiones. En definitiva, las dos se oponen a la idea de Europa a la carta y, consecuentemente, para evitar un sistema complejo, demandan que todos aquellos que cumplen con los criterios establecidos pasen a formar parte de determinados acuerdos, como la adopción del euro o Schengen.

Frente a estas similitudes y acuerdos es interesante destacar sus diferencias, especialmente relativas al modo de tratar el futuro de Europa. Mientras la Comisión se plantea más el régimen de políticas, pero mantiene la arquitectura actual de la Unión (la gobernanza dual) y no considera necesaria la reforma de los Tratados ni las instituciones, el PE sí que quiere debatir y reformar el modelo de gobernanza y el entramado institucional europeo. Vemos aquí la lógica diferente de cada institución ante las crisis europeas, que podríamos distinguir entre la legitimidad de origen y de ejercicio, o como indica Scharpf (2003), legitimidad de *input* y *output*.

La Comisión busca recuperar la confianza y apoyo ciudadano a través de políticas que tengan un impacto positivo y claro, es decir, reforzando la legitimidad de *output*. En la línea de los emprendedores supranacionales (De Wilde, 2019), defiende una mayor visibilidad de la UE y de la Comisión y propone una reducción de la diferenciación, incluyendo la participación de todos los EE. MM. en el mercado único, el euro y el pilar social. En cambio, el PE tiene un enfoque más centrado en la legitimidad de *input*, con reformas institucionales y énfasis en el modelo de gobernanza. Ante la crisis de confianza en la UE propone su democratización, que incluye la necesidad de una «autoridad ejecutiva única creíble» y con plena legitimidad democrática, el sistema *Spitzenkandidat* y listas transnacionales, más poder para el PE de control e iniciativa, el desarrollo de un Tesoro y presupuesto común e, incluso, la mejora de procedimientos de control democrático de los EE. MM. a través del art. 7 del Tratado (ver Closa, 2018 sobre su aplicación y limitaciones). Es decir, un modelo de gobernanza de Estado Federal. El PE enfatiza el aspecto democrático, de rendición de cuentas y transparencia, poniendo en valor su posición como institución sede de la soberanía popular en la UE. Critican por ello la adopción de «instrumentos intergubernamentales fuera del marco jurídico de la Unión», como el MEDE o el Pacto Presupuestario (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM) y la propensión ya mencionada a crear nuevas instituciones, como ya señaló De Wilde (2019).

Derivado de estos dos enfoques, se deducen las respectivas posiciones sobre la reforma de los Tratados. La Comisión considera que el actual

entramado institucional es suficiente para llevar a cabo sus propuestas de reforma. Por ejemplo, destacan la posibilidad de utilizar las denominadas pasarelas que contempla el Tratado de Lisboa y que permiten el paso a la mayoría cualificada en la toma de decisiones. Esta posición, como veremos, es compartida expresamente por diversos líderes políticos nacionales. En cambio, el PE presenta la postura contraria y considera que los cambios propuestos requieren de una reforma de los Tratados.

Vemos así el conflicto entre las instituciones europeas, la politización «arriba» a la que se refería Schmidt, y cómo la polycrisis europea ha supuesto un cambio en las relaciones de poder y en el modo de concebir las posibles reformas políticas e institucionales para abordarlas. De fondo, podemos observar dos modos distintos de encarar la crisis europea: uno se centra en los resultados tangibles para los ciudadanos a través de mejores políticas con un mayor impacto real en la ciudadanía mientras que el otro, en cambio, incide en la necesidad de reformas institucionales para mejorar la legitimidad de origen y hacer más democrático y transparente el propio sistema político. En cierto sentido, ambas instituciones defienden la posición que más se acerca a sus propias atribuciones y legitimidad. Ahora bien, ¿cómo defienden los líderes políticos nacionales?

V. EL DEBATE DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

La tabla 2 presenta de modo esquemático la posición atribuida a cada líder político según el análisis de su intervención, así como la región europea.

De manera general, varios aspectos son reseñables en la comparación entre las intervenciones de los líderes políticos. En primer lugar, todos expresan con claridad qué políticas debería llevar a cabo la UE. Existen diversas posiciones, pero todos le dedican tiempo y argumentos para desgranar sus propuestas. Esto, en cambio, no ocurre con respecto al modelo de gobernanza ni a la posible reforma de los Tratados. Vemos, pues, que el régimen de políticas es central para todos los líderes políticos, anticipándonos una posición más cercana a la legitimidad del *output* y, además, no se han observado posiciones que defiendan una creciente nacionalización de las políticas europeas. En segundo lugar, parecen emerger, con todas las cautelas, ciertas posiciones comunes según la región europea. Por ejemplo, Europa Occidental y del Norte agrupan el grueso de posiciones favorables a la focalización de las políticas europeas, en búsqueda del valor añadido europeo, siguiendo la lógica instrumental señalada por Schimmelfenning y Winzen (2020). Mientras, son los países del Sur de Europa los que defienden un modelo más federal de Unión para, también, ser capaces de gestionar la creciente falta de legitimidad

Tabla 2. *La posición de los líderes políticos*

	Jefes de Estado y/o Gobierno	Régimen de políticas	Modelo de gobernanza	Reforma Tratados
Europa Occidental y del Norte	Emmanuel Macron (FRA)	+	UF	S/R
	Charles Michel (BEL)	+	CG	No
	Xavier Bettel (LUX)	+	CG	No
	Mark Rutte (PB)	+/-	GD	No
	Angela Merkel (ALE)	+	CG	S/R
	Lars Løkke Rasmussen (DIN)	+/-	CG	S/R
	Juha Sipilä (FIN)	+/-	S/R	S/R
	Stefan Löfven (SUE)	+/-	G	S/R
	Leo Varadkar (IRL)	+	UF	S/R
Sur de Europa	António Costa (PT)	+	UF/CG	No
	Alexis Tsipras (GRE)	+	EF	Si*
	Pedro Sánchez (ESP)	+	EF	S/R
	Giuseppe Conte (IT)	+	EF*	Si*
Europa Central y Oriental	Andrej Plenković (Croacia)	+	GD	No
	Mateusz Morawiecki (POL)	+	GD	S/R
	Jüri Ratas (EST)	+	CG*	No
	Klaus Werner Iohannis (RUM)	+	S/R	No
	Nicos Anastasiadis (CHIPRE)	+	S/R	S/R
	Peter Pellegrin (ESLOV)	+/-	CG	S/R
	Krišjānis Kariņš (LET)	+/-	S/R	S/R

Régimen de políticas: + (Más comunitarización) y +/- (Focalización).

Modelo de Gobernanza: GD (Gobernanza Dual), CG (Club de Gobernanza), EF (Estado Federal) y UF (Unión Federal).

Reforma de los Tratados, Sí (a favor), No (en contra). En todos los casos, S/R (Sin Referencia).

* Sin referencia explícita pero la posición se desprende de la lógica de su argumento.

Fuente: elaboración propia.

y desafección de los ciudadanos europeos con respecto a la UE y, quizá, también internamente. Por último, en línea con lo propuesto por De Wilde (2019), vemos una posición contraria a la reforma de los Tratados en el grueso

de los líderes políticos que expresa su posición. Veamos, a continuación, cuáles son los argumentos que se proporcionan en cada tema concreto.

1. EL RÉGIMEN DE POLÍTICAS

Todos los líderes políticos presentaron sus propuestas sobre qué políticas debe desarrollar la UE en el futuro. Estas incluyen profundizar la política comercial, aplicar el Acuerdo de París, políticas concretas para desarrollar el pilar social, la creación de empleo, innovación, crecimiento y prosperidad. Existe también un amplio acuerdo sobre la necesidad de finalizar la unión económica y monetaria, la unión bancaria, fortalecer FRONTEX, colaborar en inmigración, desarrollar el mercado digital, la unión energética y la cooperación reforzada permanente en defensa (PESCO).

Esta visión compartida sobre las líneas generales de actuación política se deriva de una concepción similar sobre desafíos y amenazas a los que se enfrenta la UE, como son las migraciones, el cambio climático, la crisis del multilateralismo, la relación con las principales potencias globales (especialmente con China, Rusia y EE. UU.), el terrorismo y las ciberamenazas. A pesar de este acuerdo general, podemos distinguir dos posiciones con respecto al régimen de políticas (ver tabla 2). Por un lado, una mayoría de jefes de Estado y Gobierno abogan por una mayor comunitarización de políticas a nivel europeo, mientras que otros (especialmente los países del Norte de Europa, aunque no solo) prefieren priorizar determinadas políticas. Por tanto, más allá de una posición concreta sobre el desarrollo específico de una política, lo que viene a enfatizar esta distinción es el debate y posiciones diferenciadas sobre en qué debe centrarse las políticas de la UE, teniendo en cuenta los recursos disponibles limitados. Es necesario enfatizar que, al menos entre los líderes intervinientes y en este debate en concreto, no existen posiciones claramente favorables a una nacionalización general de las políticas europeas.

Para ello, y puesto que estos debates coincidieron en el tiempo con la negociación del marco financiero plurianual (MFP, 2021-2027), nada mejor que centrarse en la visión sobre el presupuesto para comprender mejor estas propuestas. Como se pregunta el primer ministro eslovaco Peter Pellegrin, «¿cómo podemos hablar sobre el nuevo MFP sin tener una visión clara de la Unión Europea?». La discusión sobre el presupuesto y el régimen de políticas están intrínsecamente ligados a una determinada visión sobre el futuro de Europa.

El debate sobre el MFP supone dotar de financiación concreta a las políticas. Las distintas posiciones en las diversas regiones y países emergen de manera clara. Como hemos comentado, tenemos países contribuidores y beneficiarios netos del presupuesto, países y regiones que reciben más o menos

fondos de políticas supranacionales de la UE (cohesión y PAC), y países que debido a sus propios intereses nacionales priorizan determinadas políticas sobre otras. Lo que es poco creíble es defender nuevas y mayores atribuciones europeas manteniendo las políticas tradicionales y sin aumentar el presupuesto. Macron lo expresa claramente al vincular la nueva soberanía europea a un presupuesto financiero que «debe expresar un proyecto político de coherencia, de eficacia y de convergencia». Francia puede aumentar su contribución, pero «es una refundación del presupuesto mismo que es necesario pensar, creando nuevos recursos propios, yo soy favorable, sobre lo digital como sobre ciertos recursos energéticos». En definitiva, el régimen de políticas (y su cobertura presupuestaria) es un modo —el preferente para los líderes políticos— de definir cómo debe ser el futuro de Europa.

Ante esta situación, los países que optan por mantener controlado el presupuesto europeo abogan necesariamente por una priorización de las políticas. Esto va en dos líneas. Por un lado, qué es lo que la UE debe realmente hacer. El primer ministro sueco Löfven es claro pidiendo un presupuesto controlado, no más alto que el actual, y «la priorización más fuerte de la innovación, los nuevos puestos de trabajo y la infraestructura digital, educativa y física necesaria para hacerlos posibles». Unido a esto, el primer ministro de los Países Bajos, Mark Rutte, plantea la necesidad de reducir el presupuesto por la salida del Reino Unido, un contribuyente neto, y critica el excesivo gasto en la PAC y fondos estructurales puesto que si se gastara menos en estas partidas, se dispondrían de mayores recursos para financiar las nuevas prioridades del mañana. En una línea similar se expresa el premier letón Karins, defendiendo mayor inversión en investigación y desarrollo, trabajo, crecimiento, cohesión (aunque de manera inteligente) y critica la PAC. El primer ministro belga Charles Michel enfatiza la necesidad de gastar mejor, con un control del presupuesto comunitario similar al de los nacionales.

En cambio, los países más beneficiados de las políticas tradicionales de la UE son aquellos que defiende la necesidad de un presupuesto más ambicioso. Esto es claro en el Sur de Europa, donde los líderes de España, Italia y Portugal abogan por incrementar el importe total del presupuesto europeo, dotándolo incluso con más recursos propios y, en todo caso, manteniendo un equilibrio entre las políticas tradicionales y las nuevas. Mientras que los países del Norte de Europa defienden su idea del futuro de Europa en una serie de políticas, así también lo justifican los países del Sur. Como indica el propio Pedro Sánchez, «reducir el presupuesto implica aceptar la idea de que Europa se retira, de una Europa en retroceso». Pero también otros beneficiarios netos de estas políticas defienden su importancia. El más claro es el polaco Morawiecki, y vemos aquí también un discurso en clave nacional, al comentar que «los intentos de reducir la política de cohesión son populismo».

Por tanto, existe un gran potencial de politización con respecto al régimen de políticas de la UE del futuro, especialmente sobre qué se financia y cómo. Algunos países apuestan por una mayor capacidad propia de la UE para dotarse de recursos propios —España, Francia, Polonia, Italia, Grecia, Alemania— frente a aquellos que quieren controlarlo más y, como comenta el primer ministro irlandés Leo Varadkar, tiene una visión fuerte sobre los impuestos nacionales que financian los presupuestos nacionales y que deben ser fijados por los Parlamentos y Gobiernos nacionales. La fractura entre acreedores y deudores, entre el Norte (en un sentido extendido) y el Sur y ciertos países de Europa Central y Oriental, muestran cómo el futuro de Europa tiene matices, aunque existan prioridades políticas compartidas.

De fondo, además, hay una idea importante. Diversos líderes, no por casualidad del Norte de Europa, abogan por una Unión más eficiente, que haga más de lo que promete y que aporte valor añadido a los EE. MM. Vemos aquí un matiz importante con respecto al debate sobre el futuro de Europa. Como en algún escenario propuesto por la Comisión Europea, la UE debería centrarse en aquello que mejor hace y que mayores beneficios aporta a sus EE. MM. y, por lo tanto, la idea de *más Europa* no es la solución a la policrisis. En palabras de la canciller Angela Merkel, «no todos los problemas en Europa son problemas para Europa».

Podemos observar, finalmente, la lógica del disenso limitante (Hooghe y Marks, 2018) y la importancia de la idea del *framing* nacional de los debates europeos. Al estilo de la Comisión, el foco principal se basa en qué debe hacer la UE y, en el caso de los líderes nacionales, esto está íntimamente ligado al interés general estatal y la lógica del intergubernamentalismo discursivo (De Wilde 2019). Los impactos diferenciados de las sucesivas crisis europeas no han hecho más que ahondar en ello, fomentando las posibilidades de politización de una manera muy visible, especialmente si nos centramos en qué políticas potenciar, cómo se financian y su impacto sobre el alcance de la UE. Unido a esto, adquiere especial relevancia no solo el régimen de políticas, sino también el modelo de gobernanza, como veremos en el siguiente apartado.

2. EL MODELO DE GOBERNANZA O CÓMO ORGANIZAR LA UE DEL FUTURO

De la discusión anterior se desprenden algunos aspectos que nos muestran que, a pesar del foco de muchos actores e instituciones se centra en las políticas, los arreglos institucionales también son importantes.

Fabbrini (2019) señaló dos principios básicos sobre el modelo de gobernanza donde la UE puede verse como una organización regional o, en cambio, como una federación en construcción. Como hemos indicado, entra en juego

la idea de diferenciación en el propio proceso de integración europea, con una UE de varias velocidades, a la carta, con diversos países que eligen el nivel de integración que más les interesa o, en cambio, la idea de una mayor uniformidad donde todos los EE. MM. estén, si cumplen los requisitos necesarios, en todas las políticas europeas.

Este modo de conceptualizar el debate sobre el futuro de Europa está ejemplificado por la posición del PE, derivada de sus dos resoluciones al respecto. Sin negar la importancia de qué debe hacer la UE, es igualmente importante establecer cuáles son los arreglos institucionales, quién decide, quién es responsable y cómo se toman las decisiones, así como las consideraciones relativas a la calidad democrática, la rendición de cuentas y la transparencia de la propia Unión. Asimismo, el modo de enfrentar las polícrisis y el creciente distanciamiento ciudadano con respecto a la UE no se debe en exclusiva a la percepción de los malos resultados en determinadas políticas y la capacidad de reacción de la UE en diversos ámbitos, sino también está ligado a los problemas de diseño institucional, de complejización en la toma de decisiones y de la percepción sobre la falta de legitimidad de algunas de las principales instituciones europeas. Frente a la legitimidad del *output* también es importante la legitimidad del *input*.

Esto, incluso, ha dado pie a nuevas teorías sobre el euroescepticismo. Como indica De Vries (2018) en su teoría de la referencia (*benchmark theory*), la posición de los ciudadanos con respecto al proceso de integración se establece comparando la evaluación de las políticas y el propio régimen nacional y europeo. Esta teoría pone de manifiesto cómo los ciudadanos de aquellos países que mejor evalúan su propio sistema pueden más críticos ser con respecto a la propia UE, aunque su evaluación de las políticas europeas y el sistema europeo sea positiva. Por el contrario, aquellos ciudadanos que evalúan peor las políticas de su propio país con respecto a la UE están más abiertos a compartir una mayor soberanía con un sistema que valoran mejor que el propio.

La codificación de las posiciones de los líderes, con todas las cautelas y limitaciones anteriormente señalados, parece ratificar esta idea. Los representantes de los países del Sur de Europa, y quizá el propio presidente Macron y el irlandés Varadkar, son aquellos que defienden, algunos de modo explícito, la idea de una UE federal. Es claro en la intervención de Pedro Sánchez, que indica la necesidad de apostar por la soberanía europea y cómo «proteger Europa es avanzar —como decía— en la Europa social, en la Europa de la defensa y la unión económica y monetaria. Una Europa, en definitiva, federal, que se relegitima si conquista el favor de su ciudadanía [...]». Esta idea de la soberanía europea es central también en la posición del presidente Macron. La idea de democracia y sus valores es central en Europa y, por ello, ante las

amenazas a la misma, «podemos y debemos construir una nueva soberanía europea con la que aportemos una respuesta clara y firme a nuestros ciudadanos que podemos protegerles y proporcionar una respuesta a los desórdenes del mundo». Esta soberanía europea necesita el desarrollo de este *demos* europeo, como indica el italiano Giuseppe Conte, y supone la profundización de la unificación política, con instituciones europeas más fuertes y democráticas, en palabras de Tsipras. Esto implica un Parlamento más fuerte, una rendición de cuentas más claras y, en definitiva, la construcción de una federación. Ahora bien, quizá podamos observar una diferencia entre las propuestas federales. Mientras los tres grandes países del Sur, que han sufrido especialmente la crisis económica y de la inmigración, parecen proponer un desarrollo institucional que lleve a un Estado federal, en Macron se atisba una idea de unión federal, donde frente a los grandes cambios, retos y transformaciones mundiales, «tenemos necesidad de una soberanía más fuerte que la nuestra, complementaria y no de sustitución [de la nacional]». En esta línea se expresa también Leo Varadkar, que defiende la democratización en la elección de los principales cargos de la UE, el sistema de *spitzenkandidat* y las listas transnacionales. Su propuesta cabría incluirla dentro de la lógica de unión federal, puesto que como él mismo señala muchos estados de EE. UU. y provincias de Canadá tienen más autonomía y variación entre ellos que los propios EE. MM. de la UE. En esta lógica defiende también la idea de diferenciación, de la que Irlanda se beneficia con su política de impuestos corporativos, puesto que no todo debe estar armonizado y estandarizado.

Frente a esta modelo de gobernanza, podemos distinguir también propuestas que conciben la UE como una organización regional. El grueso de los representantes de los países noroccidentales y de Europa Central y Oriental van en esta línea, aunque con distintas posiciones. Parece existir una relación entre qué debería hacer la UE, especialmente si esta debe focalizarse en determinadas políticas que aporten valor añadido a los EE. MM., y las preferencias sobre el modelo de gobernanza. Un claro ejemplo es la posición del neerlandés Mark Rutte, que propone unos Estados soberanos trabajando juntos para la prosperidad, seguridad y estabilidad. No está a favor de la diferenciación ni de la Europa a la carta. El debate se aleja de la dicotomía «más o menos Europa», para centrarse en dónde aporta valor y el necesario equilibrio entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento europeo. Parece establecer una idea de gobernanza dual, puesto que como veremos en el siguiente apartado, defiende la idea de que la UE ya dispone de las herramientas suficientes para su funcionamiento y adaptación, aunque no se están utilizando adecuadamente.

Esta lógica de organización regional y gobernanza va, por tanto, íntimamente ligada al papel de las instituciones nacionales. Así lo defienden los representantes polaco y croata, por ejemplo. Como indica Mateusz

Moraviecki, son los Parlamentos nacionales los que representan al soberano y son la base de la democracia. La crisis de la UE, también, se debe a la percepción ciudadana de pérdida de control con respecto a las crecientes competencias de determinadas instituciones europeas y, por tanto, es necesario redefinir el equilibrio entre Estados nacionales y la cooperación a nivel europeo. En sus propias palabras, «la nación de naciones 2.0», al estilo de De Gaulle. Frente a la lógica federal, los problemas de legitimidad democrática de la Unión se solucionan a nivel nacional, no creando un superestado europeo.

Otros líderes políticos, dentro de la lógica de la gobernanza, defienden ideas más cercanas al club de gobernanza. En este sentido, es clave la idea de diferenciación y la Europa de varias velocidades. Como hemos visto, se justifica teniendo en cuenta la creciente diversidad entre los EE. MM., que hace difícil, para algunos desaconsejable, que todos deban, puedan e incluso quieran, participar en todas las políticas al mismo tiempo. El primer ministro belga, Charles Michel, indica cómo el nivel nacional y europeo deben coordinarse, complementarse y reforzarse. Los EE. MM. deben contar con solidaridad compartida, pero también con su propia responsabilidad individual, y defiende la idea de una Europa de varias velocidades, justificada en la lógica de que todos los avances europeos siempre han provenido de una vanguardia. Aunque, matiza, está en contra de una Europa a la carta. Esta visión está en línea con uno de los escenarios del *Libro blanco* de la Comisión, que establecía que «los que desean hacer más, hacen más», la lógica instrumental y la integración diferenciada. Por tanto, ciertos EE. MM. pueden avanzar en aquellas políticas que consideren necesarias y más valor les aporte. Este enfoque es similar en otros líderes políticos como Xavier Bettel o Juha Sipilä. Esta diversidad que permite la diferenciación también es aplicable dentro de otra lógica. Como indica el primer ministro António Costa, su posición es contraria a la uniformidad, abogando por la libertad de los EE. MM para llevar a cabo sus propias políticas para cumplir los objetivos y acuerdos europeos. Esto adquiere relevancia teniendo en cuenta que su Gobierno implementó unas políticas contrarias a ciertas propuestas relacionadas con la austeridad, defendidas por las instituciones europeas e internacionales pero logrando, aun así, los objetivos macroeconómicos establecidos. En este caso, la diferenciación permite un mayor margen de maniobra político a los Gobiernos en el desarrollo de sus propios programas y prioridades nacionales.

Esta idea de la diferenciación no es compartida por todos. De hecho, los países de Europa Central y Oriental son aquellos que más contrarios se muestran, al temer ser excluidos de los avances. En esta línea se expresan los líderes de Rumanía y Estonia. Como indica Klaus Werner Iohannis, se necesita una Unión que no deje atrás a ningún Estado, junto con la necesidad de mantener la unidad e indivisibilidad de la UE, incompatible con las varias velocidades o

los círculos concéntricos. El estonio Jüri Ratas apunta a otro aspecto, tratado también en el sexto escenario presentado por Juncker, sobre la necesidad de que aquellos países que cumplan con los criterios fijados pasen a formar parte de los distintos acuerdos europeos. Al igual que el presidente de la Comisión, que señalaba cómo el euro es la moneda de la Unión y todos deberían estar en ella en cuanto cumplieran los requisitos, así lo indica el primer ministro estonio al lamentar que existan miembros que no formen parte del acuerdo de Schengen aunque cumplan todo los criterios.

Existe un aspecto final interesante, pero que complica la determinación de las posiciones y nos indica la diversidad de ideas sobre qué debe ser la UE, las diferencias de fondo de cada modelo de gobernanza y la posibilidad de que este aspecto fomente la politización del debate. Aunque casi todos los líderes políticos destacan la importancia de la unidad europea, esta adquiere distintos significados y matices. Para algunos, la unidad se refuerza con la construcción de la unión política, mientras que para otros esta unidad no significa uniformidad y es necesario conocer y respetar la diversidad de cada país y sus circunstancias. Una serie de factores nacionales juegan un papel central en esta posición, más aún cuando se trata de la posición de sus principales líderes políticos (De Wilde, 2019).

3. ¿ES NECESARIA UNA REFORMA DE LOS TRATADOS?

Un último aspecto merece ser analizado. Tanto el régimen de políticas como el modelo de gobernanza deben tener encaje en los Tratados que regulan el funcionamiento de la propia UE. Teniendo en cuenta las policrisis que ha experimentado la Unión, junto con la creciente crítica ciudadana sobre su funcionamiento, ciertas propuestas de cambio o evolución profunda requerirían, cuanto menos, de una adaptación de los Tratados. Se puede plantear la relación entre las propuestas sobre el modelo de gobernanza y la necesidad o deseabilidad de la reforma de los Tratados. Según esto, aquellos líderes que defienden un modelo de gobernanza de tipo federal, que requiere aumentar la soberanía compartida y fortalecer políticamente las instituciones comunes, deberían optar por una reforma de los Tratados, puesto que estas propuestas difícilmente tienen encaje en la configuración actual. Y viceversa. De hecho, estas dos posiciones quedan reflejadas en la posición del PE y la Comisión, respectivamente.

Con respecto al debate de los jefes de Estado y/o Gobierno es necesario incluir otro aspecto fundamental: el proceso de cambio y aprobación de los Tratados es largo y complejo. Además, puede tener un coste político enorme en el ámbito nacional, puesto que en muchos casos requiere de referéndums nacionales para su aprobación —con resultados, desde el año 2000, no

favorables a las posiciones prointegración europea—⁸. En esta lógica, De Wilde (2019: 1204) señala que este proceso, que necesariamente adquiere relevancia mediática al ser una referéndum de ámbito estatal y visibilidad europea, puede afectar a los compromisos a los que llegan los líderes y, por tanto, tenderán a evitar las reformas de los Tratados, donde prima además una lógica eminentemente nacional.

Con todas las cautelas expresadas anteriormente, y más aun teniendo en cuenta que hasta diez líderes no se posicionan claramente sobre este tema, esta hipótesis parece sustentarse en nuestro análisis. Todos los que se oponen de manera expresa a la reforma de los Tratados defienden la idea de gobernanza europea. Esto es evidente en sus argumentos. En la lógica de mantener o ahondar en la actual arquitectura institucional, se defiende que los Tratados proporcionan las herramientas necesarias para su actuación, pero el problema es que no se cumplen sus disposiciones. En esta línea, como vimos, la Comisión proponía utilizar las pasarelas disponibles en el Tratado de Lisboa para pasar de la unanimidad a mayoría cualificada en la toma de decisiones. Mark Rutte señala la querencia de la UE a crear nuevas normas y acuerdos cuando ni siquiera se cumplen los pactos actuales (De Wilde, 2019: 1204) señala esta predisposición a crear instituciones *de novo*. Por ejemplo, Rutte se opone a las transferencias directas en la eurozona porque con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento ya es suficiente, siempre que se cumpla. Adicionalmente, para algunos líderes la reforma de los Tratados siempre ha supuesto más Europa en detrimento de los Estados, como demuestra la historia de la integración europea. Un tercer argumento señala la relación entre régimen de políticas y la no reforma: este proceso restaría energía para centrarse en lo relevante, el régimen de políticas, puesto que, en palabras de António Costa, «la arquitectura institucional es solo un instrumento que nos permitirá su concreción. Invertir el orden es contraproducente y nos divide en el accesorio antes de unirse sobre lo esencial». Por último, y no menos importante, algunos señalan cómo los ciudadanos sienten estos debates institucionales como lejanos y carentes de interés, restando energías para los temas realmente importantes. De nuevo, se desprende una idea de legitimidad de *ouput*.

Entonces, aquellos líderes que más han enfatizado que el problema de legitimidad de la UE se debe no solo a sus políticas, sino al modo en que estas se adoptan y la falta de legitimidad y democracia a nivel europeo, son los que promulgan la necesidad de la reforma de los Tratados, unida a la idea de un

⁸ Hix y Holand (2012) señalan que, desde el año 2000, de los dieciséis referéndums llevados a cabo en la UE, solo en cinco ganaron las posiciones prointegración.

modelo de gobernanza de estilo federal. Esto es cierto, de manera más o menos explícita, en las intervenciones de los líderes italiano y griego, dos de los países que más han sufrido las consecuencias nacionales de la toma de decisiones europeas, tanto en la crisis económica como en la migratoria y de refugiados. En esta línea, Giuseppe Conte señala las críticas a las limitaciones de la arquitectura institucional europea y la necesidad de que «con coraje y con rigor [debemos] empeñarnos para que se reconsidere aquello que no ha funcionado, también en la implementación de los tratados [...]», para así poder encarar las tendencias hacia la desintegración y desilusión europea, como ocurre en Italia. La lógica federal de Tsipras le lleva a defender reformas audaces en democracia, transparencia y justicia. Vemos así, también, una estrategia de protección de los intereses nacionales desde la óptica de la defensa de una serie de principios democráticos, en línea con la hipótesis de desbordamiento democrático de De Wilde (2019: 1198-1199).

En conclusión, la discusión sobre la idoneidad de reformar los Tratados manifiesta cómo existen, de fondo, diversas posiciones sobre cómo debe ser el futuro de Europa, sus necesidades y prioridades y el modo de llevarlo a cabo.

VI. CONCLUSIÓN

El análisis comparado de las propuestas de las instituciones europeas y de los principales líderes políticos nacionales nos muestra el potencial para la creciente politización del tema europeo en diversos niveles y señala la importancia de centrarnos en el régimen de políticas y en el modelo de gobernanza. Ambos están interrelacionados y definen, también, la posición sobre la posible reforma de los Tratados. El estudio de las diferentes propuestas proporciona argumentos sobre algunas de las hipótesis planteadas por diversos autores sobre el impacto diferencial de la policrisis según la región europea, el papel del disenso limitante y la lógica nacional, el peso del intergubernamentalismo discursivo y las lógicas de integración diferenciada y sus consecuencias. Varios aspectos adicionales merecen ser destacados.

En primer lugar, la escasa interacción entre las propuestas de las instituciones europeas y los líderes políticos nacionales. Muy pocos entre ellos hicieron referencia a las propuestas concretas elaboradas por la Comisión y el Parlamento (Drachenberg y Kotanidis, 2019). Vemos, de nuevo, la idea del disenso limitante (Hooghe y Marks, 2009), la lógica de politización de «abajo a arriba» que señaló Schmidt (2019a) y la preeminencia del intergubernamentalismo discursivo (De Wilde, 2019). La politización entre diversos niveles no viaja bien, pudiendo afectar al tipo de debate —de preeminencia nacional e intereses particulares— sobre el futuro de la integración.

En segundo lugar, a pesar de llamamientos genéricos a la unidad y la importancia de mejorar la UE para responder a sus desafíos, se observan dos posiciones de fondo contrapuestas, que tienen que ver con el modo de adaptarse a las causas de la crisis europea. Para unos, como la Comisión y muchos líderes políticos, esta se debe a un problema de legitimidad de *output* y, por tanto, se centran en el régimen de políticas. Para otros, con el PE y los líderes del Sur de Europa como máximos exponentes, se trata también de un problema institucional y de legitimidad de *input*. Esto va unido al impacto diferencial de las sucesivas crisis europeas según el país y región, y su consecuente influencia a la hora de proponer y reflexionar sobre la Europa del futuro. El impacto diferencial hace que las prioridades y propuestas políticas sean distintas y puede tener un efecto profundo en las posiciones y negociación sobre el futuro de Europa.

En tercer lugar, aunque se pueden establecer preferencias comunes entre determinados países y regiones, estos grupos no son monolíticos y difieren en ciertas prioridades y propuestas, facilitando también la negociación y el debate. Esto puede ayudar a que la politización sirva para llegar a acuerdos más que a complicarlos. Existe margen de negociación y posiciones matizadas.

En cuarto lugar, y es interesante en el momento actual, vemos que no existen propuestas claras de salida de la UE por parte de los líderes más críticos, aunque es cierto que alguno de ellos no participó en el debate. Ciertos partidos en determinados países puedan hacer propuestas a este respecto, pero en los debates analizados se observan visiones distintas, diversas preferencias sobre el equilibrio entre niveles o las competencias que debe tener la UE, incluido un mayor peso estatal. Pero, en ningún caso, el fin explícito del proceso de integración. A pesar de las polícrisis, la creciente desafección y el auge de discursos euroescépticos, la UE muestra resiliencia. Habrá que ver cómo evolucionan o se clarifican estas posiciones si la politización «abajo», con actores nacionales y opiniones públicas más críticas, comienza a activar el tema según el proceso vaya ganando relevancia.

Finalmente, vemos como la politización multinivel es cada vez más relevante, pero falta, y es un aspecto crucial, incluir a los ciudadanos en la discusión. En este sentido, es interesante destacar la reflexión del primer ministro danés Rasmussen, que comentaba que en su país tienen «una larga tradición de discutir sobre la Unión Europea. [...] Esto nos ha dado a todos, incluido a mí mismo, una visión más pragmática de nuestra Unión». Con esta politización y el conocimiento que de ella se deriva, su posición es mucho más funcional y menos idealista. Esta fractura entre proyectos ideales y su visión práctica es, quizá, el reto que tiene por delante la cristalización de los debates sobre el futuro de Europa.

Esta posible politización y el papel de los ciudadanos son dos aspectos cruciales en los siguientes pasos en el debate sobre el futuro de Europa. La Comisión von der Leyen presentó el 22 de enero de 2020 su propuesta para organizar los trabajos de esta conferencia y las críticas no han tardado en llegar, por su modelo jerárquico y el escaso papel ciudadano. Controlando el tipo de debates y reduciendo los espacios deliberativos, las instituciones de la UE, de nuevo, «corren el riesgo de aumentar las expectativas que luego no pueden fácilmente cumplir» (Alemanno, 2020), produciendo una mayor erosión de la confianza ciudadana. Esta idea de cómo la UE promete mucho, pero no consigue ofrecer resultados consistentes, es un argumento frecuente en los líderes políticos. La capacidad de establecer un proceso creíble, de tener una discusión clara y mecanismos para integrar a los ciudadanos en la misma, será crucial para el resultado del debate y mejorar la legitimidad de la propia UE. De esto, en el fondo, trata el debate sobre el futuro de Europa, con posibles y profundas consecuencias.

Bibliografía

- Alemanno, A. (2020). The conference on the Future of Europe: An open letter. *Verfassungsblog* [blog], 01-02-2020. Disponible en: <https://bit.ly/32Mskxq>.
- Börzel, T. y Risse, T. (2009). Revisiting the nature of the Beast. Politicization, European integration and postfuncionalism: A comment on Hooghe and Marks. *British Journal of Political Science*, 39 (1), 217-220. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S000712340800046X>.
- Closa, C. (2018). La protección de los valores fundamentales de la UE frente a la violación por parte de sus estados miembros. En C. Closa e I. Molina (coords.). *El Futuro de la Unión Europea* (pp. 93-104). Madrid: Real Instituto Elcano.
- Comisión Europea (2017). *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*.
- Consejo Europeo (2019). Declaración de Sibiu. Comunicado de Prensa 335/19. Disponible en: <https://bit.ly/3iU9iLe>.
- De Vries, C. (2018). Euroskepticism and the future of European Integration. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198793380.001.0001>.
- y Edwards, E. E. (2009). Taking Europe To its extremes extremist parties and public euroskepticism. *Party Politics*, 15 (1), 5-28. Disponiblen en: <https://doi.org/10.1177/1354068808097889>.
- De Wilde, P. (2019). Media logic and grand theories of European integration. *Journal of European Public Policy*, 26 (8), 1193-1212. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1622590>.
- , Leupold, A. y Schmidtke, H. (2016). Introduction: the differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*. 39 (1), 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505>.

- Drachenberg, R. y Kotanidis, S. (2019). *Los debates sobre el futuro de Europa en el Parlamento Europeo (2018-2019)*. European Parliament Research Service. Disponible en: <https://bit.ly/3iQvaqK>.
- Fabbrini, S. (2019). Alternative governance models: «Hard core» in a differentiated Europe. *Comparative European Politics*, 17 (2), 278-293. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00158-5>.
- y Schmidt, V. (2019). Introduction: differentiation and beyond. *Comparative European Politics*, 17 (2): 173-175. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00163-8>.
- Hix, S. y Hoyland, B. (2012). *El sistema político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw Hill.
- Hobolt, S. (2014). A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*, 24 (10), 1528-1540. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39 (1), 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>.
- (2018). Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy*, 25 (1), 109-135. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310279>.
- y Wilson, C. J. (2002). Does left/right structure party positions on European integration? *Comparative Political Studies* 35 (8): 965-989. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041402236310>.
- Hutter, S. y Kriesi, H. (2019). Politicizing Europe in times of crisis. *Journal of European Public Policy*, 26 (7), 966-1017. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619801>.
- Jabko, N. y Luhman, M. (2019). Reconfiguring sovereignty: crisis, politicization, and European integration. *Journal of European Public Policy*, 26 (7), 1037-1055. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619190>.
- Juncker, J. C. (2015). Realizar la unión económica y monetaria. *Comisión Europea*. Disponible en: <https://bit.ly/3iO2gaM>.
- (2017). *Discurso sobre el Estado de la Unión*. 13 septiembre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3mOU90e>.
- Leyen, Ursula von der (2019). *Opening statement in the European Parliament plenary session by Ursula von der Leyen, candidate for President of the European Commission*. 15 de julio de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/35ViaMP>.
- Marks, G., Hooghe, L., Steenbergen, M. R. y Bakker, R. (2007). Crossvalidating data on party positioning on European integration. *Electoral Studies* 26 (1): 23-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.03.007>.
- Parlamento Europeo (2017). Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea, 2014/2248 (INI).
- (2019). Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa, 2018/2094 (INI).
- Risse-Kappen, T. (1996). Exploring the nature of the beast: International relations theory and comparative policy analysis meet the European Union. *Journal of Common Market*

- Studies*, 34 (1), 53-80. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00560.x>.
- Scharpf, F. (2003). Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU. MPIFG Working Paper, 03/01.
- Schimmelfenning, F. y Winzen, T. (2020). Introduction. En F. Schimmelfenning y T. Winzen (eds.). *Ever Looser Union?* (pp. 1-10). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198854333.003.0001>.
- Schmidt, V. (2019a). Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamic. *Journal of European Public Policies*, 26 (7), 1018-1036. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619189>.
- (2019b). The future of differentiated integration: a «soft-core», multi-clustered Europe of overlapping policy communities. *Comparative European Politics*, 17 (2), 294-315. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00164-7>.
- Sitter, N. (2002). *Opposing Europe: Euro-Scepticism, opposition and party competition*. Sussex European Institute Working Papers, 56.
- Taggart, P. (1998). A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. *European Journal of Political Research*, 33 (3), 363-388. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00387>.
- Tilindyte, L. (2019). *Election of the President of the European Commission. Understanding the Spitzenkandidaten process*. European Parliamentary Research Service. Disponible en: <https://bit.ly/32OkaEL>.
- Van Rompuy, H. (2012). *Towards a genuine economic and monetary union*. Brussels: European Council.
- Zeitlin, J., Nicoli, F. y Laffan, B. (2019). Introduction: the European Union beyond the poly-crisis? Integration and politicization in the age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26 (7), 963-976. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619803>.
- Zulianello, M. (2019). Varieties of populist parties and party systems in Europe: From state-of-the-art to the application of a novel classification scheme to 66 parties in 33 countries. *Government and Opposition*, 55 (2), 327-347. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/gov.2019.21>.

SMALL STATES AND THE EU: DOES THE EU PROMOTE SECESSION WITHIN EU MEMBER STATES?

Estados pequeños y Unión Europea: ¿promueve la Unión Europea la secesión dentro de sus Estados miembro?

NÚRIA GONZÁLEZ CAMPAÑÁ

Universidad de Barcelona

nuria.gonzalez@ub.edu

Cómo citar/Citation

González Campañá, N. (2020).

Small states and the EU: Does the EU promote secession within EU Member States?

Revista de Estudios Políticos, 190, 43-70.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.02>

Abstract

This article reviews to what extent the EU integration process has had an impact, although unintended, in the consolidation of pro-independence movements across Europe. The article will show that, due to global trade and the legal norms against aggression put in place after WWII, it is now easier being an independent small state than it was before 1945. It will be shown that this is particularly true in the European context. Moreover, European regions play a very limited role in the EU governance and the EU remains predominantly a matter for states and the EU's own institutions, which provides an additional incentive for those seeking statehood. The examples of the Scottish and Catalan pro-independence movements are taken into account to show that the European dimension played a pivotal role in their consolidation. However, the article also nuances this statement and points out the ambivalent position of the EU: although the EU might be providing a unique economic (legal, as well) framework for the feasibility of new small states in Europe, it has also shown resilient support in favour of EU Member States legal orders. In this sense, it emerges as an additional layer of difficulties for any non-consensual and unlawful independence process.

Keywords

European regions; pro-independence movements; small States; economic interdependence; EU membership.

Resumen

Este artículo analiza en qué medida el proceso de integración europea ha podido tener un impacto, aunque involuntario, en la consolidación de movimientos independentistas en regiones europeas. El trabajo constata que después de la Segunda Guerra Mundial el escenario internacional es particularmente propicio para el surgimiento de Estados pequeños independientes y que las condiciones que lo posibilitan son especialmente idóneas en el contexto europeo. Se toman en consideración los movimientos independentistas en Escocia y Cataluña para comprobar que en ambos casos la dimensión europea juega un papel relevante en su consolidación. Sin embargo, el artículo también revela una paradoja: aunque la UE pueda ofrecer un marco económico y jurídico que rebaja las incertezas de cualquier proceso de independencia, al mismo tiempo se ha erigido como garante del orden constitucional de los Estados miembros y, en este sentido, emerge como una capa adicional de dificultades si el proceso de independencia que se lleva a cabo no es consensuado y no se adecúa al ordenamiento jurídico del Estado en cuestión.

Palabras clave

Regiones europeas; proceso de independencia; Estados pequeños; interdependencia económica; pertenencia a la UE.

CONTENTS

I. INTRODUCTION: SMALL STATES WITHIN THE EU. II. TODAY BEING A SMALL STATE IS EASIER THAN IT USED TO BE: 1. Approaching the concept of small State. 2. Global trade and economic openness: 3. Legal norms against aggression. III. SMALL STATES WITHIN THE EU. DO THEY HAVE SPECIFIC ADVANTAGES? IV. REGIONS WITHIN THE EU. DOES THE ROLE AND INFLUENCE OF THE REGIONS IN THE EU SATISFY THOSE MOVEMENTS WITH STATEHOOD ASPIRATIONS? V. CASE STUDIES: HISTORICAL IMPORTANCE OF THE EU FOR SCOTTISH AND CATALAN PRO-INDEPENDENCE MOVEMENTS: INDEPENDENCE IN EUROPE. VI. CONCLUDING REMARKS. *BIBLIOGRAPHY.*

I. INTRODUCTION: SMALL STATES WITHIN THE EU

Today, being¹ a small state is easier than before and being a small state within the EU is even easier. It will be shown that the EU is not merely a passive witness of European pro-independence movements, but to a certain extent (unintendedly) it provides a unique framework for the feasibility of new states in Europe. The EU alters the traditional calculus of opportunities of secessionist movements. While public international law does not offer either incentives or disincentives to secession, the EU, instead, offers very clear prospects of what membership offers. In other words, one could argue that the EU has created a “safety net that makes it easier for [those with statehood aspirations] to contemplate independence” (Connolly, 2013: 54). The EU umbrella would permit carrying out a risky project (independence, by definition, implies uncertainties) with a lifeboat (i.e. EU). But EU position is also ambivalent. It has proven to be an additional difficulty for those pro-independence movements eagerly seeking independence. The EU lack of support in the 2014 Scottish referendum and the 2017 EU fierce opposition to the Catalan pro-independence revolt have shown that the EU can also emerge as a guarantor of Member States’ constitutional legal orders. It can also “complicate the process of secession” (*ibid.*: 54).

¹ Note that I am not saying “becoming”, since I am not implying here that the process to become an independent sovereign State is a simple one.

This article proceeds in four parts: the first one explains why today being a small state is easier than it used to be. This is basically due to two reasons (Fazal and Griffiths, 2014): a) growth of economic interdependence and b) changes in the security environment for states. Then, the position of small states within the EU will be described, highlighting the fact that the European integration strengthens the abovementioned factors and becomes an almost ideal security organization for its Member States (Wivel, 2005: 394). The third part outlines the role played by the regions in the EU making clear that for those with national aspirations the regional policy of the EU is far from satisfactory, which turns into an additional incentive for seeking statehood. The fourth part will discuss the importance of EU membership for both Scottish and Catalan independence movements, that through their slogans and manifestos have stated a continuous desire of remaining inside the EU (although EU responses to the 2017 Catalan crisis outbreak might have altered popular support to EU membership among those in favour of secession from Spain). In this part, however, the article will also show the ambivalent position of the EU, since it has proven to be an additional layer of difficulties if the secession attempt is carried out against the will of the EU Member State concerned.

It should be noted that this article is not concerned with the moral legitimacy or the political convenience of pro-independence movements in well-functioning democracies. It assumes as a fact that in a few European regions there are strong pro-independence movements challenging the territorial *status quo* and intends to highlight how certain systemic changes and, particularly, the EU have played a role in the consolidation of these pro-independence movements. But, at the same time, the EU has proved to be a powerful tool in the hands of the EU Member States to prevent non-consensual and unlawful secession.

II. TODAY BEING A SMALL STATE IS EASIER THAN IT USED TO BE

1. APPROACHING THE CONCEPT OF SMALL STATE

Interdependence has made the distinction between large and small states less relevant. In fact, almost all European countries are becoming small since their influence in world affairs is decreasing (Antola, 2002: 72). Besides, the category of small states itself covers countries with many differences (in terms of population, GDP and historical background) (*ibid.*: 72). Notwithstanding the above, there are still significant differences between countries like, on the one hand, Germany, France or the UK and, on the other hand, Luxembourg,

Malta or Cyprus, traditionally considered small states. And, at the same time, there are some common traits among the latter. This is not the place to rehearse at length the discussion about the concept of small states. It is a highly-contested concept among international relations scholars, but at the end of the 60s Robert O. Keohane offered a definition that has become classic: we understand small states as those “that can do little to influence the system-wide forces that affect them, except in groups which are so large that each state has minimal influence and which may themselves be dominated by larger powers” (Keohane, 1969: 296). Katzenstein (2003:11) has pointed out that when talking about small states what really matters, the first and most important variable, is the perception of vulnerability.

Today the minimum consensus seems to revolve around two ideas: a) small states must adapt to their environment, rather than affect or, needless to say, dominate it and b) small states seek influence through membership of multilateral organizations (Wivel, 2005: 395). This is a particularly interesting characteristic for the purpose of this article. In effect, scholars tend to agree that small states promote international organizations since although “they may be able to do little together, they realize they can do virtually nothing by themselves” (Rothstein, 1968).

Another common characteristic of small states is that they tend to promote external trade and favour free trade arrangements (Keating and Harvey, 2014: 55), which leads us to one of the reasons that explain why today being a small state is easier than it used to be (Campbell and Hall, 2015: 6). First, because of global trade and economic openness and second due to the legal norms against aggression in place after World War II. Thus, “systemic changes have made independent statehood a more desirable commodity” (Fazal and Griffiths, 2014: 81). In the second part, it will be shown that the EU integration process reinforces these two factors.

2. GLOBAL TRADE AND ECONOMIC OPENNESS

Does size matter when it comes to the viability of a state? Now it seems that the size of the state is not as important as it used to be in order to be viable in the international stage. Historically, there were important advantages of large size among states. “The larger state can allow the realization of more gains from trade by providing a larger free trade area, and per capita defence costs should tend to fall because of simple geometry — doubling the area of a state usually less than doubles the border needing defence and so more resources are available per linear mile” (Bean, 1973: 214).

The debate about the optimal size of the state from an economic point of view was vigorous at the end of the 20th century. In 1991 Robert J. Barro

published an op-ed article in which he defied the view of economic unviability for small states. According to him, “[t]here is no relation between the growth or level of per-capita income and the size of a country, whether measured by population or area. Small countries, even with populations of as little as a million, can perform well economically, as long as they remain open to international trade. In fact, smallness tends to encourage openness because the alternative really would be a nonviable economy”.

Later, the work of Alberto Alesina (colleague of Barro at Harvard University) and Enrico Spolaore became seminal for the literature on the “optimal size of nations”. Alesina and Spolaore argue that free trade and the fall of transport costs have almost turned irrelevant (to some extent) the size of the state. Thus, one of the reasons to explain why there are almost 200 states in the world is the international economic integration (Alesina and Spolaore, 1997: 1028).

Needless to say, the main historical reasons to explain that the number of UN country members has risen from nearly 50 to about 200 are the end of colonialism and the collapse of the Soviet Union. However, this economic literature pretends to highlight the fact that in a world of an open economy like the current one there is no clear relationship between size and GDP growth. In effect, these authors consider that in an open economy the size of the country is not as important as in a closed economy because the territory does not determine the size of the market anymore. “Thus, the “economically viable” size of countries depends on the trade regime. While small countries may not be viable in a world of trade barriers, they may be prosperous in a world of free trade and global markets” (Alesina and Spolaore, 2003: 82).

In general, a country’s market will be given by its domestic market and *part* of the world market, depending on the country’s degree of international openness. If there are economies of scale to the size of the market, larger countries can be expected to do better economically than smaller countries (all other things being equal) when international openness is low, but political size should become less relevant as economic integration increases. Thus, the “viable” size of a country decreases with international openness (*id.*).

That is why “[t]he benefits of large countries are less important if small countries can freely trade with each other”. (Alesina and Spolaore, 1997: 1041) In effect, “small countries can prosper with free trade, while size matters in a world of trade restrictions” (Alesina and Spolaore, 2003:172).

In other words, states can afford to be small as long as they are open. Small states are especially aware of the need to be open to international trade and embrace globalization to a higher extent than larger countries. Donald

Wittman shares this opinion about feasibility of small states in an open economy and considers that “[a]n international regime of free trade among nations allows for smaller scale political units because economic production is not limited by the demand and supply of domestic markets” (Wittman, 2000: 870). In conclusion, the number of small states can “easily” increase when free trade across countries increases.

With these references, it is not implied that international economic openness is the only (or the main) reason to explain the change in the territorial size of countries. There are other variables to be taken into account to predict the size of nations, as for instance the political regime type or the level of homogeneity, and it is not clear either whether such variables are wholly satisfying (Lake, 2004: 708, 719). But even if economic openness is not the only or main cause of small statehood (this discussion goes beyond our concern), what has been proved true is that it is a common trait among viable and successful small states (Katzenstein, 1969: 16). To sum up, economic openness enables the viability of small states. These arguments highlight an important and straightforward fact to assess secession in the 21st century: from an economic standpoint and thanks to international openness being a small viable independent state is significantly easier today than it was centuries ago.

In their concluding remarks, Alesina and Spalaore (2003: 213-214) go further and argue that thanks to free trade,

Catalonia is a region that may not “need” Spain if it were to become a member of the European Union. To put it differently, once a region is a member of a large common market, including even a common currency area, and can enjoy free trade, the incentives for the region to seek independence or autonomy increases. The national government is much less important for the economy of the region. [...] the cost of being politically small is decreasing with economic integration. In Europe, we see that many regions can afford to be independent if they enjoy the benefits of the European common market.

This is what Michael Keating (2004: 369) seems to be highlighting when he argues that “independence within Europe may represent an attenuated and less risky form of independence, since many of the externalities are catered for”.

In fact, in a 2014 Credit Suisse report, both the potential independent states of Catalonia and Scotland would rank higher than Spain and the UK in the Human Development Index. Since the report does not specify the political status of those independent countries and it does not refer to the EU membership issue, one has to assume that their calculations have been made

considering that those states, once (and if ever) independent, would remain within the EU.

To conclude, let us clarify one point. The abovementioned arguments are not implying nor suggesting the inevitable success of small entities. Success, of course, requires many factors (e.g. political stability, the strength of the institutional framework and the Rule of Law, research and development capabilities, etc...). What is merely being highlighted here with the focus on trade openness and world's markets integration capacities is simply that the current scenario (despite some signals pointing at globalization in reverse) is more favorable to small states (if they know how to manage it) than it used to be in the past.

3. LEGAL NORMS AGAINST AGGRESSION

Another important characteristic of today's world that permits the secure existence of small states is the legal framework against conquest. Today aggression across recognized borders has become unacceptable. But this was not the case until the second half of the 20th century. Until then the Thucydides teachings from the Melian dialogue ("the strong do what they can and the weak suffer what they must") proved to be accurate. It was the legitimacy of conquest's era. At the end of World War II the Allied Powers decided to strongly support the norm of integrity of interstate boundaries (Atzili, 2012: 19). In effect, after the World War II in the international order there is a stable bargain among the major powers: "the bargain rests on the expectation that if any one major power seeks to change interstate borders by force, others may follow, to the detriment of the first" (Fearon, 2004: 394). The implicit deal being the following: "If you do not seek to change interstate borders by force, then neither will we" (*ibid.*: 397) That deal, formalized in the UN Charter (Zacher, 2001: 222), was a tool to avoid major powers or coalitions of major powers going around carving up lesser powers on an ad hoc basis. That would make all states, including the major powers themselves, less secure.

In effect, since 1945 "the major powers have refrained from interventions to carve up a previously recognized state to make new states without the consent of the state. In marked contrast to prior great power politics, the major powers since the 1950s have stuck to the norm of "no border changes imposed by force" with very few exceptions" (Fearon, 2004: 412). While approximately 80% of territorial wars led to re-distributions of territory for all periods prior to 1945, this figure dropped to 30% after then, which means that "the decline of successful wars of territorial aggrandizement during the last half century is palpable" (Zacher, 2001: 244). The absence of wars implying boundaries change was particularly remarkable in the Western hemisphere. With this behaviour, the international community has honoured the

formal equality of sovereign states proclaimed in the UN Charter. Today small states fear less military invasions. According to the Center for International Development and Conflict Management of the University of Maryland, this new safety net environment has made secession more attractive around the globe (Gallagher, 2011: 278).

Let us just compare the security feelings (especially within the EU) with the concerns of European national communities at the beginning of the 20th century. According to Bartkus (1999: 34):

At the turn of the century, even though they suffered repression, weaker distinct communities in Europe did not normally contemplate independence as a remedy for their grievances. An investigation of Czech demands for reform and devolution within the framework of the Austro-Hungarian Empire reveals an acute awareness on the part of Czech leaders that they would surely face the prospect of even worse subjugation if they were to secede. Furthermore, a short examination of the events leading to the creation of Yugoslavia indicates the extent to which concerns for security preoccupied the Serb, Croat, and Slovene communities. Yugoslavia's hasty creation was to a great extent due to each community's similar judgment that its own particular interests would be better defended by integration into a larger and more powerful state of their creation.

In today's world (at least in the Western hemisphere) no one fears the territorial invasion of a neighbouring country.

These two reasons (i.e. growth of free trade and the increasing respect for the proscription that force should not be used to alter interstate boundaries) might help to explain why small statehood is today more viable than it used to be (Walter, 2006: 105). In effect, the growing economic liberalization and the emergence of a safety net in the post-World War II period has promoted a global governance that guarantees the survival of states in general and small states specifically. Or as Fazal and Griffiths (2014: 101) put it: "the benefits of statehood have been increasing, while the costs, at least for rulers, have not seen similar increase". This is particularly true in the European context, which provides a particularly safe haven as long as EU membership is assured. In fact, European integration early objectives were the maintenance of peace in Europe and an open international political economy. This is precisely what a pro-independence movement in a European region looks for: an organization that reinforces the physical protection of the new entity and promotes an integrated economy. Fazal and Griffiths (2014: 93) sustain that

of all the regional and global economic international organizations existing today, the European Union appears to provide the biggest gain for its members.

And indeed, newborn European states are quick to apply for EU membership, although gaining membership is a long road. The European Union is viewed as an extremely important organization to join by European proto-states such as Catalonia, Scotland and Flanders.

Here Fazal and Griffiths point out two distinct cases. On the one hand, the cases of those states emerging after the collapse of the Soviet Union, eager to join the EU and to adapt the Copenhagen criteria (i.e. the EU as an incentive to foster Rule of Law, democracy and respect for human rights, among other requirements) and on the other hand the cases of regions within Member States seeking independence.

III. SMALL STATES WITHIN THE EU. DO THEY HAVE SPECIFIC ADVANTAGES?

Before the creation of the European Coal and Steel Community in 1951 war was the norm in the European soil (Linde Paniagua, 2013: 22). After some centuries where the physical survival of European states was under threat due to the European great powers wars, “the European integration project emerged as an almost ideal security organization for the region’s small states [...] providing a bulwark against the instability and conflict characteristic of European great power relations prior to the cold war” (Wivel, 2005: 396). Within the EU framework, the peaceful resolution of conflicts approach replaced the superpowers “as the primary source of order” (*ibid.*: 397) As has been affirmed, the legal norm against aggression has been mainly honoured throughout the world. The record of accomplishment, though, lies in the Western Hemisphere. The EU has been a successful story of peace for all its members (thanks, of course, to the NATO and the US collaboration). Thus, if today’s world is a safer world for small states’ survival, the EU arena (with its large single market and the free movement provisions) adds an additional layer of certainties.

Bearing in mind that no organization can turn upside down the world’s power relations, small states understand that “within the EU they can exert more influence and achieve more than they would outside it” (Antola, 2002: 74). Small states in Europe have seen that “their relative standing on the international scene has been strengthened (as a result of EU membership and its amplifying effects for a member’s voice) while norms they have championed (emphasis on the civilian and cultural projection of identity, on international law and institutions, and so on) have to a large extent become distinguishing features of the Union’s own international identity”

(Lavdas, 2010). According to Wivel, “[s]mall state influence is protected by formal EU institutions making traditional power capabilities less important and by codifying what is deemed acceptable behaviour within the EU” (Wivel, 2010: 23). The strengthening of their voice (Lavdas, 2010) is due also to “the formal equality of small and big Member States, including the lack of a European equivalent to the UN Security Council” (Wivel, 2005: 399), which ensures a unique voice opportunity for everyone in the decision-making process. Particularly because in the EU most of the decisions are reached through consensus. In effect, “[s]mall state influence is protected by the consensus culture of EU decision-making” (Wivel, 2010: 23).

One of the many historical examples of small states influences within the EU, highlighted by the former leader of the Scottish Nationalist Party (SNP) Alex Salmond, was the 1992 Danish referendum. After the referendum on the Maastricht Treaty was rejected, the then still European Community provided Denmark with some exceptions that eventually led to a ratifying popular vote. That fact “enabled the SNP to point to the crucial role played by a small nation within the EC. Alex Salmond pointed to the fact that the Danish referendum result ‘finally crushed the claim that small nations can have no influence in the European Community’” (Lynch, 1996: 48). Another similar and more recent example are the legal guarantees offered to Ireland to secure a “Yes” vote in the 2008 second Lisbon Treaty referendum (Pech, 2009). Besides, according to Thorhallsson, small states are focused on a narrow set of economic interests, being only rigid on matters of economic priority and offering flexibility and willingness to compromise on all others. This makes them very successful agents in negotiations: “The administrations of the smaller states concentrate solely on the sectors where they have important interests as they are trying to maximize their benefits for them. They are active in pressing for their interests in these sectors, whereas decisions in other sectors are left for the other states to decide” (Thorhallsson, 2000: 69). Lavdas (2010) agrees: “small states in Europe have generally been able to pursue successful and influential strategies of international adjustment, based on a clearer focus on a narrow set of economic interests and objectives”.

This approach enables them to work with the Commission to get their favoured issues acted on in the Council. In effect, small states have built a special relationship with the Commission as they see it as a neutral institution that at least takes into consideration the views of all member states. Thus, small states have opted for cooperation (probably because only large states can pay the price of confrontation), becoming very active only when necessary to avoid damaging consequences (Thorhallsson, 2000: 151-155). Furthermore, being small provides another advantage when it comes to negotiate and later implement the decisions adopted at the EU level.

“Smallness provides the advantage of effective national policy co-ordination” (Antola, 2002: 73). In the 90s, for instance, “small member states [were] at the forefront in transposing internal market legislation” (*ibid.*: 81). This is not only a sign of effectiveness, but also of political enthusiasm and eagerness to cooperate with EU institutions. Also, the presumed over-representation in the Council voting system and in the European Parliament has been a recurrent argument when considering the advantages of small states within the EU (Katzenstein, 2003: 25). It is true that the existing system is seen by larger member states as containing an over-representation of smaller states. However, institutional changes since the Nice Treaty (2001) have diminished the weight of small member states (Antola, 2002: 77). In any event, the practical relevance of that assumed advantage has also been put into question, since the logics of the decision-making both in the Council and the European Parliament go beyond the concrete number of votes (before November 2014) or seats (Moberg, 2002: 277-278), given the consensus-culture within the EU framework. And, again, as has been already stated, this culture of consensus gives some advantages to small states: “under consensus decision-making, losers are compensated to some degree and cannot necessarily simply be outvoted and ignored” (Heisenberg, 2005: 81).

An historical example of the beneficial effects of EU integration process in small states is to be found in the break-up of Czechoslovakia. Despite the peaceful and amicable agreement to divide the country, bilateral trade between the two new entities declined significantly. Thus, in 1991, around 50% of Slovakia’s trade was with the Czech Republic and this figure dropped to about 25% in 1991. Czech trade with Slovakia declined from around 30% in 1991 to about 10% in 1997. However, “integration with the EU mitigated the impact of the break-up to some extent, as much of the decline in Czech-Slovak trade reflected the growth in trade with other countries, in particular with the EU” (Credit Suisse, 2014). With these remarks, we are not neglecting nor are we avoiding the challenges of small states. The aim of these lines was simply to highlight the sheltering umbrella the EU represents for new small states, particularly those emerging out of a former dictatorship. Here the remarks of professor Weiler (2012) when affirmed that the EU cannot end up providing an incentive for political disintegration, since there is a fundamental difference in the welcoming into the Union of a Greece, a Portugal or a Spain out of dictatorships and Catalonia, Scotland or Flanders, already part of a functioning democracy. For him, providing these regions with incentives to EU membership would mean “betraying the very ideals of solidarity and human integration for which Europe stands”.

IV. REGIONS WITHIN THE EU. DOES THE ROLE AND INFLUENCE OF THE REGIONS IN THE EU SATISFY THOSE MOVEMENTS WITH STATEHOOD ASPIRATIONS?

Let us now turn to examine the representation and voice the EU offers to Europeans regions. As it is well known, the European integration process has shifted Member States competences upwards. Thus, in the case of decentralized Member States, some current EU competences set rules for implementation in the fields of competences formerly exercised by regions in the domestic arena. Since the EU remains predominantly a matter for States and the EU's own institutions (Weatherill, 2005: 29), the consequence is the erosion of the regional scope of autonomy and political decision. This widely known problem has existed since the beginning of the EU integration process, but it became particularly acute in the 1970s and 1980s. First, because of the political decentralization trends in many European countries. At the start of the European integration process only Germany had a federal structure. This changed with the decentralization of Belgium and Italy in the 1970s. Second, with the entry of new decentralized Member States in the 1980s like Spain and then in the 1990s with the decentralization process (devolution) in the United Kingdom.

Compensation mechanisms to this erosion are limited and they vary considerably between Member States (Jeffery, 2005: 34). In fact, it could be argued that by now the regional participation in the EU decision making depends more on the Member States' willingness than on EU law provisions (Castellà, 2008: 83). However, what matters here is to underline the limited presence of the regional dimension in policy-making at the European level. In the 1980s German Länder were pioneer in demanding greater regional control of European policy. Their complaints (also promoted by the European Commission who favored a greater regional participation) were partially satisfied with the Maastricht Treaty, which meant the biggest step so far in the regions' fight for participation within the EU. During those years, it became popular to envision a "Europe of the Regions". Some even thought that "a role for regions within the EU might be a useful mechanism for accommodating nationalities" (Keating, 2004: 375), a way to counter-act pro-independence movements turning their demands into obsolete pretensions.

Despite the initial optimism, Maastricht reforms (i.e. the creation of the Committee of the Regions, the introduction of the principle of subsidiarity and the legal possibility for regional ministers to join or even lead national delegations at the Council of Ministers) gave only a limited recognition to regions (Jeffery, 2005: 35). And subsequent Treaty reforms like the Lisbon Treaty (2007) only added modest impetus to a regionalized Europe. The study

of the Committee of the Regions (CoR) is a good example of a failed attempt to provide regional recognition. The CoR is an advisory political body that provides the regional and local levels with a voice in EU policy development and EU legislation. From the perspective of those regions with national aspirations the CoR has some important flaws:

- Irrelevance within the EU institutional architecture because of its limited advisory role: the European Commission, the Council of the EU and the European Parliament must consult the CoR when drawing up legislation on matters concerning local and regional government. However, since CoR opinions are not binding, very frequently the EP and the Council just ignore them. (Jeffery, 2005: 36) This is why the CoR has been described as a “talking shop”.
- The diverse and asymmetric membership (ranging from regions with legislative powers, regions that are administrative units, provinces and city councils) blurs the status of those who consider their regions as stateless nations. Representatives of regions with legislative powers have refused to engage actively in the CoR, since they do not want to be treated like local entities or administrative units (Pons *et al*, 2012: 179).
- There are better routes for regions to make their voice heard. For instance, many regions have established offices in Brussels in an effort to improve their access to the EU decision-making. This shouldn't be a surprise either. One of the dramas for sub-national entities is that it is even difficult to merely track what is being discussed at EU level. (Weatherill, 2005: 131). Besides, very often Members of the European Parliament are an appropriate channel to lobby on behalf of the concerned region. (Castellà, 2008: 67) And last but not least, lobbying the central government to advance a concrete regional policy is also a regular and effective mechanism.

The Lisbon Treaty did strengthen the role of the CoR by providing standing before the European Court of Justice whenever it considers the principle of subsidiarity has been violated. However, the CoR still remains far from the European Parliament's second chamber once envisioned. As for the principle of subsidiarity and the regional dimension, it seems that since the Lisbon Treaty there was a sort of redefinition. Before, it was mainly read as limiting the scope and influence of the EU and preserving EU Member States' position (Davies, 2006: 66). Now it looks that this idea of vesting the authority over any given policy at the lowest possible political level should necessarily include regions, not just Member States. This approach is justified,

among others, by Article 4.2 TEU, which included for the first time the respect to regional and local self-government structures as a duty of the EU, and by Article 10.3 TEU, which establishes that “decisions shall be taken as openly and as closely as possible to the citizen”. Furthermore, the early warning system mechanism², introduced by Protocol No 2 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, requires national Parliaments to consult regional Parliaments with legislative powers when assessing EU legislative draft. However, practice has showed the limited effects of this mechanism.

Regarding the possibility of opening the state delegations at the Council to regional Ministers (which was introduced by the Maastricht Treaty and was not been modified by the Lisbon Treaty), it should be noted that this is an option that depends entirely on the political will of the Member State. In the case of Spain, for instance, it is possible to incorporate in the state delegation (in five of the nine formations of the Council) a regional Minister as the AC’s representative (Castellà and Kölling, 2015: 271). That representative works under the supervision of the head of the Spanish delegation (Morata, 2010: 141). In the case of Belgium, on the contrary, regional Ministers are able to represent by his own the Belgian state in many Council formations. Although this possibility does not apply to those meetings concerning matters that are exclusively federal: general affairs, ECOFIN, budgetary negotiations, justice, telecommunications policy, development aid and civil protection (Swenden, 2010: 24).

Regions have also created informal networks to advance their interests: for instance, the Conference of European regions with Legislative Power (REGLEG), an informal network dedicated to achieve a greater role in the EU for legislative regions. Its demands included enhancing their role in the Council, an appropriate involvement of regional parliaments and the right to bring actions before the European Court of Justice where the prerogatives of the regions are threatened. Interesting to note that they do not have activities since 2013. This type of international activity carried out by sub-state actors has been described as “paradiplomacy”.

² Article 6 of the referred Protocol sets forth that “Any national parliament or any chamber of a national parliament may, within eight weeks from the date of transmission of a draft legislative act, in the official languages of the Union, send to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission a reasoned opinion stating why it considers that the draft in question does not comply with the principle of subsidiarity. It will be for each national parliament or each chamber of a national parliament to consult, where appropriate, regional parliaments with legislative powers”.

Despite some evidence that regions have had “some” impact on debates within the EU (Burrows, 2010: 124), the SNP continues to argue that “only with statehood could “regions” exercise effective voice at the European level” (Laible, 2008: 207). According to nationalist voices within European regions, the EU has made very limited steps to accommodate the participatory demands of certain sub national entities. “European strategies tend to underestimate the importance of regional governments in delivering on key strategic goals” (Burrows, 2010: 122). The EU, they argue “bolsters the significance of statehood by limiting full participation in its institutions to member states” (Connolly, 2013: 54), and by doing that it has given supporters of independence an additional reason (or excuse) to claim that only statehood guarantees full political participation in Europe. This emphasis on nation-states has been seen by some analysts as a way of placing a premium on becoming a state (Keating, 2004: 383). Scully and Wyn Jones (2010: 243-245) conclude that because some European regions have not come to play the sort of role they envisaged, there has been a “gradual cooling attitude toward the European regional policy”.

Not surprisingly, failed regionalization of the EU might have had an impact on demands for independence. Within a true Europe of the regions the independence of subnational regions might have looked like a meaningless prospectus. A traditional demand of Catalan nationalism shares this analysis by arguing that it is false to think that the Europe of regions that we effectively have is an equivalent to the European recognition of stateless nations. For them, today, stateless nations are almost invisible for European institutions. (Mira, 2007: 72-73)

V. CASE STUDIES: HISTORICAL IMPORTANCE OF THE EU FOR SCOTTISH AND CATALAN PRO-INDEPENDENCE MOVEMENTS: INDEPENDENCE IN EUROPE

So far, it has been underlined that the EU integration process (with all its safety nets that reduce the uncertainties of a small sovereign State and its inability to recognize an important role for regions) provides those who seek for independence with arguments and incentives. This section will test the accuracy of such argument and will show that it has to be nuanced. To what extent the European dimension and the EU membership debate have played a role in the Catalan and Scottish pro-independence movements? For instance, has the European dimension (e.g. EU membership after independence debate) any impact in the popular support towards independence? Although Scotland is abandoning the EU together with the rest of the UK, the Scottish example

is still a relevant historical case to assess the impact of the EU within the pro-independence process of a European region.

Let's start with the Catalan case. The classic work of Donald L. Horowitz about the logic of secessions in economically regional advanced groups gives a first good explanation of the phenomenon. Needless to say, the following explanations are not sufficient to understand a complex process like a pro-independence movement. However, they do have a strong connection with the European integration phenomenon and that is why they deserve to be pointed out. Horowitz observes that advanced regional groups in advanced nations "are likely to have a regional economic grievance. Advanced regions usually generate more income and contribute more revenue to the treasury of the undivided state than they receive. They believe that they are subsidizing poorer regions" (Horowitz, 2000: 249-250). In fact, one of the example Horowitz employs is Catalonia. It should not surprise that, at least at the beginning of the Catalan pro-independence process in 2012, one of the complaints of the movement was the Catalan taxpayers "unreasonable" contribution to the Spanish poorest regions (Bel, 2013: 165). In fact, one of the battle cries of the Catalan nationalist movement used to be "Madrid ens roba" (Madrid is robbing us), a slogan imported from Italy, popularized in the 1990s by the *Lega Nord* ("Roma Ladrona"). In effect, exacerbated by a context of recession, some narratives stress that Catalonia has disproportionately contributed to central state budgets and receives low public investment in return. (Della Porta *et al.*, 2020: 163).

Yet, Horowitz also sees that secessions have countervailing considerations: "Such groups are likely to export surplus capital and population outside their region. Their prosperity generates investment that does not respect regional boundaries" (Horowitz, 2000: 250). In other words, advanced regions also take advantage of domestic markets. This might have been a traditional scenario in Catalonia, when in the past Catalan industry was sheltered by a high Spanish protective tariff (Laitin, 1989: 300). Things have changed greatly, of course, and in the EU context protectionism is not a possible policy anymore. In the last decades, Catalan industry has evolved and there is an increasing internationalization of Catalan products with the most relevant partners located within the EU. However, still today the Spanish market represents around 35% of Catalan exports (Comerford *et al.*, 2014: 89). As Horowitz explains, the prosperity of advanced regions depends on a web of interregional economic relations. According to him "the lure of interests and opportunities throughout the undivided state is enough to ward off the possibility [of secession]" (Horowitz, 2000: 253).

Under ordinary circumstances, secession could imperil the strong economic ties (among which export statistics is only a single indicator)

between Catalonia and the rest of Spain. But as Connolly (2013: 94) clearly points out:

The EU, however, changes the calculus for advanced regions such as Catalonia (or Flanders, or the Basque Country or Veneto): following independence, if EU membership were secured, Catalans would still enjoy access both to Spanish markets and the markets of other EU member states. Thus, the EU may be viewed as eliminating an important brake on the separatist aspirations of economically advanced regions.

This statement, however, needs to be specified. First, EU membership after independence cannot be taken for granted, on the contrary, given the unanimity rule (Article 49 TEU). Second, one thing is the legal access to Spanish markets and the other thing (difficult to anticipate) is the frontier effect that could harm the economic perspectives of Catalan products and services in the rest of Spain due to anger and frustration because of the secessionist move (at least in the short term) (Linde Paniagua, 2013: 38). And third, the EU single market cannot still be compared with a national market. Barriers to trade remain between EU Member States, particularly in the services sector. In any event, there is a general consensus (and it is also the perception among the Catalan population) that EU membership, if kept, would alleviate at least some of the economic burdens secession could entail.

In the Scottish case, where Scottish GDP per capita is similar to that of the UK as a whole, some would argue that economic arguments in line with Horowitz's position cannot help to explain Scotland's nationalist surge. However, pro-independence support has grown, among other reasons, "by the discovery, in the late 1960s, of big oilfields under the North Sea. It gave the nationalist more to be angry about—and an argument for why Scotland would be better off alone" (The Economist, 2014). The early 1970s rallying cry "It's Scotland's oil!" provided the SNP with a key electoral impetus. It partially explained, for instance, the exceptionally good electoral results of the SNP in the February and October 1974 general elections, in which popular support increased to around 30% from around 12% in 1970.

Needless to say, Scotland maintains strong economic links with the rest of the UK, even stronger than in the Catalan case. In the Scottish case, the economic ties with the rest of the UK are outstanding. For example, around 64% of Scottish exports go to the rest of the country, while Scots exports to the EU do not represent more than 19% of the Scottish trade (Export Statistics Scotland, 2018). These ties, unlike in Catalonia, seems not to be put fundamentally at risk in the event of an independent Scotland, since it does not seem that such scenario would trigger large resentment among the rest of

the country. At least this was the situation back in the 2014 referendum, for the British and the Scottish governments had already reached an agreement on holding a legal referendum. However, today this is unclear, since the new Prime Minister, Boris Johnson, has refused to allow for a second referendum, which could lead to a major confrontation (Brooks, 2020).

Both the former Scottish Prime Minister Alex Salmond and the current one, Nicola Sturgeon, have always underlined that an independent Scotland would necessarily remain within the EU and that the Scottish independence would be based on interdependence not only with the rest of the UK, but also with Europe. So, the idea to link independence and EU membership has been a constant trend in the most recent Scottish pro-independence movement. For instance, before and during the 2014 referendum campaign, the Scottish government insisted the “smooth transition to full EU membership can take place on the day Scotland becomes an independent country” (Scotland Government, 2013: 13). However, EU institutions did not show that very same enthusiasm. The EU representatives did not encourage pro-independence Scots through easy accession promises. In February 2014, the then European Commission President, José Manuel Durao Barroso, said that it would be “difficult, if not impossible” for an independent Scotland to join the EU (Syal, 2014). As López Basaguren points out (2014: 82), what was particularly striking about the Scottish Government position was their lack of reference to the difficulties of Scotland remaining in Europe, for they were very well aware, first, of the need of unanimity among the rest of EU Member States and, second, of the fact that some EU Member States were willing to show strong resistance. The EU kept a highly precautionary position (if not a clear disdain), with no promises of quick and easy Scottish membership and that had an impact on Scottish population. In fact, one of the factors deciding the 2014 referendum in favor of remaining within the UK was the risk of being left out of the EU. In effect, “uncertainty remained about what was possible and about the conditions for membership. This lack of clarity enabled the pro-UK camp to make border checks and immigration key issues in the referendum campaign” (Berbéri, 2016: 28). Equally, the decisive reason that explains the new surge of the Scottish pro-independence movement is, precisely, the UK withdrawal from the EU (Sim, 2020).

The SNP, however, has not always showed this same level of Europeanism. Before the 1970s, the SNP did not pay a particular attention to Europe. In the 1975 British referendum on continued membership the SNP campaigned in favor of “No” in order to separate politically Scotland from the rest of the UK. With a “No” in Scotland and a “Yes” in the rest of the country, the “Westminster government would appear illegitimate in Scotland through endorsing continued membership of the EC when it had been rejected in

Scotland” (Lynch, 1996: 32). However, it was not only a strategic position. There was a wide sector within the party that had taken a negative view of the EC. According to them the then EC had an undemocratic and centralist dimension (*ibid.*: 33) In any event, the SNP message was ambiguous. In fact, there were already voices within the party making the case for Scottish independence within the EC. In the 1970s Jim Sillars, who later joined the SNP, but was then the leader of a new party, the Scottish Labour Party, took the view that “the EC removed the negative aspects formerly associated with separatism and made independence for Scotland within the EC a more fruitful constitutional option” (*ibid.*: 36). At the end, in the 1975 referendum, none of the regions of Scotland voted against continued membership. The result moved the party in a more pro-European direction, emphasizing its commitment to gaining a strong role for Scotland within Europe.

In the 1980s there was a definitive shift within the party. For Lynch (*ibid.*: 38),

the new European policy was cautious in tone but clearly promoted Scottish membership of the EC as an aid to secession from the UK which would shield the Scottish economy from the disruption that political change could bring. [In 1983] Gordon Wilson described the new policy as a first-class way of pushing the advantages of political independence without any threat of economic dislocation. “Within the common trading umbrella the move to independence can take place smoothly and easily.”

The reasons of this shift were diverse. Apart from the result of the 1975 referendum on continued membership, it should be taken into account that given the growing anti-Europeanism in the British government, there were also political benefits in playing a pro-European card, a way to show Scottish distinctiveness towards the rest of the country (*ibid.*: 39) Also, new leaders with innovative political ideas brought a change in the position of the SNP towards the European integration (Laible, 2008: 87). So, the new slogan (in fact, in track since 1988) was ready: “Scotland Future: Independence in Europe”. As has been indicated, the adoption of such pro-European position involved “strategic considerations about making independence a safe constitutional option” (Lynch, 1996: 50). In other words, the SNP advocated instrumental support for the European Union by encouraging their supporters to view the EU as the means by which independence becomes feasible (Haesly, 2001: 97).

The victory of the pragmatic approach indicates a recognition that only in the EU would the self-governing polity survive (Laible, 2008: 206). This is consistent with recent empirical work on regional political party positions on

Europe (with a particular study of the SNP) which suggests that “regional political parties are likely to be strongly supportive of European integration because market integration makes small states or autonomous regions more viable economic entities” (Kincaid Jolly, 2007: 112).

Catalan nationalism, unlike the Scottish nationalist movement, has traditionally shown a particular attachment to the idea of Europe, historically inclined to strengthen ties with Europe (Vicens Vives, 1958: 298). Assuring and strengthening the links with Europe has always been a powerful way of reaffirming Catalan identity against Spanish nationalism (Mira, 2007: 70). The European destiny was a concern for Catalan intellectuals since the beginning of the 20th century. For instance, after the outbreak of World War I, Eugeni d’Ors, one of the most relevant Catalan intellectuals of the time, published a Manifesto in *Journal de Genève* entitled “Pour l’Europe. Un manifest des écrivains et de penseurs de Catalogne” (De Pedro and Solé, 1999: 45). Some Catalan federalist believed that Europe would be the solution for historic regions and in the interwar period many of them took part in the Minority Congresses promoted by the League of Nations (De Pedro and Solé, 1999: 46). Then, in the aftermath of the World War II the European integration process was seen as the opposite to the Franco regime. It kept its appealing effect among Catalan nationalists.

One of the persons who has most vigorously promoted the link between Catalanism and Europeanism is Jordi Pujol, President of the Generalitat from 1980 since 2003. In a speech delivered in Aachen in 1985 he stated that Catalonia is the only Spanish people that was born linked to Europe and not, like the others, as a reaction against the Muslims. He insisted that the objective of the other Spanish peoples was to restore the Visigoth monarchy in Toledo, while the objective of Catalans, according to him, was to promote the Carolingian empire. He said that Catalonia was the first place in Spain where Europeanism took root. Coming to Aachen meant, in his mind, not going abroad, but to the origins, since Catalonia was the first place in Spain where Europeanism took root (Pujol, 2018). In 2007, also in Germany when the region of Catalonia was the guest of honour at that year’s Frankfurt Book Fair, remembering those words, Pujol added that for Catalonia, Europe always meant modernity, progress, pluralism, democracy and peaceful coexistence of languages and peoples. This supposedly close link between Catalonia and Europe is the vision that has been promoted by the Catalan nationalist movement and that has been widely delivered in Catalonia —also by the Basque nationalist narrative (Jáuregui, 2006: 253)—. In effect, in the last decades the different Catalan nationalist political parties have been almost without contestation vigorous defenders of the European integration process. “Catalonia, next independent State in Europe” used to be one of the slogans of the Catalan

pro-independence movement. Throughout these years, polls consistently have indicated that those in favour of an independent Catalonia are significantly reduced in the event the independence process expels Catalonia from the EU and that an overwhelming 70% supports remaining within the EU in case of independence (Ubieto, 2017). It is true, however, that since October 2017 and given the clear support offered by the EU institutions in favour of the Spanish legal order, there has been a certain feeling of European disenchantment among Catalan nationalists (Pujol, 2018). Yet, Catalan nationalists have also received with joy the refusal of several European arrest warrants against former Catalan political leaders (in the context of European judicial cooperation) or the judgment of the Court of Justice of the European Union in the *Junqueras* case (C-502/19 ECLI:EU:C:2019:1115), whereby the Court decided the immunity of the elected Members of the European Parliament. Although the former Catalan Vice-President Oriol Junqueras has not been able to enjoy the benefits of the Court decision, it “has not been entirely pointless for other pro-independence politicians” like former Catalan President Carles Puigdemont and former Catalan Conseller Toni Comín, who were admitted as MEPs following the judgment (Sarmiento, 2020).

To sum up, in the case of Scotland the europeanism of the SNP has been labelled as utilitarian or instrumental, while the attachment to Europe lies at the heart of the Catalan nationalist movement not only because of economic convenience but also due to political and identity reasons. In both cases the only possible way to politically promote independence has been through affirming the will of maintenance of EU membership after secession. Otherwise, popular support for an independent Scotland or Catalonia declines.

However, the EU has also emerged as a key opponent of unilateral and unlawful secession attempts. Although during the first stage of the pro-independence process in Catalonia (from 2012 to 2014) the European Commission resisted all attempts to be drawn into the conflict, since 2014 (when it became clear that the Catalan government contemplated unilateralism) the new President Jean Claude Juncker responded firmly supporting the constitutional order of Spain. During those years, the Catalan government representatives were not even allowed to meet high-ranked EU civil servants at the European Commission (Molina, 2019). Despite some criticism, because of the manner in which the Spanish police enforced court rulings when trying to prevent the 1st October referendum from happening, the European Commission did not consider that Spain was violating values contained in Article 2 TEU. Neither has the European Commission put into question the criminal procedures in Spain against the political leaders responsible for the organization of the unlawful referendum and the unilateral declaration of independence of Catalonia. Weiler (2019: 1305) explains that “the EU and its member

states have turned a cold shoulder to the secessionist claims... [because the] very ethos of European integration discourages the Union, as such, from welcoming these movements and encouraging them by the promise of easy accession”.

After the Catalan revolt, it seems clear that in the event of non-consensual and unlawful secession, EU institutions will show a fierce opposition. In this sense, the European integration process proves to be an additional difficulty if the independence process is carried out non-consensually and unlawfully. And here we find the paradox: although on the one hand the EU framework, unintendedly, has enabled European pro-independence movements to sell a politically viable project of independence within Europe (i.e. low cost independence or with reduced uncertainties) and, therefore, it has facilitated their consolidation, on the other hand the EU also becomes a strong ally of EU Member States constitutional legal orders and a strong opponent of unilateral pro-independence attempts.

VI. CONCLUDING REMARKS

Statehood is relevant for pro-independence movements since, as Laible (2008: 23) underlines,

[Statehood] remains the sole means by which nationalists can be recognized as sovereign equals in the European political system. Regardless of the transformations of sovereignty that have occurred in EU member states over the past five decades, the state itself is still the primary means for some nationalists to achieve their goal: recognition under current EU norms as the legitimate authority over their respective territories.

In their view, statehood claims are claims for dignity, recognition and equality. In effect, nationalist parties argue that “EU integration has not erased the value of state borders and has not deprived states of so much authority that statehood has ceased to have meaning”. On the contrary, statehood still matters, because states remain dominant actors in many policy functions. Besides, states are “still recognized as the primary constitutive elements of legitimate political order in the EU and in the world system more generally” (*ibid.*: 205).

Today’s secessionist movements in West Europe have many causes and such analysis goes beyond the limits of this work. This article aims to highlight that without the perspective of the EU umbrella it is difficult to imagine some of these secessionist movements pushing so hard for independence.

There is, as has been noted, a “growing attraction of the concept of ‘independence in Europe’” (Cramer, 2015: 425). But the relatively good status of small states in the EU and the lack of EU recognition towards regions might be just sophisticated arguments to justify a simpler position: they wish independence from Spain or Italy or Belgium, but they do not know what it would be like outside. However, if at least EU membership is assured (which of course is dubious due to the unanimity rule provided for in Article 49 TEU), uncertainties are reduced. As said at the beginning of the article, the EU umbrella permits carrying out a risky and uncertain process like independence with a lifeboat (i.e. the EU). If today’s world is a safer world for small states’ survival, the EU arena (with its large single market and the free movement provisions) adds an additional layer of certainties. However, not any type of independence process can receive the supporting umbrella of the EU. The paradox lies precisely here. Although on the one hand the EU provides a unique framework for the feasibility of small States, it also guarantees the respect of the constitutional legal orders of the EU Member States. Thus, if the independence process is carried out without the consent of the parent State and against its legal order, the EU reinforces the position of its members and adds difficulties to the independence process.

Bibliography

- Alesina, A. and Spolaore, E. (1997). On the number and size of nations. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1027-1056. Available at: <https://doi.org/10.1162/003355300555411>.
- (2003). *The Size of Nations*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Antola, E. (2002). The Future of Small States in the EU. In M. Farrell *et al.* (eds.). *European Integration in the 21st century* (pp. 69-85). Thousand Oaks: SAGE. Available at: <https://doi.org/10.4135/9781446221051.n5>.
- Atzili, B. (2012). *Good Fences, Bad Neighbors. Border Fixity and International Conflict*. Chicago: The University of Chicago Press. Available at: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226031378.001.0001>.
- Barro, R. (1991). Small is beautiful. *Wall Street Journal*, 11-10-1991.
- Bartkus, V. (1999). *Dynamic of Secession: An Analytical Framework*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491214>.
- Bean, R. (1973). War and Birth of the Modern State. *The Journal of Economic History*, 33 (1), 203-221. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0022050700076531>.
- Bel, G. (2013). *Anatomia d'un desengany*. Barcelona: Destino.
- Berbéri, C. (2016). The Impact of Scotland’s Prospective Membership of the EU on the 2014 Referendum Debate: Concerns over Borders. *Études écossaises*, 18, 11-28. Available at: <https://doi.org/10.4000/etudeseccossaises.1041>.

- Brooks, L. (2020). Boris Johnson refuses to grant Scotland powers to hold independence referendum. *The Guardian*, 14-01-2020. Available at: <https://bit.ly/3hPMJGf>.
- Burrows, N. (2010). Scotland's European Strategy. In R. Scully and R. Wyn Jones (eds.). *Europe, regions and regionalism* (pp. 115-133). London: Palgrave MacMillan. Available at: https://doi.org/10.1057/9780230293151_7.
- Campbell, J. and Hall, J. (2015). *The World of States*. London: Bloomsbury.
- Castellà Andreu, J. M. (2008). Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa en la participación autonómica en la Unión Europea. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 6, 37-91.
- and Kölling, M. (2015). Asymmetrical Involvement of Spanish Autonomous Parliaments in EU Affairs. In G. Abels and A. Eppler (eds.). *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era* (pp. 269-289). Innsbruck: Studien Verlag.
- Comerford, D., Myers, N. and Rodríguez Mora, J. (2014). Aspectos comerciales y fiscales relevantes para evaluar las consecuencias económicas de una hipotética independencia de Cataluña. *Revista de Economía Aplicada*, 64, 85-130.
- Connolly, C. (2013). Independence in Europe: Secession, Sovereignty and the European Union. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 24, 51-105. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2231162>.
- Cramer, K. (2015). Do Catalans have the right to decide? Secession, legitimacy and democracy in the twenty-first century Europe. *Global Discourse: An Interdisciplinary Journal of Current Affairs and Applied Contemporary Thought*, 423-439. Available at: <https://doi.org/10.1080/23269995.2015.1083326>.
- Credit Suisse Research Institute. (2014). *The success of Small Countries*.
- Davies, G. (2006). Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time. *Common Market Law Review*, 43 (1), 63-84.
- De Pedro, P. and Solé, Q. (1999). *30 anys d'història d'europèisme català*. Barcelona: Mediterrània.
- Fazal, T. and Griffiths, R. (2014). Membership has its privileges: The Changing Benefits of Statehood. *International Studies Review*, 16 (1), 79-106. Available at: <https://doi.org/10.1111/misr.12099>.
- Fearon, J. (2004). Separatist Wars, Partition, and World Order. *Security Studies*, 13 (4), 394-415. Available at: <https://doi.org/10.1080/09636410490945965>.
- Gallagher, K. (2011). Divide and Conquer or Divide and Concede: How Do States Respond to Internally Divided Separatists? *American Political Science Review*, 105 (2), 275-297. Available at <https://doi.org/10.1017/S0003055411000013>.
- Government of Scotland, Export Statistics 2018. Available at: <https://bit.ly/2FQoqen>.
- Haesly, R. (2001). Euroskeptics, Europhiles and Instrumental Europeans. European Attachment in Scotland and Wales. *European Union Politics*, 2 (1), 81-102. Available at: <https://doi.org/10.1177/1465116501002001004>.
- Heisenberg, D. (2005). The institution of "consensus" in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*, 44, 65-90. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00219>.
- Horowitz, D. (2000). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.

- Jáuregui, G. (2006). Basque nationalism: Sovereignty, Independence and European Integration. In J. McGarry and M. Keating (eds.). *European Integration and the Nationalities Question* (pp. 255-273). London: Routledge.
- Jeffery, Ch. (2005). Regions and the European Union: Letting them in and leaving them alone. In S. Weatherill and U. Bernitz (eds.). *The Role of Regions and Sub-national entities in Europe* (pp. 33-46). Oxford: Hart.
- Katzenstein, P. (2003). Small States and Small States Revisited. *New Political Economy*, 8 (1), 9-30. Available at: <https://doi.org/10.1080/1356346032000078705>.
- Keating, M. (2004). European integration and the nationalities question. *Politics and Society*, 32 (3), 367-389. Available at: <https://doi.org/10.1177/0032329204267295>.
- and Harvey, M. (2014). The Political Economy of Small European States: And Lessons for Scotland. *National Institute Economic Review*, 227 (1), 54-66. Available at: <https://doi.org/10.1177/002795011422700107>.
- Keohane, R. (1969). Lilliputians Dilemmas: Small states in international politics. *International Organization*, 23 (2), 291-310. Available at: <https://doi.org/10.1017/S002081830003160X>.
- Kincaid Jolly, S. (2007). The Europhile Fringe? Regionalist Party Support for European Integration. *European Union Politics*, 8 (1), 109-130. Available at: <https://doi.org/10.1177/1465116507073290>.
- Laible, J. (2008). *Separatism and Sovereignty in the New Europe*. London: Palgrave MacMillan. Available at: <https://doi.org/10.1057/9780230617001>.
- Laitin, D. (1989). Linguistic revival: Politics and Culture in Catalonia. *Comparative Studies in Society and History*, 31 (2), 297-317. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0010417500015838>.
- Lake, D. (2004). The incredible shrinking State. *The Journal of Conflict Resolution*, 48 (5), 699-722. Available at: <https://doi.org/10.1177/0022002704267766>.
- Lavdas, K. (2010). *Normative evolution in Europe: Small States and Republican Peace*. London: LEQS. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1550955>.
- Linde Paniagua, E. (2013). Estado versus nación. El fin de la era de los nacionalismos en Europa. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 25, 21-46.
- López Basaguren, A. (2014). La independencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 33, 69-98. Available at: <https://doi.org/10.5944/trc.33.2014.13038>.
- Lynch, P. (1996). *Minority Nationalism and European Integration*. Cardiff: University of Wales Press.
- Mira, J. F. (2007). Catalanisme: un lloc a Europa? *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, 5, 68-74. Available at: http://lull.cat/IMAGES_175/transfer04-not01-cat.pdf.
- Moberg, A. (2002). The Nice Treaty and Voting Rules in the Council. *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 259-282. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00354>.
- Molina, I. (2019). La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas. *Real Instituto Elcano*, 25-04-2019. Available at: <https://bit.ly/3mFDaxm>.
- Morata, F. (2010). Europeanization and the Spanish territorial state. In R. Scully and R. Wyn Jones (eds.). *Europe, regions and regionalism* (pp. 134-154). London: Palgrave MacMillan. Available at: https://doi.org/10.1057/9780230293151_8.

- Pech, L. (2009). The European Union's Lisbon Treaty: Some thoughts on the "Irish Legal Guarantees". *EJIL: Talk!* [blog], 28-09-2009. Available at: <https://bit.ly/2FZkOqg>.
- Pons, X., Campins, M., Castellà, J. M. and Martín, E. (2012). *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña*. Barcelona: CEI-Marcial Pons.
- Pujol, J. (2018). Nostàlgia. *Associació Serviol*. 12-11-2018. Available at: <http://associacioserviol.cat/nostalgia>.
- Rothstein, R. (1968). *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.
- Sarmiento, D. (2020). MEP Immunity and the Junqueras Conundrum. *EU Law Live*, 15-01-2020. Available at: <https://bit.ly/32M7pe2>.
- Scotland Government (2013). Scotland's future. Your Guide to an Independent Scotland. Available at: <https://www2.gov.scot/Resource/0043/00439021.pdf>.
- Scully, R. and Wyn Jones, R. (2010). Conclusions: Europe's persisting regions. In R. Scully and R. Wyn Jones (eds.). *Europe, regions and regionalism* (pp. 239-245). London: Palgrave MacMillan. Available at: https://doi.org/10.1057/9780230293151_14.
- Sim, P. (2020). Scottish independence: Could a new referendum still be held? *BBC*, 31-01-2020. Available at: <https://bbc.in/33Lfpv8>.
- Swenden, W. (2010). The Belgian Regions and the European Union: Unintended Partners in Unravelling the Belgian State? In R. Scully and R. Wyn Jones (eds.). *Europe, regions and regionalism* (pp. 16-34). London: Palgrave MacMillan. Available at: https://doi.org/10.1057/9780230293151_2.
- Syal, R. (2014). Independent Scotland "would find it extremely difficult to join the EU". *The Guardian*, 16-02-2014. Available at: <https://bit.ly/3mNlzUj>.
- The Economist. (2014). How did it come to this?, 10-07-2014. Available at <https://www.economist.com/britain/2014/07/10/how-did-it-come-to-this>.
- Thorhallsson, B. (2000). *The Role of Small States in the European Union*. Farnham: Ashgate 2000.
- Ubieto, G. (2017). ¿Están los catalanes a favor del catexit? *El Periódico*, 28-11-2017. Available at: <https://bit.ly/32MiSdr>.
- Vicens Vives, J. and Llorens, M. (1958). *Industrials i Politics*. Barcelona: Vicens Vives.
- Walter, B. (2006). Information, uncertainty and the decision to secede. *International Organization*, 60, 105-135. Available at: <https://doi.org/10.1017/S002081830606004>.
- Weatherill, S. (2005). The Challenge of the Regional Dimension in the European Union. In S. Weatherill and U. Bernitz (eds.). *The Role of Regions and Sub-national entities in Europe* (pp. 1-33). Oxford: Hart.
- Weiler, J. H. H. (2012). Catalan Independence and the European Union. *EJIL: Talk!* [blog], 20-12-2012. Available at: <https://bit.ly/3iT9Sc7>.
- (2019). A nation of nations? *International Journal of Constitutional Law*, 17 (4), 1301-1306. Available at: <https://doi.org/10.1093/icon/moz097>.
- Wittman, D. (2000). The wealth and size of nations. *The Journal of Conflict Resolution*, 44 (6), 868-884. Available at: <https://doi.org/10.1177/0022002700044006010>.
- Wivel, A. (2005). The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor. *Journal of Common Market Studies*, 43 (2), 393-412. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2005.00561.x>.

- (2010). From Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in the European Union. In R. Steinmetz and A. Wivel (eds.). *Small States in Europe* (pp. 15-29). Farnham: Ashgate.
- Zacher, M. (2001). The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force. *International Organization*, 55 (2), 215- 250. Available at: <https://doi.org/10.1162/00208180151140568>.

FEDERALISMO Y ASISTENCIA SANITARIA: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN EN ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y ALEMANIA

Federalism and health care: Distribution of competencies and financing in the US, Canada and Germany

EVA SÁENZ ROYO

Universidad de Zaragoza

evasaenz@unizar.es

Cómo citar/Citation

Sáenz Royo, E. (2020).

Federalismo y asistencia sanitaria: distribución de competencias
y financiación en Estados Unidos, Canadá y Alemania.

Revista de Estudios Políticos, 190, 71-96.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.03>

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar las repercusiones competenciales y financieras que ha tenido la introducción de la asistencia sanitaria en los Estados federales. Para ello se hace un análisis histórico de tres Estados de larga tradición federal, pero de diferente sistema sanitario: Estados Unidos, Canadá y Alemania. No se tratará aquí cuál de ellos resulta más eficiente para la cobertura sanitaria de los ciudadanos, sino sus implicaciones competenciales (qué nivel de gobierno asume las decisiones) y financieras (qué nivel de gobierno las paga), así como la congruencia entre ambas. De este análisis puede observarse que la incorporación de la asistencia sanitaria en las estructuras federales supuso no solo una centralización de las competencias, sino también una reestructuración de las fuentes de financiación y del gasto. Por otra parte, también se observa que la capacidad financiera del centro y de las partes es la que determinará su capacidad decisoria, por encima, incluso, del formal sistema de distribución competencial. De hecho, los conflictos entre el centro y las partes en la experiencia comparada nacen no cuando se decide al margen del sistema competencial, sino cuando se decide, pero sin otorgar los recursos suficientes. De ahí que la configuración del sistema de financiación de las unidades territoriales de un Estado

federal resulte fundamental para la distribución de competencias en asistencia sanitaria en la práctica.

Palabras clave

Federalismo; asistencia sanitaria; competencias; financiación.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the decision-making and financial repercussions that the introduction of healthcare has had in the federal states. For this, a historical analysis is made of three states with a long federal tradition, but of a different health system: USA, Canada and Germany. It will not be discussed here which of them is more efficient for the health coverage of citizens, but their competencies (what level of government assumes decisions) and financial (what level of government pays them), as well as the congruence between the two. From this analysis it can be seen that the incorporation of health care in federal structures meant not only a centralization of competencies, but also a restructuring of funding sources and spending. On the other hand, it is also observed that the financial capacity of the center and of the territories is what will determine its decision-making capacity, above, even, of the formal system of competence distribution. In fact, conflicts between the center and the territories in the comparative experience are born, not when it is decided outside the competence system, but when it is decided, but without granting sufficient resources. Hence, the configuration of the financing system of the territorial units of a federal State is fundamental for the distribution of competences in healthcare in practice.

Keywords

Federalism; health care; competencies financing.

SUMARIO

I. LA INTRODUCCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESTRUCTURAS FEDERALES. II. LA INCORPORACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN ESTADOS UNIDOS. III. LA INCORPORACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN CANADÁ. IV. LA INTRODUCCIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN ALEMANIA. V. CONSIDERACIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. LA INTRODUCCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESTRUCTURAS FEDERALES

Históricamente el federalismo es un resultado del pensamiento liberal y se concibe desde su origen, en la Constitución de EE. UU. de 1787, como un instrumento más de garantía de la libertad. El federalismo original, como hijo del liberalismo, concibe una separación entre Estado y sociedad que se refleja en las competencias que asume el centro. Así, las constituciones de EE. UU. de 1787, la canadiense de 1867 y la alemana de 1871 no otorgan al centro ningún tipo de competencias en el ámbito del bienestar social. Tampoco en asistencia sanitaria.

La incorporación del Estado social en estructuras federales encontrará inicialmente algunas dificultades. La clara separación de poderes entre la federación y los estados miembros propia del federalismo más clásico no pudo mantenerse, a la vez que el centro adquiriría un protagonismo hasta entonces desconocido. De ahí que la doctrina se planteara la compatibilidad del objetivo social del Estado y el principio de organización federal.

En EE.UU. autores como Harold Laski, en un sucinto pero denso ensayo de 1939 titulado «The Obsolescence of Federalism», señalaba que es precisamente la estructura federal el principal obstáculo para llevar a cabo las reformas sociales y la distribución de riqueza necesaria para que la decadencia del sistema capitalista no derive, como está ocurriendo en la Europa de entreguerras, en dictadura. En la doctrina estadounidense hubo un elevado consenso en la consideración de que el federalismo era un impedimento para el desarrollo del Estado social (Castles, 1999: 82).

En la doctrina alemana, mientras que para algunos autores esta tensión no se produce, al menos de una manera automática (Hesse, 1984: 145), otros

describen la relación precedente como una en la que siempre uno de los elementos se ve debilitado. Aunque también se considera que el objetivo social del Estado se ve mermado en una estructura federal (Köttgen, 1960: 29), la mayor parte de los autores ven el principio de organización federal como el que sale principalmente debilitado en la interrelación (Schmitt Glaeser, 1982: 355-356).

En la experiencia canadiense, la doctrina en gran medida achaca la tardía entrada del Estado de bienestar al federalismo, considerando «la descentralización como un obstáculo en el camino de la justicia social» (Banting, 2005: 101).

Por tanto, federalismo y bienestar son dos principios que tienden a contrarrestarse mutuamente. En este sentido, gran parte de la doctrina reconoce que el federalismo ha retrasado la introducción de programas sociales en el nivel central o que los países de estructura federal gastan menos en objetivos sociales que los Estados unitarios (*vid.* Obinger *et al.*, 2005: 3-4; Banting y Corbett, 2003: 9-10). En el ámbito concreto de la asistencia sanitaria, también se constata que el gasto público ha representado históricamente un porcentaje menor de todo el gasto de salud en los Estados federales, aunque la tendencia es convergente respecto a los Estados no federales (*ibid.*: 10, 37-38).

Lo cierto es que la estructura federal acaba adaptándose al modelo de Estado social. Como veremos, en todo caso la incorporación del objetivo social en las estructuras federales supuso no solo una centralización de las competencias, sino también una reestructuración de las fuentes de financiación y del gasto. Y es que las decisiones legislativas en el bienestar social (especialmente, la asistencia sanitaria) exigen de financiación, convirtiéndose la decisión legislativa y la financiación en dos realidades que van indisolublemente unidas. O, más bien, tal y como veremos de la experiencia comparada, la capacidad financiera del centro y de las partes es la que determinará su capacidad decisoria, por encima, incluso, del formal sistema de distribución competencial. De hecho, los conflictos entre el centro y las partes en la experiencia comparada nacen no cuando se decide al margen del sistema competencial, sino cuando se decide, pero sin otorgar los recursos suficientes.

En el presente trabajo analizaremos específicamente el ámbito de la asistencia sanitaria, su incorporación en tres Estados de larga tradición federal y las implicaciones de la misma en el reparto competencial y de financiación. Esta particular selección (EE. UU., Canadá y Alemania) constituye una buena base que aporta diferentes aproximaciones a la asistencia sanitaria desde la perspectiva federal. Como se verá, cada uno de los Estados federales analizados desarrolla un diferente sistema de atención a la salud. No se tratará aquí cuál de ellos resulta más eficiente para la cobertura sanitaria de los ciudadanos, sino sus implicaciones competenciales (qué nivel de gobierno asume las

decisiones) y financieras (qué nivel de gobierno las paga), así como la congruencia entre ambas. Un conocimiento que podría orientar mejor la evolución de la distribución de competencias en asistencia sanitaria y su financiación en España.

II. LA INCORPORACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN ESTADOS UNIDOS

Si acudimos a la lista de los poderes expresamente concedidos a la Federación del art. I, sección 8 de la Constitución de EE. UU., comprobamos que nada en esta larga lista permite al Congreso aprobar una ley en materia sanitaria. No obstante, el desarrollo de la doctrina de los poderes implícitos unida a competencias más trasversales como la regulación del comercio interestatal o la cláusula de bienestar general, han terminado legitimando leyes federales en este ámbito vinculantes para los estados. También en este ámbito una amplia interpretación jurisprudencial del poder de gasto federal ha permitido el desarrollo de programas sanitarios de colaboración entre la Federación y los estados miembros en el marco de relaciones intergubernamentales. En todo caso, se observa en esta evolución una estrecha vinculación entre capacidad legislativa efectiva y su financiación. Veamos.

Si bien en un estricto esquema de federalismo dual la asistencia sanitaria no se contempla como competencia federal y, por tanto, es una función exclusiva de los estados, en 1888 el Congreso de los EE. UU. autorizó una concesión anual de 25 000 dólares para el cuidado de los veteranos de guerra norteamericanos viejos y enfermos cuidados en hogares estatales. Una enmienda el siguiente año requirió a los estados aportar lo mismo como condición para recibir los fondos federales. La gran mayoría de los estados avalaron para sí mismos la ayuda (Trattner, 1988: 354; Grodzins, 1966: 37). Se instauran ya entonces en el ámbito sanitario unas relaciones intergubernamentales basadas en concesiones dinerarias desde la Federación a los estados para realizar las prioridades marcadas federalmente. Es el nacimiento de los *grant-in-aid*¹ y de

¹ Los *grants-in-aid* son ofertas de subvención federal a los estados condicionadas al cumplimiento de un programa también federal. Los estados deciden, normalmente a través de una ley propia, participar (o no) en el programa federal. Tomada una decisión positiva al respecto, cada estado presenta sus proyectos concretos y negocia con la Unión un acuerdo específico (*agreement*), en el que se detalla el programa que aplicar y se concreta la participación financiera de las partes, según el módulo objetivo establecido. Es igualmente el Congreso quien anualmente y a través de ley dota financieramente el programa que el mismo órgano ha aprobado. A partir de ahí, la

la transición en EE. UU. de un federalismo dual propio del liberalismo a un federalismo de corte cooperativo (Sáenz Royo, 2011: 3-8), que permitiría el desarrollo de programas de asistencia sanitaria. De hecho, los estados, vulnerables a la competición fiscal, tienen limitada su capacidad de aumentar impuestos y encuentran dificultades para dedicar mucho dinero al cuidado sanitario para los pobres si no estuvieran obligados por los programas de financiación federal (Greer y Jacobson, 2010: 210, 219).

Este poder de gasto federal en materia sanitaria fue pronto avalado constitucionalmente. Ya en el auto *Com. of Massachusetts v. Mellon*, 262 US 447, 479, 480, 482, 483 (1923), en el que el Tribunal juzgaba la constitucionalidad de una ley del Congreso que atribuía subvenciones condicionadas a los estados dirigidas a la reducción de la mortalidad infantil (la Sheppard-Towner Act de 1921), rechaza considerar la demanda de invasión de los derechos de los estados por considerar que el consentimiento estatal de la subvención federal impide la afección competencial. En sentencias posteriores —*Chas. C. Steward Machine Co. v. Davis*, 301 US 548 (1937); *Carmichael v. Southern Coal & Coke Co.*, 301 US 495 (1937)— el Tribunal Supremo confirmaría que la aceptación voluntaria de los *grants-in-aid* por parte de los estados eliminaba toda tacha de inconstitucionalidad que pudiera pesar sobre los programas de subvenciones que excedieran del ámbito competencial de la Federación.

Avalada jurisprudencialmente la intervención federal en el ámbito sanitario, se sucederán diversos programas federales que terminarán culminando con la aprobación de los programas conocidos como Medicare y Medicaid. Con la Social Security Act de 1935 se prevé un *block-grant*² dirigido a la protección de la salud de madres y niños. Algo más tarde se prevén subvenciones para la construcción de hospitales (1946) o, bajo la administración de Dwight D. Eisenhower, se aprueban programas de asistencia médica de ancianos (1960). Las Community Mental Health Centers Acts de 1963 y 1965 destinaron fondos a los estados para la construcción de hospitales mentales. Finalmente, en 1965 el presidente Lyndon Johnson introdujo en la Ley de la Seguridad Social los programas conocidos como Medicare y Medicaid (títulos XVIII y XIX de la Ley de la Seguridad Social) (Sáenz Royo, 2003: 52-56, 73-78).

ejecución del programa corre a cargo de los órganos estatales competentes (entre los que destaca la agencia específica creada generalmente al efecto), bajo la supervisión de los órganos competentes de la Unión (en general, el departamento o la agencia federal correspondiente).

² Este nuevo tipo de subvención, desarrollada sobre todo durante la presidencia de Reagan, supone la agrupación de varios *grants-in-aid* referentes a una materia para permitir una mayor capacidad de decisión a los Estados.

El Medicare es un programa federal de seguro sanitario para ancianos, al que tienen acceso todos los ancianos mayores de 65 años, hayan pagado antes a la seguridad social o no. Se financia a través de impuestos federales. Tiene cuatro partes. La parte A financia la estancia hospitalaria, cuidados por enfermeras cualificadas después del hospital y el cuidado en casa. La parte B cubre las facturas básicas del médico, honorarios de laboratorios y algunos servicios médicos para pacientes no hospitalizados. La parte C permite cobertura privada cuando es aprobada por el Medicare. La parte D paga algunos de los costes de las prescripciones médicas. Todas las partes del Medicare requieren que el paciente pague al menos un pequeño porcentaje de su coste médico. La regulación de este seguro es exclusivamente federal, al igual que su financiación, aunque no se impide que los estados prevean o los individuos contraten otro tipo de protección frente a los costes de los servicios sanitarios —Sec. 1803 (42 U.S.C. 1395b)—. Como puede observarse, el programa de Medicare es ya un programa federal, sin que en esta materia se requiera para la intervención federal el consentimiento de los estados. Se trata de un cambio cualitativo del entendimiento del federalismo cooperativo que, sin embargo, no resulta discutido ni doctrinal ni jurisprudencialmente.

El Medicaid sí que responde en gran medida al esquema de los *grants-in-aid* y por tanto al federalismo cooperativo. El Gobierno federal establece los parámetros generales y da incentivos financieros importantes. Los estados financian una parte de los gastos del programa, fijan los criterios de elegibilidad, determinan los mecanismos de financiación y establecen los servicios cubiertos bajo cada programa. En algunos estados se requiere el pago de pequeñas cantidades por algunos servicios. En la mayoría de los estados, los receptores del Medicare pueden serlo también del Medicaid, lo cual permite cubrir costes que el Medicare no hace. Inicialmente creado para cubrir la asistencia sanitaria de los beneficiarios de la asistencia familiar (AFDC, mujeres y niños de bajos ingresos), a partir de los años noventa cubre a tres categorías: los que reciben la asistencia familiar, los beneficiarios del Supplemental Security Income Program (ancianos, ciegos y discapacitados) y lo que se llama grupo opcional (mujeres embarazadas y niños no cubiertos por la asistencia familiar). Inicialmente este programa fue controvertido y muchos estados rehusaron participar. Al principio, solo veinticinco estados se incorporaron al mismo, pero gradualmente se fueron sumando todos, hasta llegar a Arizona, el último, que lo hizo en 1982 (Richardson, 2019: 3).

A estos dos grandes programas sanitarios públicos se añadirían el State Children's Health Insurance program y el Veterans Affairs Health Care System. La Balanced Budget Act de 1997 estableció el State Children's Health Insurance program. Este nuevo *block-grant*, que fue añadido (título XXI) a la Ley de la Seguridad Social, da más facilidades (procesuales y financieras) para que

los programas estatales extiendan el seguro sanitario a los niños menores de diecinueve años de bajos ingresos. Los estados gozan de libertad para establecer las condiciones de sus programas, pero siempre que cumplan los estándares federales: cubrir a los pacientes ingresados y no ingresados y tratamientos de emergencia. También deben pagar por las visitas de bebés y niños y las vacunas. La mayoría de los estados cubren el cuidado psiquiátrico, incluyendo tratamientos por abuso de sustancias. El otro programa sanitario público es el Veterans Administration Health Care System. Se trata este último, al igual que el Medicare, de un programa absolutamente federal que tampoco sigue los esquemas de los *grants-in-aid*.

Los programas exclusivamente federales en el ámbito sanitario, como el Medicare o el Veterans Administration Health Care System, no han suscitado controversias constitucionales y se enmarcan precisamente en el proceso de centralización de competencias que se intensifica en EE. UU. a partir de 1965. No se cuestiona la legitimidad federal para regular y financiar la prestación sanitaria de una parte de la sociedad americana, sobre todo si no se exige la aportación financiera estatal ni se restringe la regulación estatal del mercado de seguros sanitarios.

En lo que se refiere al Medicaid, ha existido una gran disparidad en su aplicación por los estados, tanto en los servicios cubiertos como en sus beneficiarios. La legislación federal les dejaba un margen especialmente generoso para concretar a partir de qué nivel de renta una familia podía participar del mismo, siempre relacionando esta cifra con el nivel familiar de ingresos a partir del cual se establecía el umbral federal de la pobreza. En todo caso, la financiación federal ha sido muy amplia, oscilando entre el 50 % y el 74,18 % en función de la renta per cápita de los estados (Vázquez Alonso, 2014: 162-163).

A excepción de estos programas públicos sanitarios, en los años siguientes se consolida la privatización del sistema sanitario americano mediante la aprobación de leyes que se limitan a impedir que se produzcan las consecuencias más odiosas del mismo; leyes federales que, aunque muy tímidamente, empiezan a fijar unas condiciones de la prestación sanitaria e intervienen en los mercados de seguros sanitarios estableciendo unas mínimas condiciones que limitarán la libertad regulativa de los estados³. Especialmente importante

³ En 1973 se aprueba la HMO Act para la creación y consolidación de estas instituciones de aseguramiento colectivo. En 1986 se aprueba la Emergency Medical Treatment and Active Labor Act mediante la cual se obliga a atender y «estabilizar» al enfermo de urgencias. En 1988 el Congreso aprueba la Medicare Catastrophic Coverage Act, con la que se protege a los ancianos del riesgo de ruina financiera debida al coste de su

a este respecto en cuanto a la intervención en el mercado de seguros sanitarios y limitación de la regulación estatal es la Patient Protection and Affordable Care Act (en adelante, ACA), que establece un sistema de seguro sanitario obligatorio⁴ y unos mínimos estándares nacionales sobre la regulación de los seguros sanitarios que se imponen sin más a los estados, sin necesidad de su consentimiento, como una clara manifestación del llamado federalismo coercitivo. También se prevé la colaboración de los estados para la implementación del sistema a través de subvenciones fundamentalmente en dos aspectos. En primer lugar, los estados pueden ampliar voluntariamente el Medicaid para personas menores de 65 años cuya cifra anual de ingresos no supere el 138 % del nivel federal de la pobreza, cubriendo la Federación al menos el 90 % del coste añadido. En segundo lugar, la ACA exige el establecimiento de un sistema de mercado sanitario donde los individuos pueden comprar los seguros y si sus ingresos están entre el 100 % y el 400% del nivel federal de la pobreza, tener derecho a subsidios federales. A pesar de que una interpretación literal de la ley parecía exigir que para acceder a estos subsidios era necesario que el estado hubiera creado su propio mercado de seguros, el Tribunal Supremo, en *King v. Burwell* interpretó que los ciudadanos, para acceder a los subsidios, podrían optar por los seguros ofertados en los mercados estatales o en el federal (Vázquez Alonso, 2018: 88).

En realidad, es la extensión del Medicaid la que permite hablar realmente de la reforma sanitaria como una reforma que avanza en el ámbito de la asistencia sanitaria pública, ya que tenía como principal objetivo extender de forma prácticamente universal la cobertura sanitaria. Para ello, la Federación, amparándose en su poder de gasto y en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, incentiva la expansión de beneficiarios del Medicaid,

enfermedad. En 2003 se aprueba la Medicare Modernization Act, que aborda el copago en el gasto farmacéutico en un intento de reducir el incremento de los costes sanitarios. En 1996 se aprueba la Health Insurance Portability and Accountability Act, en la que se garantiza la privacidad de los datos médicos, se impide a las compañías aseguradoras eliminar a sus ya asegurados por las condiciones sanitarias preexistentes y se prohíbe la discriminación laboral por el estado de salud. Sobre la evolución de la normativa y posiciones en torno al sistema sanitario en EE. UU., puede verse más detalladamente De Lora (2010: 44-46).

⁴ El sistema del seguro sanitario obligatorio no es algo novedoso en los EE. UU.. Este sistema lleva implantado en Hawái desde 1974 (Prepaid Health Care Act) y también Massachussets aprobó en 2006 la Mandatory Health Insurance Program Act, una ley que obliga a la cobertura sanitaria para todos los residentes. En gran parte esta ley, aprobada por la mayoría de los legisladores republicanos de ese estado y siendo gobernador el republicano Mitt Romney, inspira la reforma sanitaria de Obama.

así como amplía aquellas prestaciones sanitarias que necesariamente deben estar cubiertas por el seguro médico. Este incremento del gasto público sería inicialmente financiado íntegramente por la Federación hasta 2016 y, a partir de entonces, los estados irían gradualmente aumentando su financiación hasta el 10 % en 2020.

Admitida la constitucionalidad de la ACA por el Tribunal Supremo en el asunto *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012)⁵, y tras sucesivos fracasos del legislador federal para modificar la ley⁶, el terreno de la disputa en materia sanitaria ha estado en la ampliación del Medicaid por los diferentes estados. En este terreno, mientras la Administración Obama incentivó una coherencia nacional en la asistencia sanitaria para los adultos de bajos ingresos, la Administración Trump ha incentivado una heterogeneidad entre los estados, favoreciendo siempre las opciones más restrictivas. Así, la ampliación del Medicaid se ha obstaculizado a través del federalismo ejecutivo⁷, con medidas como la eliminación de la publicidad y la información a los ciudadanos, la reducción de los períodos de posible inscripción o la aprobación de planes de seguro que apenas alcanzan los estándares mínimos marcados por la ley (Richardson, 2019: 440-448). No obstante, la resistencia de algunos gobernadores republicanos a la expansión del Medicaid les ha costado su puesto (Maine, Kansas o Wisconsin) o los votantes de estados con clara mayoría republicana han apoyado la expansión a través de iniciativas populares de referéndum (62 % da apoyo en Idaho, 53 % en Nebraska y 54 % en Utah) (*ibid.*: 448-452).

En definitiva, y en lo que aquí interesa destacar, en EE. UU. la asistencia sanitaria es predominantemente privada, aunque para determinados colectivos especialmente vulnerables se establecen seguros sanitarios públicos que dan derecho al reembolso o al pago del coste de los servicios médicos recibidos por los proveedores privados (Sobrino Guijarro, 2014: 188). En esta materia, la intervención federal se ha hecho por dos vías: a) una regulación completamente

⁵ No obstante, declaró inconstitucional la exigencia inicial de la ACA sobre la expansión del Medicaid, y que consistía en que, en el caso de no expansión, se perdería toda la financiación estatal vía Medicaid. Se trataba de lo que se conoce como una *cross-over sanction*. Muy crítica con esta interpretación del Tribunal Supremo se muestra Sobrino Guijarro (2014: 205). Otro detallado análisis en español sobre la sentencia pueden encontrarse en Vázquez Alonso (2014: 137-175).

⁶ La mayor modificación de la ACA procede de una previsión de la *Tax Cuts and Jobs Act* de 2017, que reduce a cero la multa a los ciudadanos por no mantener un cierto nivel de seguro sanitario.

⁷ Así, la Executive Order 13813, de 12 de octubre, conocida como Executive Order Promoting Healthcare Choice and Competition o Trumpcare.

federal y financiada también federalmente vía impuestos —es el caso del Medicare—, o b) en el marco de las relaciones intergubernamentales, a través del ejercicio del poder de gasto. En este caso se incentiva la regulación estatal a través de una financiación federal condicionada. Es el caso del Medicaid. La ampliación del Medicaid de una manera coherente a nivel nacional ha sido incentivada por la Administración Obama a través del ACA en el ámbito de las relaciones intergubernamentales. Ante la dificultad de derogar el ACA, la Administración Trump, también en el marco de las relaciones intergubernamentales, ha incentivado la flexibilidad de los estados para reducir sus efectos. Lo que en cualquier caso se observa es una identificación clara entre el *having a say* y el *having to pay*. De manera que, si es la Federación la que lo decide todo, también lo paga todo. Si se comparte la financiación, también se compartirá la decisión. En este caso, como se demuestra con la reforma sanitaria, a mayor voluntad federal para que se implemente una determinada medida, mayor será la participación financiera federal en la misma.

III. LA INCORPORACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN CANADÁ

La Constitution Act de 1867 no establecía específicamente la competencia en materia de asistencia sanitaria. En ese momento, la atención sanitaria se entendía como una responsabilidad de las personas o de las organizaciones religiosas o benéficas, mientras que los Gobiernos provinciales tenían la responsabilidad de «reglamentar los hospitales, los asilos y las organizaciones benéficas y de caridad» (art. 92.7).

Con el paso del tiempo, los Gobiernos provinciales fueron asumiendo funciones en la regulación, financiación y gestión de la prestación de los servicios de salud a los ciudadanos. Además, los tribunales extendieron la competencia provincial subsumiendo la política social en general bajo la competencia provincial sobre «propiedad y derechos civiles» y «cuestiones de naturaleza local o privada». De hecho, la legislación federal de 1937 de seguro social, que incluía un seguro sanitario, fue invalidada por los tribunales por invadir competencias provinciales.

No obstante, esa competencia provincial no se vio acompañada por una capacidad financiera efectiva. Si bien la sección 92.2 de la Constitution Act de 1867 reconocía a las provincias la capacidad de recaudar impuestos directos, esta capacidad fue escasamente utilizada por su general impopularidad. Sin embargo, la capacidad impositiva directa e indirecta de la Federación (sección 91.3) le dio a esta desde el comienzo una supremacía financiera que explicará su creciente protagonismo en el ámbito sanitario a través del poder de gasto (Frédéric, 2016: 290-291). Desde la II Guerra Mundial, la posición financiera

del Gobierno federal fue más fuerte que la de las provincias. El Gobierno federal decidió no abandonar los impuestos federales que había establecido durante la guerra y sus ingresos los utilizó para impulsar que las provincias crearan o expandieran programas sanitarios, de educación postsecundaria o de protección social. Fue el nacimiento del Estado de bienestar moderno en Canadá y pretendía no volver a la situación generada por la Gran Depresión (Lazar *et al.*, 2002: 17-18).

Efectivamente, el poder de gasto federal se ha convertido en Canadá en el mayor fundamento constitucional para una expansión federal en el ámbito sanitario⁸. En este ámbito, decisión y financiación han ido siempre de la mano, y cuando no ha sido así es cuando se han generado los conflictos. De acuerdo con la doctrina constitucional canadiense del *spending power*, «el Parlamento federal puede gastar o prestar sus fondos a cualquier Gobierno, institución o individuo que elija, para cualquier propósito que elija; y la concesión o el préstamo pueden conllevar cualquier condición que elija, incluyendo condiciones que no podrían directamente legislar» (Banting, 2005: 93). Este poder no aparece explícitamente en la Constitución, pero algunos autores lo infieren de las previsiones del Consolidated Revenue Fund (sección 102, Constitution Act, 1867), el poder impositivo federal (sección 91.3, Constitution Act, 1867), el poder de legislar en relación a la deuda pública y a la propiedad (sección 91.1.^a, Constitution Act, 1867), el poder impositivo directo de las provincias (sección 92 [2], Constitution Act, 1867) y respecto a las fuentes naturales (sección 92 A [4], Constitution Act, 1867), y el poder de apropiarse de fondos federales (sección 106, Constitution Act, 1867) (Gauthier, 2017: 264)⁹.

Durante la II Guerra Mundial, el Gobierno federal tenía unos ambiciosos propósitos para establecer, una vez finalizada la guerra, un sistema de seguro social, incluyendo un seguro sanitario público. Este ambicioso

⁸ Al margen de su competencia explícita para hacerse cargo de los servicios de salud para los miembros de las Fuerzas Armadas Canadienses, la Real Policía Montada de Canadá, los presos de las cárceles federales y la población indígena con estatuto legal. Además, financia y presta servicios de detección de enfermedades, cuarentena y tratamiento para inmigrantes o refugiados antes de que entren en Canadá (Fritz, 2003: 88).

⁹ Desde la aprobación de la sección 36 de la Constitution Act de 1982, la compensación interterritorial tiene su específica previsión y no se incluiría en el concepto que manejamos de *spending power*. Las principales diferencias radicarían en que las transferencias para la compensación no pueden ser condicionadas y su cuantía no es discrecional, sino resultado de una aplicación matemática. En este sentido: Banting (2005: 93); Frédéric (2016: 304-305, 314).

propósito fue rechazado en la Conferencia sobre la Reconstrucción en 1945, y encontró la principal oposición en las provincias de Ontario y Quebec (Lazar *et al.*, 2002: 2-3). De ahí que inicialmente la acción federal se limitara a conceder *grants* a las provincias para la construcción de hospitales e iniciativas de salud pública introducidas en 1948.

Fue en el ámbito provincial donde se empezó a establecer un sistema sanitario universal. En 1947 el Gobierno de Saskatchewan implementó un seguro hospitalario universal. A continuación le siguieron British Columbia y Alberta y pronto la iniciativa se extendió a otras provincias. A partir de ese momento, las provincias demandaron un programa federal que estableciera unos estándares mínimos, incluida ya Ontario. En 1957 el Parlamento canadiense aprobó por unanimidad la Hospital Insurance and Diagnostic Services Act. Se trataba de un programa de seguro hospitalario universal que cofinanciaba los programas provinciales. Para recibir la financiación federal, los programas provinciales tenían que cubrir a todos los residentes de la provincia en igualdad de condiciones, incluidos servicios específicos de diagnóstico y limitando el copago de los servicios. En cuatro años todas las provincias se acogieron al programa federal a través de acuerdos bilaterales. La última fue Quebec en 1960.

El siguiente paso fue la extensión del seguro sanitario a los servicios médicos. En este caso la polémica fue algo superior. Una vez más, esta extensión se produjo primeramente en el ámbito provincial. Concretamente, el seguro sanitario se extendió a los servicios médicos con el Gobierno socialista en Saskatchewan en 1962. El éxito de la ampliación impulsó al Gobierno federal, liderado por el Partido Liberal con el apoyo de los socialdemócratas, a aprobar un programa sanitario universal en el ámbito de las relaciones intergubernamentales (The Medical Care Act de 1966). Aunque las provincias con Gobiernos conservadores como Ontario, Alberta y British Columbia apostaban por el seguro médico privado y restringir la cobertura pública a los mayores y los más necesitados (siguiendo el modelo estadounidense), su electorado se mostró favorable al programa federal y todas las provincias terminaron acogéndose al programa en 1971. En este caso no se necesitaron acuerdos bilaterales expresamente. Simplemente las provincias tenían que cumplir las condiciones marcadas en la ley federal.

Por tanto, el Gobierno federal consigue en Canadá establecer unos estándares mínimos en materia sanitaria con la Medical Care Act, cuya legitimidad no se basa en su competencia legislativa, inexistente en este campo, sino a través de su poder de gasto. Para acogerse al programa federal y obtener la financiación federal de la mitad del coste sanitario provincial se exige que los planes provinciales otorguen una cobertura universal a todos los residentes (*universalidad*), cubran todos los «servicios médicos necesarios» (*globalidad*),

aseguren una *pública administración* de los planes y garanticen la *portabilidad* de los beneficios fuera de la provincia, es decir, reembolsen a otra provincia los gastos sanitarios de sus residentes fuera de su provincia. Dentro de estos parámetros, las provincias regulan todas las instituciones sanitarias y la profesión médica, negocian las tasas a pagar por el servicio o definen cuáles son los «servicios médicos necesarios» (Banting, 2005: 112-113). Mientras se observan diferencias apreciables en cuanto a la organización de la prestación, apenas se reconocen diferencias en cuanto a la definición de lo que incluye «los servicios médicamente necesarios» (Banting y Corbett, 2003: 18). También se observan diferencias apreciables en cuanto al acceso a los medicamentos fuera de los hospitales, los cuidados sanitarios para dependientes (*facility-based nursing care*) o los cuidados en el hogar (*home care*), ya que no existen en estos ámbitos estándares federales. Todas las provincias tienden a cubrir los medicamentos de las personas mayores de bajos ingresos y las personas que reciben asistencia social, pero respecto al resto de los ciudadanos las diferencias entre las provincias son muy sustanciales (Lazar *et al.*, 2002: 8). Algunas provincias provén servicios de asistencia dental u óptica a los residentes que reciben asistencia social (Marchildon, 2018: 44, 47).

El establecimiento de estándares federales en la asistencia sanitaria ha sido aceptado por el Tribunal Supremo canadiense. En *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)* el Tribunal Supremo reconoce que la sanidad es una competencia exclusiva de las provincias, pero añade: «Esto no impide que el Parlamento federal juegue un papel de liderazgo en la provisión de una asistencia sanitaria universal y gratuita en toda la nación. Se ha hecho así empleando su inherente poder de gasto para fijar estándares nacionales en los programas sanitarios provinciales» (traducción propia) (*Eldridge v. British Columbia* [Attorney General], 1997 CarswellBC 1939, 1997 CarswellBC 1940, [1997] 3 S. C. R. 624 [S. C. C.], p. 647 [S. C. R.]).

Con la crisis de los años setenta, aproximadamente el 35 % de los ingresos federales se dirigían al pago de los intereses de la deuda federal (Banting, 2005: 117). El Gobierno federal, que a través de los *grants* financiaba la mitad del gasto de los programas sanitarios provinciales, veía cómo el nivel de gasto provincial determinaba su propio nivel de gasto. De ahí que convino con las provincias aprobar un *block grant* en el ámbito sanitario en 1977 (Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act). La mayor capacidad decisoria y flexibilidad para las provincias, se convirtió automáticamente en una menor responsabilidad financiera por parte de la Federación, que ya no se veía afectada por el gasto sanitario provincial. Desde 1978, la transferencia federal ha fluctuado entre el 25 % y el 30 % del total del gasto provincial en «asistencia sanitaria necesaria» (Marchildon, 2018: 47). El Gobierno federal ganaba en la predictibilidad de su compromiso financiero,

ya que las transferencias se elevaban según el crecimiento económico y no según el gasto provincial. Es decir, las contribuciones a las provincias se desvinculaban de los gastos reales de los programas provinciales en servicios hospitalarios y médicos (Fritz, 2003: 89). A partir de ese momento, las transferencias sanitarias federales se hicieron en forma de una transferencia monetaria anual y una transferencia impositiva (el Gobierno redujo sus impuestos y las provincias lo aumentaron en la misma cantidad). Mientras que el Gobierno federal mantiene que la transferencia sanitaria incluye ambos conceptos, las provincias consideran solo la transferencia monetaria. En cualquier caso, desde los años setenta hasta el año 2000 hay una clara reducción de la financiación federal sanitaria que ha generado multitud de conflictos entre el centro y las partes. De hecho, bajo el *blockgrant system*, el sistema sanitario durante los años ochenta y noventa compartió muchas características de los *unfunded mandates* de los EE. UU. (Banting, 2005: 123). O lo que es lo mismo, un desequilibrio entre la decisión y la financiación de la que nacen tensiones entre el Gobierno nacional y los provinciales.

Teóricamente, gracias al apoyo que los canadienses demostraron respecto al modelo sanitario existente, el Gobierno federal, especialmente cuando los liberales estuvieron en el poder, se erigió en el garante del modelo sanitario universal contra los esfuerzos de los Gobiernos provinciales conservadores para introducir el sector privado en este ámbito. Así, en 1984 el Gobierno liberal aprobó la Canada Health Act (CHA), incluida a partir de 1996 en la Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, que además de las condiciones de universalidad, globalidad en los servicios, accesibilidad, portabilidad y Administración pública, introduce medidas como son fijar un máximo en el retraso en la atención de urgencias, y prohíbe la práctica conocida como *extra-billing* (un suplemento que los médicos empezaron a cargar sobre las pacientes), reduciendo la transferencia federal en los casos que se diera. Finalmente, todas las provincias se sometieron a la prohibición federal, aunque tuvieron que pagar de sus presupuestos las compensaciones a los médicos, pero la defensa federal teórica venía acompañada de sustantivos recortes económicos. Los presupuestos de 1995 introdujeron un amplio *block grant*, la Canada Health and Social Transfer (CHST), que redujo los pagos a las provincias dramáticamente. Es precisamente en los años noventa, con la fuerte reducción de la financiación federal, cuando los Gobiernos provinciales, comenzando con el de Saskatchewan, emprenden una reestructuración de la gestión y organización de los servicios de salud que tenía como objetivos mejorar la coordinación y eficiencia del sistema y, con ello, reducir los gastos anuales (Fritz, 2003: 91-93).

Frente a un debate político prolongado en el que las provincias ponían en evidencia la falta de coherencia entre el mantenimiento federal de las

condiciones que debía tener la prestación sanitaria canadiense y una cada vez menor implicación financiera, a partir de 1999 la Federación recuperó poder impositivo y aumentó sus transferencias condicionadas en materia sanitaria. En 1999-2000, el Gobierno federal comenzó a aumentar la Canada Health and Social Transfer (CHST), de manera que en 2000-2001 su apoyo a los servicios de salud provinciales se encontraba en el mismo nivel que en 1995-1996. En 2000 un pacto entre el Gobierno federal y los Gobiernos provinciales, exceptuando Quebec, establece que los cambios en la financiación federal se harán previa consulta intergubernamental (*ibid.*: 95). En este sentido, la interdependencia entre los Gobiernos federal y provincial se gestiona a través de un sistema de relaciones intergubernamentales, al que se ha sumado la creación de agencias intergubernamentales cuyas sedes se sitúan fuera de la capital. Quebec permanece al margen de la mayor parte de este sistema de coordinación nacional (Marchildon, 2018: 50-52). Desde el año 2004 se aprobó la Canada Health Transfer, en la que no se observan cambios fundamentales de diseño (*ibid.*: 55).

En definitiva, la lucha por el control del Estado de bienestar canadiense se plantea desde las fuentes de financiación: el control de los impuestos conlleva la posibilidad de gasto y, en definitiva, de decisión. En esta lucha, el poder de la Federación fue alto durante el establecimiento de los estándares mínimos federales al comienzo del Estado de bienestar moderno en Canadá. La reducción del peso de la financiación federal respecto a la provincial se corresponde con una reducción del papel decisivo de la Federación. El desequilibrio se produce en los años noventa, cuando la Federación trata de garantizar unos mínimos federales, pero a costa de los presupuestos provinciales. Ya en el siglo XXI la Federación incrementó su financiación con el objetivo de tener una mayor capacidad decisoria (Banting, 2005: 103-104), pero sin alcanzar los niveles originarios: la actual financiación federal oscila entre el 25 % y el 30 % del gasto provincial en servicios médicos y hospitalarios y menos del 20 % del total de gasto provincial en servicios sanitarios (Marchildon y Bossert, 2018: 15; Marchildon, 2018: 55). En todo caso, la reducción en la financiación federal en Canadá ha llevado a una mayor autonomía a las provincias que financian la mayor parte del gasto sanitario a través de impuestos propios. El gasto sanitario consume desde 2005 casi el 40 % de los presupuestos provinciales (exceptuando la deuda). Además, las provincias tradicionalmente más pobres como New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island y Newfoundland y el Labrador, reciben del fondo federal de redistribución, incondicional, cantidades suplementarias que les permiten prestar servicios similares con niveles parecidos de impuestos en otras provincias (*ibid.*: 60-61).

IV. LA INTRODUCCIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN ALEMANIA

El nacimiento del Estado de bienestar alemán se sitúa entre 1883 y 1889 bajo la Constitución de 1871. El catálogo de competencias legislativas del *Reich* del art. 4 de la Constitución de 1871 (Güldner, 1918: 110), dado que reflejaba solo la concepción liberal de la relación entre Estado y sociedad, no incluyó ninguna política social. A pesar de la inhibición en materia social que la Constitución parecía imponer al *Reich*, este se hizo cargo de la protección de los trabajadores y fue el origen de la seguridad social alemana.

Inicialmente, Bismark intentó establecer un sistema de seguros sociales financiados por los presupuestos del centro y administrados por agencias centrales. No obstante, este intento fracasó por la oposición de los *länder* en el Bundesrat. Finalmente, en junio de 1883 se aprobó el seguro sanitario basado en las cotizaciones de los trabajadores.

Esto supuso para el centro una nueva responsabilidad legislativa, además de la necesidad de establecer una Administración central encargada de controlar el nuevo sistema de seguros sociales. Y todo ello sin mayor controversia, fundamentalmente debido a que el sistema de asistencia social regional se comprobó claramente insuficiente frente al creciente movimiento de los trabajadores en el despertar de la industrialización alemana en el último cuarto del siglo diecinueve.

En la República de Weimar la posición predominante del centro en el ámbito del bienestar social se consideró necesaria por la percepción de una situación de emergencia global provocada por la posguerra, la inflación y la crisis económica mundial (Münch, 1997: 77). Estas nuevas percepciones fueron plasmadas explícitamente en la Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919.

Con esta Constitución se advierte el cambio profundo que experimenta el papel del Estado en la sociedad. Paralelamente al reconocimiento de derechos sociales y económicos, y a la función de los poderes públicos no limitada a garantizar el libre juego de los factores económicos, sino encaminada a la satisfacción de ciertas necesidades elementales (Corcuera Atienza, 1997: 63-68), el poder central ve aumentar considerablemente sus competencias en el ámbito del bienestar. Especialmente se le reconoció al *Reich* una legislación de necesidad (*Bedarfsgesetzgebung*), según la cual tenía la legislación sobre el bienestar social en tanto en cuanto existiera la necesidad de regulación unitaria (art. 9). La introducción de esta cláusula general dio en la práctica un poder casi ilimitado para pasar por alto los límites competenciales.

Las competencias sociales del *Reich* se vieron igualmente favorecidas por el fortalecimiento de su autonomía financiera, frente al recorte que sufrieron tanto los *länder* como los municipios (arts. 8 y 11). La centralización

legislativa en materia fiscal que permitía la Constitución se convirtió en centralización financiera con la aprobación en 1920 de la primera ley que reconocía a la Federación impuestos sustanciales propios. Mientras que previamente el *Reich* había dependido de las transferencias de los *länder*, ahora estos dependían de las transferencias procedentes del presupuesto federal. A mediados de los años veinte, el Gobierno central se convirtió, por primera vez, en el mayor receptor de impuestos (Manow, 2005: 235-237). Esta supremacía financiera le permitió una intervención en el ámbito asistencial propio de los municipios y de los *länder* a través de subvenciones condicionadas a los mismos, así como subvenciones federales a particulares y organizaciones conocidas como «administración de fondos» (*Fondsverwaltung*) (Medina Guerrero, 1992: 146-162).

La centralización en política social durante la Constitución de Weimar no encontró otra objeción entre los *länder* que la relativa a la forma de reparto de los costes. La solución política a dicho conflicto fue la construcción del Estado de bienestar de base esencialmente contributivo, con lo que las balanzas fiscales de los *länder* y de la Federación quedaban al margen. De hecho, el seguro sanitario está casi completamente financiado vía contributiva, lo cual evitó los conflictos esencialmente financieros que se dieron en otros sectores del bienestar (Manow, 2005: 239-240).

Debido precisamente a que la organización del Estado social alemán era en gran medida independiente del federalismo, la abolición de los *länder* en 1934 apenas tuvo impacto directo sobre el Estado de bienestar. Lo que se produjo entre 1933 y 1945 podría ser sintetizado como «racionalización, extensión de los sujetos protegidos y una mayor centralización, pero no podría ser calificado como una ruptura radical con los principios organizativos tradicionales» (*ibid.*: 244). De hecho, los pensionistas fueron integrados en el seguro sanitario en 1941.

Tras la caída del régimen nazi, comenzó en 1945 el proceso de reestructuración de los *länder*, que hasta la inauguración de la república federal con la Ley Fundamental de Bonn en 1949, se hicieron responsables de los programas de protección social existentes. Lo curioso fue que el centro reclamó la responsabilidad política de las políticas sociales entre 1949 y 1953 y los *länder* no pusieron ningún obstáculo. Se trataba más bien de una cuestión de necesidad. Los *länder* partían de muy diferentes condiciones económicas y habían sido afectados de forma muy diferente por la guerra, de manera que hubo un consenso implícito sobre la debilidad de un Estado social descentralizado y la necesidad de que los alemanes disfrutaran de una «uniformidad de condiciones de vida».

La Ley Fundamental de Bonn de 1949 introdujo en su art. 20.1 la fórmula de un Estado federal social. Con ello se combinaron dos principios

que, si bien procedían de la República de Weimar, sin embargo, no se habían considerado en su interacción. Se constata con esta fórmula que en Alemania la salvaguarda de los derechos sociales no tiene lugar en el marco de un Estado unitario, sino más bien en un Estado federal. Por tanto, no solo la Federación o *Bund*, sino también los estados miembros o *länder*, estarán obligados a ese fin social. No obstante, en los debates constituyentes, en general, se estuvo de acuerdo en que la legislación sobre la política social debía mantenerse en el nivel central (Sáenz Royo, 2003: 111).

Consolidando la ya importante concentración federal de poderes en el terreno social operada bajo el régimen de la República de Weimar, la Ley Fundamental de Bonn, ya en su versión original de 1949 y a través de sucesivas reformas, atribuye a la Federación el haz preciso de competencias legislativas para asegurarle la dirección de la política social. En materia sanitaria no se hace una mención específica, aunque le otorga al *Bund* una competencia legislativa concurrente, en su modalidad «perfecta» (cuya virtualidad esencial consiste en el desplazamiento de la legislación de los *länder* y la atracción de la materia hacia la esfera de la competencia federal, en un régimen equiparable a la exclusividad) sobre —una genérica— previsión social, financiación de hospitales y regulación de la tarifa hospitalaria.

Hay que advertir, no obstante, que el *Bund* solo puede hacer uso de este derecho legislativo si se aprecia una necesidad de regulación (art. 72 LF). La virtualidad práctica de este límite, que había sido impuesto por los aliados, fue mínima, ya que se interpretó que la existencia de una necesidad de regulación del *Bund* sería evaluada por el propio legislador federal. Su revisión por el Tribunal Constitucional solo sería admisible en caso de abuso. El Tribunal Constitucional Federal confirmó esta interpretación¹⁰. Con ello, la valoración de la «necesidad» quedaba en un ámbito puramente político, no sometido a criterios jurisdiccionales. Por tanto, esta fórmula acabó convirtiéndose en la principal legitimación federal para monopolizar legislativamente los ámbitos propios del bienestar social, incluido el seguro sanitario (Sáenz Royo, 2003: 127-128). En concreto, el Tribunal Constitucional alemán ha confirmado la constitucionalidad de la legislación federal en el área del seguro sanitario porque dicha legislación se considera necesaria para asegurar las condiciones mínimas uniformes de vida en toda la Federación (BVerfG, 2005; Greß y Heinemann, 2018: 76).

A esto se añadió el art. 125 LF, que había sido pasado por alto por los aliados. Según este artículo, los *länder* no solo pueden ser excluidos de la

¹⁰ Vid. *BverfGE* 2, 213 (224-225) de 22 de abril de 1953; *BverfGE* 4, 115 (127) de 1 de diciembre de 1954; *BverfGE* 13, 230 (233-234) de 29 de noviembre de 1961.

legislación concurrente por medio de una legislación del *Bund* futura, sino también por la actuación de anteriores legisladores, especialmente del *Reich*. Dado que la legislación social desde la época del imperio había sido marcada de forma decisiva por el Estado central, el art. 125 conllevó que la dominación legislativa del *Bund* fuera automáticamente continuada.

La centralización legislativa en materia de seguro sanitario ha sido incuestionada en la República Federal de Alemania. En primer lugar, porque los dos grandes partidos políticos mayoritarios (el SPD y la CDU) han estado básicamente de acuerdo en la política sanitaria. Este consenso político se ha demostrado tanto en tiempos de expansión como en tiempos de recortes, así como en tiempos en los que el Bundesrat ha podido funcionar como cámara contramayoritaria por estar dominada por el partido de la oposición en el Bundestag. En este sentido, hubo consenso con la reforma sanitaria de 1988, la reforma sanitaria del segundo Gobierno de Schröder en 1992, con la introducción en 1994 del seguro de cuidados de largo plazo o en la reforma propiciada por el Gobierno de coalición entre socialdemócratas y los verdes en 2003 (Manow, 2005: 254-255; Greß y Heinemann, 2018: 77). En segundo lugar, tampoco ha existido conflicto con los *länder* por la sencilla razón de que los costes sanitarios se han externalizado, de modo que son pagados a través de contribuciones de los empleadores y los empleados. Así, por ejemplo, la aprobación de la ley de seguro de cuidados de largo plazo, que se preveía pagar a través de contribuciones sociales, alivió económicamente a los municipios y a los *länder* que hasta ese momento tenían que pagar vía impuestos la asistencia de las personas con discapacidad y los ancianos.

La administración del seguro sanitario corresponde a los diferentes fondos sociales, administrados y financiados por los empresarios y trabajadores. Para las personas jubiladas y desempleadas, los fondos de jubilación y de desempleo, respectivamente, asumen el papel financiero del empleador. Estos fondos comenzaron como organizaciones profesionales regionales, como fondos de empresa o como instituciones de ayuda colectiva para determinados grupos profesionales. Pero, de la misma forma que ocurrió con la pensión de jubilación, los fondos de seguros sanitarios para los trabajadores profesionales (*white collar employees*, frente a los trabajadores manuales, *blue collar employees*) empezaron a organizarse suprarregionalmente, incluso como organizaciones nacionales, lo cual favorecía su funcionamiento y reducía el coste de las cotizaciones. El proceso de centralización de los sistemas de seguros sanitarios continúa hasta la actualidad, muy vinculado con las ventajas económicas que supone (Manow, 2005: 226-229). Este proceso de concentración y centralización ha reducido el número de fondos desde los 20 000 a finales del siglo XIX hasta los 118 en 2016 (Greß y Heinemann, 2018: 74).

En definitiva, en Alemania el legislador federal define las funciones fundamentales del sistema de seguro para la salud, que cubre más del 90 % de la población. En este sentido, el legislador federal establece los principios que rigen las tasas de aportación (el copago), incluyendo las tarifas máximas, los servicios que han de ser cubiertos y los presupuestos máximos para el sector hospitalario, atención ambulatoria y farmacéutica. Desde la reforma sanitaria de 2007 el legislador estatal regula la cotización en función de la renta percibida. Dentro de estos estándares mínimos, los fondos sociales independientes diseñan específicamente los servicios de salud que cubrirán, fijan las tasas de aportación y negocian los contratos con las organizaciones que representan a los médicos y a los hospitales (Banting y Corbett, 2003: 14; Greß y Heinemann, 2018: 80). La supervisión de que los fondos sociales cumplan con la legislación federal es una responsabilidad compartida entre la Federación y los *länder* (arts. 30, 83 y 87 LF). Mientras el Gobierno central es el responsable de supervisar los fondos sociales y las organizaciones médicas y hospitalarias que operan en el ámbito federal, los *länder* se ocupan de la supervisión de esas organizaciones que funcionan en su ámbito territorial (*ibid.*: 77-79).

El problema de rigidez e inflexibilidad institucional alemana, con un Bundesrat que puede funcionar como cámara contramayoritaria, explica dos cuestiones en materia de asistencia sanitaria. Por una parte, la dificultad para introducir cualquier reforma sustancial en esta materia (Marchildon y Bossert, 2018: 9). Por otra parte, que se haya optado por un sistema contributivo que no exige un —difícil— aumento de impuestos para financiar un sistema con crecientes demandas (Manow, 2005: 247-253). No obstante, en la última década se ha incrementado la financiación federal a través de impuestos. Aunque el 90 % del gasto en asistencia sanitaria es de carácter contributivo, desde la contribución federal impositiva se ha incrementado el espacio de decisión del Gobierno central (Greß y Heinemann, 2018: 79-80, 86). Es una muestra más de la interdependencia entre la capacidad de decisión y su financiación en un sistema sanitario como el alemán, en el que existe una clara tendencia a la centralización legislativa y concentración de los fondos sociales.

Para terminar, en lo que respecta a la propiedad de los servicios que se prestan, son mayoritariamente privados (la atención ambulatoria, la dental, la farmacéutica). Solo una parte de los hospitales son públicos. En este caso, son los Gobiernos de los *länder* los principales responsables de su planificación y de la financiación del coste de capital como el edificio o el equipamiento médico (el coste de funcionamiento es financiado por los fondos sociales). No obstante, la Federación, en ejercicio de su poder de financiar proyectos de inversión de los *länder* (art. 104.a4 LF tras la reforma de 1967-1969), aprobó la Ley de Aseguramiento Económico de Hospitales de 29 de junio de 1972, en la que las ayudas se reparten en función de las previsiones generales

contenidas en el programa federal. Esta financiación federal tuvo un importante recorte durante el Gobierno de Helmut Kohl al pasar los *länder* a asumir desde enero de 1985 la total responsabilidad para la planificación y financiación de sus hospitales (Sáenz Royo, 2003: 143-145). Esta responsabilidad de financiación se ha traducido en un amplio margen de decisión de los *länder* en este terreno y considerables diferencias entre ellos, lo que ha sobredimensionado las camas por habitante y ha encendido el debate acerca de la ineficiencia de la planificación descentralizada de hospitales. En todo caso, las propuestas de que sean los fondos los que planifiquen y financien los hospitales han contado con el veto de los propios *länder* (Greß y Heinemann, 2018: 81-84; Mätzke, 2013: 194-196).

V. CONSIDERACIONES FINALES

Los tres Estados federales analizados han desarrollado muy diferentes sistemas de atención a la salud. EE. UU. tiene un sistema de prestación sanitaria fundamentalmente privada en el que son los individuos los que tienen que contratar su seguro de salud y solo determinados colectivos especialmente vulnerables tienen un seguro sanitario público, financiado por impuestos federales (Medicare) o compartidamente entre la Federación y los estados (Medicaid). En Canadá se ha desarrollado una asistencia sanitaria pública y universal financiada a través de impuestos federales y provinciales. Alemania ha desarrollado un sistema contributivo regulado y controlado desde el centro, en el que los seguros sanitarios son gestionados por sistemas corporativistas y financiado fundamentalmente a base de las contribuciones de los trabajadores y empresarios. A pesar de esta diversidad en los sistemas, respecto a la distribución de competencias y su financiación se observan una serie de patrones comunes.

En primer lugar, de la experiencia comparada se deduce que la introducción de la asistencia sanitaria en estructuras federales supuso una centralización de competencias. En EE. UU. y Canadá esa centralización se hace primero por la vía de hecho, financiando los programas sociales que se aplican a los territorios (siguiendo el principio de «quien paga decide»), y luego esa vía de hecho se avala jurídicamente a través de una interpretación jurisprudencial amplia del poder de gasto. En Alemania se avala una fuerte centralización regulatoria mediante una interpretación amplia de la competencia legislativa federal para fijar los mínimos en el bienestar social. En este caso, los *länder* no pusieron ningún inconveniente a la centralización legislativa del seguro sanitario, existiendo un consenso implícito sobre la debilidad de un Estado social descentralizado y la necesidad de que los alemanes disfrutaran de una «uniformidad de condiciones de vida».

En segundo lugar, de la experiencia comparada también puede deducirse que, si la financiación no se realiza al margen del sistema federal (Alemania), la capacidad financiera del centro y de las partes es la que determinará su capacidad decisoria, por encima —incluso— del formal sistema de distribución competencial. Existe en materia de asistencia sanitaria en EE. UU. y Canadá una tendencia a permitir que desde el centro se fijen unos estándares mínimos en toda la Federación y financiados por ella, obviando incluso la distribución formal de competencias, y que en sí misma resulta poco discutida por las unidades territoriales. En EE. UU. no ha sido discutido el Medicare, que es un programa exclusivamente federal y financiado por los presupuestos federales. En Canadá son las propias provincias las que en su origen solicitan el establecimiento de unos estándares nacionales con la consiguiente financiación federal.

En tercer lugar, el conflicto entre el centro y las partes en materia de asistencia sanitaria se produce fundamentalmente en el ámbito de la financiación, cuando desde el centro no se otorgan los recursos suficientes. En este punto se observa una clara diferencia entre el sistema alemán, de naturaleza contributiva, y los sistemas estadounidense y canadiense, de naturaleza impositiva.

En Alemania se ha evitado el posible conflicto al establecer un marco de financiación ajeno a los presupuestos federales y territoriales. En todo caso, la financiación por un nivel de gobierno ha conllevado necesariamente la decisión. Así, la incorporación de financiación impositiva federal en el sistema de seguros ha ampliado el papel del Gobierno federal. Por otra parte, la financiación de hospitales públicos por parte de los *länder*, les ha permitido su planificación.

En EE. UU. y Canadá, cuando el centro ha financiado solo en parte el programa de asistencia sanitaria, los conflictos se han producido cuando se ha tratado de reducir la financiación federal y mantener la decisión legislativa. Y es que, en el momento en el que se comparte la financiación y la decisión resulta complicado discernir lo que corresponde a cada uno¹¹. En todo caso, se observa que cuando hay una fuerte voluntad federal de que algo se imponga, se aporta una fuerte financiación federal. Es el caso del nacimiento

¹¹ La Unfunded Mandates Reform Act, aprobada en EE. UU. en 1995, intenta resolver este problema. En caso de aprobar una legislación que exija dinero, es necesario incluir una estricta memoria económica y consultar a los Gobiernos de los territorios que han de aplicarla. No obstante, establece numerosas excepciones. El problema no se ha terminado de resolver y la Unfunded Mandates Information and Transparency Act 2019, en tramitación, trata de mejorar la forma de calcular los costes de la legislación federal dando más capacidad a los jueces para valorar lo adecuado de la medición.

de la asistencia sanitaria canadiense, cuando para establecer la universalidad y la cobertura total de los servicios sanitarios a través de la Hospital Insurance and Diagnostic Services Act de 1957 y la Medical Care Act de 1966, la Federación se compromete a financiar la mitad de los gastos en los que incurran las provincias. Esa financiación fue la garantía de que todas las provincias terminarían implantando la sanidad universal, pública y con amplias coberturas. También es el caso de la última reforma sanitaria de Obama, en la cual, para universalizar la asistencia sanitaria mediante la ampliación del Medicaid, se financia esa ampliación casi exclusivamente con los presupuestos federales.

En todo caso y a la larga, el control sobre los recursos financieros ha determinado el ámbito de la decisión política en asistencia sanitaria en los Estados federales, por encima de las prescripciones jurídicas (Marchildon y Bossert, 2018: 19; Costa-Font y Greer, 2013: 17). En este sentido, la lucha por el control de la asistencia sanitaria se plantea desde las fuentes de financiación: el control de los impuestos conllevaba la posibilidad de gasto y, en definitiva, de decisión. La forma de configurar la financiación de los territorios será, pues, determinante en la configuración sustancial de la asistencia sanitaria. Por encima, incluso, del formal sistema de distribución competencial.

Bibliografía

- Banting, K. (2005). Canada Nation-Building in a federal welfare state. En H. Obinger, *et al.* (eds.). *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences* (pp. 49). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491856.005>.
- y Corbett, S. (2003). Federalismo y políticas de atención a la salud. En *Federalismo y políticas de salud: descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada*. Ottawa: Forum of Federations.
- Castles, F. G. (1999). *Comparative Public Policy. Patterns of Post-War Transformation*. Cheltenham: Edward Elgar
- Corcuera Atienza, J. (1997). El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites. En *Estudios de derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico* (pp. 55-79). Madrid: Tecnos.
- Costa-Font, J. y Greer, S. L. (2013). Territory and Health: Perspectives from Economics and Political Science. En J. Costa-Font y S. L. Greer, S. L. (eds.). *Federalism and decentralization in European Health and Social Care* (pp. 13-43). London: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781137291875_2.
- De Lora, P. (2010). La reforma sanitaria de Obama: entre la pesadilla y el noble sueño. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 14.
- Frédéric, B. (2016). Addressing the Elephant in the Room: Spending Power in Canada. *National Journal of Constitutional Law*, 36, 2, 287-330.

- Fritz, W. (2003). Los servicios de salud en Canadá: desafío y cambio. En *Federalismo y políticas de salud: descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada*. Ottawa: Foro de Federaciones.
- Gauthier, E. (2017). Spending Power, Social Policy, and the Principle of Subsidiarity. *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles*, 22, 2, 261-280.
- Greer, S. L. y Jacobson, P. D. (2010). Health Care Reform and Federalism. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35, 2, 203-226. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/03616878-2009-050>.
- Greß, S y Heinemann, S. (2018). Germany: The increasing centralization of the health care sector. En G. P. Marchildon y T. J. Bossert, T. J. (eds.). *Federalism and Decentralization in Health Care. A Decision Space Approach* (pp. 71-89). Toronto: University of Toronto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/9781487513566-007>.
- Grodzins, M. (1966). *The American System: A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand McNally and Company.
- Güldner, R. (1918). *La Constitución alemana. La constitución del Imperio Alemán desde 1871 hasta 1918*. Buenos Aires: Unión de Libreros Alemanes.
- Hesse, K. (1984). Der Unitarische Bundesstaat. En Häberle y Hollerbach (eds.). *Ausgewählte Schriften*. Heidelberg: Müller.
- Köttgen, A. (1960). Der soziale Bundesstaat. En Achinger, H. et al. (ed.). *Neue Wege der Fürsorge. Rechtsgrundlagen, Arbeitsformen und Lebensbilder. Eine Festgabe für Herrn Professor Dr. Hans Muthesius zum 75* (pp. 19-45). Geburtstag: Heymanns.
- Laski, H. (1939) [2005]. The Obsolescence of Federalism. En D. Karmis y N. Wayne (eds.). *Theories of Federalism. A reader* (pp. 193-198). New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-1-137-05549-1_16.
- Lazar, H. et al. (2002). Federal-Provincial Relations and Health Care: Reconstructing the Partnership. *Summary Report. Fiscal Federalism and Health*. Ottawa: Commission on the Future of Health Care in Canada.
- Manow, P. (2005). Germany. Cooperative federalism and the overgrazing of the fiscal commons. En H. Obinger et al. (eds.). *Federalism and the Welfare State. New World and European Experience* (pp. 222-262). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491856.008>.
- Marchildon, G. P. (2018). Health Care in Canada: Interdependence and Independence. En G. P. Marchildon y T. J. Bossert (eds.). *Federalism and Decentralization in Health Care. A Decision Space Approach* (pp. 43-68). Toronto: University of Toronto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/9781487513566-006>.
- y Bossert, T. J. (2018). Federalism and Decentralization in the Health Care Sector. *Occasional Paper Series. Forum of Federations*, 24, 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/9781487513566-002>.
- (2018b). *Federalism and Decentralization in Health Care. A Decision Space Approach*. Toronto: University of Toronto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/9781487513566>.
- Mätzke, M. (2013). Federalism and decentralization in German Health and Social Care Policy. En J. Costa-Font y S. L. Greer (eds.). *Federalism and decentralization in European*

- Health and Social Care* (pp. 190-207). London: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781137291875_9.
- Medina Guerrero, M. (1992). *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Münch, U. (1997). *Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat*. Opladen: Leske und Budrich.
- Obinger, H., et al. (eds.) (2005). *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491856>.
- Richardson, L. E. (2019). Medicaid Expansion during the Trump Presidency: The Role of Executive Waivers, State Ballot Measures, and Attorney General Lawsuits in Shaping Intergovernmental Relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 49, 3, 437-364. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjz016>.
- Sáenz Royo, E. (2003). *Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de EE. UU., Alemania y España*. Madrid: Thomson-Civitas.
- (2011). La reforma sanitaria de Obama en el marco del federalismo americano. *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2, 1-24.
- Sobrino Guijarro, I. (2014). La reforma sanitaria de Obama: limitado avance en la protección del derecho a la salud. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 181-212.
- Schmitt Glaeser, W. (1982). Rechtspolitik unter dem Grundgesetz. Chancen, Versäumnisse, Forderungen. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 107 (3), 337-386.
- Trattner, W. I. (1988). The Federal Government and Needy Citizens in Nineteenth-century America. *Political Science Quarterly*, 103, 2, 347-356. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2151187>.
- Vázquez Alonso, V. J. (2014). La Corte Suprema norteamericana y el federalismo del Bienestar. A propósito del juicio de constitucionalidad de la reforma sanitaria. *Revista de Derecho Político*, 90, 135-176. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.90.2014.13159>.
- (2018). *Derechos, federalismo y justicia constitucional en USA. A la luz del Obamacare*. Granada: Comares.

DISCURSOS SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EN EL CAMPO POLÍTICO CHILENO¹

Discourses about migratory policy in the Chilean political field

L. E. THAYER CORREA

Universidad Católica Silva Hernández
lthayer@ucsh.cl

C. DURÁN MIGLIARDI

Universidad Católica Silva Hernández
cduranm@ucsh.cl

S. CORREA

Universidad Diego Portales
sara.correa@mail.udp.cl

C. CORTÉS

Universidad Diego Portales
cn.cortesramirez@gmail.com

Cómo citar/Citation

Thayer Correa, L. E., Durán Migliardi, C., Correa, S. y Cortés, C. (2020).
Discursos sobre política migratoria en el campo político chileno.
Revista de Estudios Políticos, 190, 97-127.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.04>

Resumen

El objetivo de esta investigación es identificar los discursos sobre la política migratoria que existen en los actores políticos y sociales que componen el campo político chileno. Para ello el trabajo indaga los elementos que componen el discurso más

¹ Investigación financiada por proyecto FONDECYT Regular n.º 1170479 y proyecto Anillos SOC180008

que en las posiciones de los distintos actores. Se basa en el análisis de 55 entrevistas a autoridades del poder ejecutivo, parlamentarios, centros de pensamiento y dirigentes sociales vinculados a los colectivos migrantes. El análisis de los discursos se organizó en las dos dimensiones de la política migratoria: la primera referida a los requisitos de la admisibilidad al territorio, y la segunda a la condicionalidad para el acceso a derechos una vez que los migrantes han sido admitidos. Se concluye con la construcción de una tipología de cuatro modelos discursivos sobre la concepción de la política migratoria en cada uno de esos ejes.

Palabras clave

Políticas migratorias; discursos; campo político; Chile; condicionalidad.

Abstract

The objective of this research is to identify the discourses of the political and social stakeholders that integrate the political field, about the migratory policy. To address this aim the study inquires in the elements that compose the discourse, rather than in the position of the different actors in the field. The work is based on the analysis of 55 interviews with government authorities, parliamentarians, think tanks, and social leaders linked to migrant communities. The discourses analysis was organized in the two dimensions of the migration policy, the first referring to the conditions for the admissibility of migrants and the second to the conditionality associated with the access to rights once migrants have been admitted. It concludes with a typology of four discursive models on the conception of the migration policy in each of these axes.

Keywords

Migration policy; discourses; political field; Chile; conditionality.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL CAMPO POLÍTICO COMO ESCENARIO DE DISPUTA POR LA POLÍTICA MIGRATORIA. III. LA CONTRIBUCIÓN DEL ESTUDIO DE LOS DISCURSOS POLÍTICOS SOBRE LA MIGRACIÓN. IV. ESTRATEGIA METODOLÓGICA. V. LA ARTICULACIÓN DEL CAMPO POLÍTICO EN CHILE EN RELACIÓN CON LAS MIGRACIONES. VI. DISCURSOS EN EL CAMPO POLÍTICO CHILENO EN TORNO A LA MIGRACIÓN. VII. CONDICIONES PARA LA ADMISIBILIDAD. VIII. CONDICIONALIDAD EN EL ACCESO A DERECHOS. IX. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

La llegada de migrantes y su establecimiento en Chile ha tensionado las concepciones tradicionales de la democracia y los principios de tolerancia, igualdad y pluralismo. Ello nos remite a la idea de que el trato que una sociedad dé a los migrantes que recibe expresa el modelo de democracia que esa sociedad intenta construir (Weil y Crowley, 1994; Abrámovich, 2012). En tal sentido el estudio de la forma en que los actores políticos entienden y valorizan la migración nos permite reflexionar acerca del modelo de sociedad y sistema político que se está construyendo.

Esta investigación se propone dar cuenta de las concepciones que los actores del campo político chileno poseen en relación al actual proceso migratorio que vive Chile. Por medio del análisis de discursos generados a partir de la aplicación de 55 entrevistas en profundidad, se caracterizan los discursos con que actores sociales y políticos influyentes en la agenda pública caracterizan este proceso en general y específicamente en relación con las condiciones de la admisibilidad al territorio y la condicionalidad en el acceso a los derechos.

Partimos de la hipótesis de que los actores del campo político chileno cuentan con un procesamiento discursivo limitado respecto de las consecuencias que tienen las distintas posiciones políticas que se pueden asumir frente al proceso migratorio que vive Chile. Por tanto, la capacidad de incidencia para la definición de una política migratoria se basa en argumentaciones fragmentadas, poco informadas y desprendidas de posiciones políticas coherentes.

Esto, sostenemos, contribuye a explicar en gran medida el trayecto que ha seguido el Estado chileno desde lo que García y Griego y Vereá (1988) han llamado «la política de no tener política», hacia una «política del estado de ánimo» (Thayer y Stang, 2017; Thayer *et al.*, 2020) y a una «política de consecuencias inesperadas».

Desde este punto de vista el foco de nuestro análisis se dirige a los elementos discursivos que constituyen el marco de predisposición del campo político al reconocimiento de la población migrante por parte del Estado chileno. Suponemos que allí están presentes los elementos ideológicos y conceptuales que pueden influir tanto en el posicionamiento de los actores como en la formulación de propuestas de política migratoria. El estudio se organiza con base en la separación analítica de los dos ejes de la política migratoria: las condiciones de admisibilidad al territorio y las condiciones para el acceso a los derechos una vez que la población migrante ya se encuentra en el territorio (Castles y Davidson, 2000), o dicho de otro modo, políticas de frontera y políticas de integración.

II. EL CAMPO POLÍTICO COMO ESCENARIO DE DISPUTA POR LA POLÍTICA MIGRATORIA

La circulación de ideas y el establecimiento de posiciones definidas en el campo político nacional en torno a la migración es un proceso incipiente. A diferencia de lo que ocurre en países con una presencia pública más extendida del fenómeno, como España (Zapata, 2009) o Argentina (Domenech, 2007, 2011), por nombrar solo dos casos, en Chile la configuración de un campo discursivo con posiciones claramente identificables aún está en curso. Si bien la literatura ha identificado en la sociedad percepciones y opiniones en torno a la migración (Stefoni, 2003; Thayer *et al.*, 2013; Thayer, 2013; Torres y Garcés, 2013), ello no ha derivado en la identificación de posiciones diferenciadas en el campo político. Justamente aquí buscamos ordenar los elementos del discurso en torno a los dos ejes aludidos arriba en función de identificar un marco de posiciones políticas sobre la migración.

La noción de campo que desarrolla Bourdieu (2001) parte de la premisa de que la sociedad se organiza a partir de sistemas de relaciones diferenciados que articulan las distintas redes de relaciones y estructuran las posiciones de sus actores de modo autónomo. Vale decir: cada campo cuenta con sus propias reglas de producción, reproducción y valorización de los capitales, y cuenta a su vez con su propia lógica de los conflictos, en que los actores pugnan por cambiar o perpetuar la estructura de relaciones imperante. El campo es así una estructura de posiciones, al mismo tiempo que un sistema estructurado por

dichas relaciones: «Es el mismo modelo que permite explicar a la vez porque las cosas son lo que son, la estática, y como cambian, la dinámica» (*ibid.*: 5)

En esta línea el campo político se configura como un microcosmos dentro del espacio social y, al igual que los otros campos, posee sus propias reglas de funcionamiento y sus propios actores que luchan por imponer su visión sobre la sociedad y la forma en que esta se debe organizar. El elemento distintivo de este campo es que el enfrentamiento entre actores se vuelve explícito, aunque el carácter de la lucha es principalmente simbólico, es decir, los actores diferenciados ideológicamente entran en una disputa por imponer su visión sobre el mundo. En este sentido, parte importante de la apuesta de los actores en el campo político es establecer principios de división: «Si digo que la división mayor es la de ricos y pobres, obtengo una cierta estructura social. Si digo que es la división entre franceses y extranjeros, obtengo una estructura totalmente distinta» (*ibid.*: 15).

Si bien el campo político tiende a seguir el principio de la autodeterminación, lo que es estimulado por el proceso de burocratización de las instituciones, no puede cerrarse por completo. Su autonomía es tensionada por el interés de los ciudadanos, y de hecho las luchas dentro del campo se reproducen solo cuando se señalan a sí mismas como un reflejo de disputas que tienen lugar en el espacio social: «Los que están comprometidos en este juego no pueden jugar entre ellos sin hacer referencia a aquellos en nombre de los cuales se expresan y frente a quienes deben, periódicamente, rendir cuentas más o menos ficticiamente» (*ibid.*: 14). En este sentido es crucial también la capacidad productiva del discurso; esto es, que tenga eco en el espacio social y logre convocar a los grupos sociales que buscan representar.

Así se asume que los discursos en el campo político tienen capacidad performativa. Su rol no se limita a ser una herramienta por medio de la cual los actores políticos buscan imponer su visión, sino también como dispositivos de producción de lo real: «*El trabajo político se reduce, en lo esencial, a un trabajo sobre las palabras porque las palabras contribuyen a construir el mundo social*» (Bourdieu, 1982: 98). De acuerdo con esto «poner una palabra por otra es cambiar la visión del mundo social, y por lo tanto, contribuir a transformarlo» (*ibid.*: 100), lo que ubica en el centro de la conformación del campo político la eficacia simbólica del discurso (Bourdieu, 2009).

Esta noción de la dinámica del campo político implica una toma de distancia de las corrientes inspiradas en la teoría de la elección racional, que reducen el sentido de las decisiones de los actores a una economía de la maximización del rendimiento electoral (Vidal de la Rosa, 2008). Al contrario, aquí asumimos como supuesto que la definición de las posiciones de los actores pasa también por otros criterios como las estrategias de formación de alianzas, las disputas por los espacios de poder en el campo o el ejercicio de construcción de hegemonía de determinado referente ideológico o cuerpo de intereses.

En esta senda, Laclau (2004) plantea que la centralidad de la disputa de las fuerzas políticas está en fijar sus significados y visiones de mundo como hegemónicas. En este sentido las «configuraciones discursivas» (Laclau y Mouffe, 2010) que analizamos en nuestro estudio serían la forma en que se organizan y articulan actualmente los discursos en torno a la migración en función de establecer oposiciones y puntos de encuentro con otros discursos. Este último se entiende así como un espacio en que cada uno de sus componentes ocupa una posición que lo diferencia del resto y cuyo establecimiento no es nunca estático (Lamiquiz, 1988), sino que depende del conjunto de estrategias en juego. Esta idea resulta central para el desarrollo de esta investigación, pues a nivel del análisis nos permite identificar los principales ejes conceptuales que estarían demarcando el campo político en relación con la disputa por el sentido del proceso migratorio y de las políticas migratorias.

III. LA CONTRIBUCIÓN DEL ESTUDIO DE LOS DISCURSOS POLÍTICOS SOBRE LA MIGRACIÓN

En Chile se han abordado diferentes aristas en relación al proceso migratorio contemporáneo, pero el análisis sobre políticas migratorias ha sido solo parcialmente abordado (Norambuena, 1990, 2002; Stefoni, 2011; Durán y Thayer, 2016; Thayer, *et al.*, 2020), y más específicamente, el estudio de los discursos políticos ha estado por completo ausente en la literatura nacional. En este sentido nuestra investigación busca abrir el camino para una nueva línea de trabajo en el campo.

A partir de un análisis de la literatura producida en el contexto de las academias norteamericana y europea² hemos identificado cuatro líneas de trabajo para caracterizar los discursos políticos sobre la migración y su relación con la política. Al tratarse de una organización analítica, estructurada a partir de diferencias en los enfoques teóricos y objetos de estudio, es probable que existan similitudes y diferencias entre las líneas que no son captadas necesariamente por esta categorización.

En primer lugar, podemos agrupar los trabajos inscritos en el enfoque del «análisis crítico del discurso» desarrollado durante décadas por el holandés Teun Van Dijk, que se ha ocupado en términos generales de analizar la ideología que subyace a los discursos políticos (Van Dijk, 2008; Rubio, 2011; Androvicová, 2013; Bunofino, 2004; Abdillahi, 2007). Desde esta mirada el

² Se ha indagado en la literatura de EE. UU., Canadá, España, Francia, Eslovaquia, Italia, Rusia, Reino Unido y Suiza.

discurso político sería una herramienta central en la producción y reproducción de las posiciones de poder de las clases sociales y políticas dominantes. En palabras de Van Dijk, «mientras los discursos de las elites acceden libremente al dominio público, otros discursos son silenciados y excluidos sistemáticamente» (Van Dijk, 2003: 87). En tal sentido los discursos dominantes ocupan una posición estratégica en la reproducción de las relaciones de poder existentes. Por ejemplo, Van Dijk (2000) analiza los debates parlamentarios en Europa en relación con los migrantes y otras minorías, y concluye que en los debates prima una ideología racista, e identifica una dimensión social del racismo referida a las prácticas y otra cognitiva relacionada a las ideologías que legitiman las prácticas discriminatorias.

En la misma línea los trabajos de Rubio (2011) y Abdillahi (2007) para el caso español llegan a conclusiones similares. La primera explora las representaciones sociales de la migración presentes en el discurso del partido Partido Popular, concluyendo que no solo existe una ideología racista que estructura su discurso político en torno a la migración, sino que esta se moviliza mediante un mecanismo de homogenización y criminalización de las personas migrantes. Abdillahi (2007) por su parte, a través del estudio de programas electorales en Murcia, concluye que el discurso político basado en una ideología racista no es exclusivo de los partidos de derecha, sino que también se encuentra presente en las bancadas de izquierda y centro izquierda, donde la migración es vinculada al surgimiento de problemas sociales en los ámbitos de la salud, la educación y la seguridad ciudadana.

En un registro similar, Androvicová (2013) examina debates parlamentarios, programas políticos, prensa diaria y documentos políticos oficiales en Eslovaquia relativos a la migración, donde distingue dos líneas discursivas: una economicista que condiciona la política migratoria al rol económico de los migrantes, y otra centrada en la seguridad nacional y la noción del migrante como una amenaza. Para el caso de Gran Bretaña e Italia, Bounfino (2004) compara los discursos políticos sobre migración, y a pesar de que ambos países han desarrollado modelos de política migratoria diferentes (Castles y Davidson, 2000), encuentra similitudes discursivas en relación con la transversalidad de la relación entre migración y peligro para la sociedad. Martín y Van Dijk (1998), por su parte, exploran la construcción discursiva de la legitimidad en torno a medidas restrictivas como las deportaciones colectivas de migrantes indocumentados basándose en la relación entre migración y amenaza.

En una segunda línea de investigación agrupamos los trabajos centrados temáticamente en el estudio de la *construcción discursiva de la pluralidad cultural*. Nash y Vives (2008), por ejemplo, enlazan las nociones de «orientalismo» de Said (2003) y de «régimen de verdad» de Foucault (2003) para plantear que la integración en España es concebida binariamente como una acción

que busca limitar la expresión de las diferencias culturales. El estudio realizado por Fernández (2015) también en el contexto español, se interroga sobre la forma en que se piensa la integración de los migrantes en los principales partidos políticos españoles y muestra que si bien existe cierta pluralidad, en general la integración se entiende como un punto intermedio entre la acepción asimilacionista (Wieviorka, 1992) promulgada principalmente por la derecha y la multiculturalista (Zapata, 2004) propuesta desde el centro-izquierda.

Desde el enfoque de la negación de la pluralidad Riaño y Wastl-Walter (2006) plantean para el caso suizo que los discursos estatales contribuyen a reforzar las identidades nacionales a partir de la exacerbación de un sentimiento de pertenencia en articulación con la construcción de un sentido de diferenciación respecto de un «otro» amenazante, representado por los migrantes. En tal sentido muestran cómo los discursos diferenciadores han encuadrando la política migratoria en una estrategia de administración del miedo en la ciudadanía. En una línea similar Gil (2007) ha desarrollado una tesis análoga para el caso catalán, sosteniendo la tesis de que la presencia de migrantes en Cataluña es asumida como una puesta en jaque de la definición de lo nacional, de manera que el paradigma de la integración habría operado como instrumento de la construcción nacional catalana contemporánea (Gil, 2007).

En un tercer grupo cercano a la semiología agrupamos los trabajos centrados en el estudio de los *recursos argumentativos* utilizados en los discursos políticos sobre la migración. Una de las estrategias más utilizadas aquí ha sido el estudio de la metáfora como recurso para activar pulsiones inconscientes que reemplacen al pensamiento lógico. Martín (2000) analizó los debates parlamentarios españoles, en los que identifica dos grandes posiciones: una que organiza según las metáforas de «los flujos» migratorios controlados como horizonte de llegada, y otra la del «muro de contención» que constituiría España para frenar la migración hacia Europa. En el Reino Unido el trabajo de Charteris-Black (2006) muestra cómo la derecha política en ese país ha recurrido de manera habitual a recursos metafóricos asociados a desastres naturales para justificar su posición restrictiva ante la migración. Santibáñez y Porto (2015) analizan en el mismo país la argumentación empleada por el partido United Kingdom Independence Party basándose en el análisis de los mensajes contenidos en las infografías de propaganda política elaboradas para las elecciones del año 2014.

Finalmente, existe un conjunto de trabajos más bien politológicos que se han ocupado de indagar la relación entre el *discurso político en torno a la gestión política de la diversidad* (Márquez, 2007). La propuesta de Zapata (2008, 2009) ha centrado la relación entre discurso y acción en el problema de la política del discurso: es decir, en la articulación mediante la cual el discurso político sobre la migración se constituye en una dimensión de la política

migratoria. Desde esta perspectiva los discursos en torno a la migración constituyen una acción política en sí misma; es decir, contribuyen a producir y reproducir sistemas de categorías con que los actores disputan su posición (Zapata, 2008). En esta línea Zapata formula una tipología en que distingue un discurso «reactivo» a la migración con una versión populista y otra tradicionalista (Zapata, 2009), y uno «proactivo» en su versión «instrumental» que acoge la migración como una oportunidad, según la «retórica de la igualdad» o la «ciudadanía», orientadas a reivindicar la igualdad inherente de los extranjeros y su derecho a participar en la esfera pública (*ibid.*, 2009).

Esta línea se sitúa explícitamente en el análisis de las disputas en el campo político, lo que sitúa nuestro trabajo en sintonía con ella tanto en cuanto al tipo de análisis que realizamos como a la concepción del discurso en tanto dispositivo de acción política. Esto tensiona las oposiciones clásicas establecidas entre conocimiento y opinión, entre denotación y connotación, o entre verdad y falsedad (Santander, 2011). También en sintonía con esta línea asumimos que un discurso es un conjunto de enunciados comunicativos (Martí, 2003) compuesto por elementos que se encuentran contingentemente articulados entre sí, al punto de conformar una totalidad parcial de sentido (Renkema, 1999; Vasilachis, 2013; Laclau, 2005) que no necesariamente se configura coherentemente ni se constituye en los términos de una agrupación lógica ni responde a intereses supuestamente objetivos. Ello implica que reconocemos un discurso cuando diversos enunciados participan en la configuración de una totalidad referida a algún objeto por él construido. Esto nos permite establecer distintas «configuraciones discursivas» que organizan y articulan los discursos en función de las oposiciones y puntos de encuentro en que cada uno de sus componentes ocupa una posición relacional (*id.*)

De acuerdo con esto, en lo que viene nos ocupamos de identificar y caracterizar las configuraciones discursivas en torno a la migración que expresan los actores del campo político en las dimensiones de las condiciones de admisibilidad al territorio y las condiciones para el acceso a derechos por parte de la población migrante. En este sentido, hemos orientado el análisis a la comprensión de las concepciones que constituyen el marco de predisposición de los actores políticos y sociales respecto del reconocimiento e integración de la población migrante. Suponemos que aquí encontraremos elementos ideológicos y conceptuales del encuadre para la elaboración de políticas migratorias.

IV. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Se optó por una estrategia analítica dirigida a la identificación de las significaciones discursivas resultantes de un total de 55 entrevistas

semiestructuradas realizadas a actores ubicados en distintas posiciones del campo político-institucional y social que tuvieran relación con el proceso de definición y elaboración de políticas migratorias. El criterio para la selección de entrevistados fue el tipo de actor: político, institucional y social, distinguiendo entre los primeros posiciones de izquierda, centro y derecha; entre los segundos los sectores de incidencia en que se sitúan, y en los terceros si se trata de actores nacionales o migrantes. La muestra se distribuyó de la siguiente forma.

Tabla 1. *Muestra de actores participantes del campo político*

Tipo de actor	Posición	Entrevistas
Político: parlamentarios, dirigentes de organizaciones políticas y miembros de centros de estudios con inscripción partidaria.	Izquierda (API)	9
	Centro (APC)	9
	Derecha (APD)	9
Institucional: autoridad o funcionario del poder ejecutivo	Interior, Trabajo, Educación, Cultura y Justicia (APE)	10
Social: miembros de organizaciones sociales, representantes de centros de estudios universitarios y de organismos de la sociedad civil en general	Nacionales (ASN)	9
	Migrantes (ASM)	9

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas semiestructuradas se ejecutaron de acuerdo con una pauta basada en las dimensiones de las condiciones para admisibilidad al territorio y la condicionalidad para el acceso a derechos (Goldring y Landolt, 2013). El análisis de la información se realizó bajo un procedimiento inductivo orientado a construir categorías emergentes a partir de una condensación de las significaciones relevadas de las entrevistas (Conde, 2010). Centrado en la dimensión semántica de las significaciones abordadas (Van Dijk, 2008), el análisis categorial se condujo hacia la elaboración de un mapa de significaciones en relación con los ejes de condiciones de admisibilidad y acceso a derechos. La estrategia de análisis recogió también algunos criterios procedimentales propios del análisis estructural del discurso (Alonso, 1998), como la codificación textual en función de los principios de oposición, que permite articulaciones binarias en torno a una misma unidad de significado y la asociación que permite condensar en un mismo código enunciados diversos.

V. LA ARTICULACIÓN DEL CAMPO POLÍTICO EN CHILE EN RELACIÓN CON LAS MIGRACIONES

El ciclo migratorio iniciado en Chile a mediados de la década de los noventa, y su sostenido crecimiento en los sucesivos veinte años, no ha ido acompañado de una concordante presencia de la migración como un asunto público. La falta de definiciones en cuanto a la política migratoria a nivel del Estado se expresa en la escasa discusión parlamentaria en torno a esta materia y en el alto nivel de desarticulación de las acciones y políticas impulsadas tanto desde el Gobierno central como desde los municipios (Thayer y Stang, 2017). En tal sentido, la inexistencia de una política migratoria en el país no se expresa tanto en la ausencia total de iniciativas como en la fragmentación entre ellas y en la indefinición de objetivos de largo plazo para resolver la relación migrantes/Estado (Thayer, *et al.*, 2020).

El incremento de los flujos migratorios en Chile y la diversificación de los orígenes de los migrantes ha transformado la configuración social y cultural del territorio. Desde 1992 a 2018 el número de migrantes ha pasado desde 114 000 a poco más de 1 251 225 según la estimación entregada en abril de 2019 por el Instituto Nacional de Estadísticas. Esto supone un crecimiento de más del 1000%. lo que sitúa la tasa de migración nacional en torno al 6,6%.

Si atendemos a la actividad del Estado chileno desde la década de 1990 hasta la actualidad en materia de políticas migratorias, podemos distinguir tres etapas caracterizadas tanto por el ritmo de actividad como impacto de las políticas impulsadas. La primera se sitúa entre 1992 y 2004, en la que predominó lo que podemos definir como una *política por defecto*, caracterizada por la gestión basada en la vigencia del Decreto de Ley 1094 impuesto en 1975 durante la dictadura de Augusto Pinochet. Con esta normativa como principal instrumento de regulación migratoria se abordó la gestión fronteriza de un flujo iniciado a mediados de 1990, es decir, quince años después de decretada dicha normativa. En materia administrativa esta etapa se caracterizó por la escasez de iniciativas de parte del Ejecutivo, y en ella destacó casi de manera exclusiva la apertura de un proceso de regularización extraordinario en el que se inscribieron casi 45 000 personas, la mayoría de las cuales se encontraba en una situación de irregularidad devenida, es decir, que habían ingresado regularmente al país, pero contaban con la documentación vencida, se encontraba en proceso de tramitación o bien habían perdido su permiso de residencia en virtud de haber perdido el contrato de trabajo al que este estaba sujeto. Otras medidas que se impulsaron desde el Ejecutivo fueron la creación de la categoría de residente de zona fronteriza, que otorga un régimen de circulación especial a extranjeros residente localidades colindantes a la frontera chilena, y la ratificación del principio de no devolución emanado de la Convención

sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, aprobada por el Congreso como ley el año 1996 (Thayer, 2019). Más allá de estas medidas, el periodo estuvo marcado por una ausencia de discursos y de acciones en este ámbito.

La segunda etapa en materia de políticas migratorias se instala entre los años 2005 y 2017, y comprende el último año del Gobierno de Ricardo Lagos, el primer y segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) y (2014-2018) y el primer período de Sebastián Piñera (2010-2014). Esta etapa está marcada por tres factores: el incremento significativo de las acciones del Estado, tanto en el nivel central como local; la discontinuidad en cuanto al sentido de las acciones y, en relación con esto, el bajo nivel de institucionalización de las medidas. Lo que en otra parte hemos denominado en relación con la acción de los Gobiernos locales la «política del estado de ánimo» (Thayer y Stang, 2017; Thayer, *et al.*, 2020), da cuenta de una sujeción general de las medidas adoptadas y las acciones impulsadas por el Estado a las disposiciones y voluntades particulares de funcionarios y autoridades de turno como respuesta a la nueva demanda generada por la llegada de migrantes. Ello supone una dependencia de la continuidad de esas acciones de la permanencia o no de esos funcionarios o autoridades específicas. La falta de definiciones en el discurso público por parte de los actores del campo político ha sido el correlato de la ausencia de líneas de acción políticas consistentes en el ámbito migratorio.

Esto se ha reflejado, por ejemplo, en la anulación por parte de una autoridad de algunos decretos promulgados por autoridades precedentes, o por la suspensión de algunos programas iniciados que luego fueron clausurados por distintas autoridades dentro de un mismo período de gobierno. También expresa esta falta de consistencia y lineamientos políticos el fracaso de los dos proyectos de ley presentados al Congreso en esta etapa. El primero, enviado el 2013 por el Gobierno de Piñera, no avanzó en el trámite parlamentario debido a que no fue priorizado por el propio Ejecutivo; y el segundo, enviado a la Cámara de Diputados en agosto de 2017 por el Gobierno de Bachelet, fue rechazado en el primer trámite parlamentario con votos de diputados pertenecientes a la propia coalición gobernante.

En cuanto a las acciones de mayor trascendencia de política pública impulsadas en el período, destaca la activación de la política a nivel de los Gobiernos locales con mayor concentración de migrantes (Thayer y Stang, 2017). Si bien tampoco puede identificarse una consistencia entre estas acciones municipales, y constituyen más bien una respuesta reactiva a la demanda pública por parte de crecientes colectivos migrantes, representaron una señal cada vez más patente de la necesidad de generar políticas dirigidas a abordar la nueva realidad migratoria del país. Por otra parte, durante el año 2007 se realizó un segundo proceso de regularización extraordinario de similares características que el de 1997, cuyo resultado fue que aceleró la entrega de documentación a poco menos de 50 000

personas, la mayoría en situación de irregularidad devenida. Durante el periodo además se publicaron una decena de documentos administrativos para implementar medidas sectoriales orientadas a facilitar el acceso a algunos derechos sociales. Al mismo tiempo, y tal como se indicó arriba, se elaboraron y enviaron al Congreso dos proyectos de ley de cara a la modificación del marco regulatorio vigente, ninguno de los cuales avanzó en su tramitación durante el periodo.

En 2018, con la llegada de Sebastián Piñera por segunda vez a la Presidencia de la república, se inicia una nueva fase en materia de políticas migratorias caracterizada por cuatro factores: en primer lugar, la gestión en materia de migraciones se instala como una prioridad del Gobierno, cuestión que constituye una novedad respecto de los otros dos periodos señalados y, en general, en relación a la política desde inicios del siglo xx; en segundo lugar, se ejecutan en un periodo de tiempo acotado una serie de medidas consistentes entre sí en cuanto a sus objetivos y centralizadas en el Ejecutivo, lo que implica que pueda hablarse de una política propiamente tal y ya no de un conjunto de acciones y medidas parciales y relativamente inconexas entre sí; en tercer lugar, se crea una estrategia de comunicación basada en la política migratoria, con el mensaje central de la necesidad de «ordenar la casa» en el contexto de un supuesto caos migratorio derivado justamente de la ausencia previa de política, y finalmente se revitaliza la tendencia histórica del Estado chileno de elaborar una política migratoria de corte selectivo y con un énfasis fuertemente en la dimensión de la frontera, dejando de lado la dimensión de las políticas de acogida o reconocimiento de derechos. En tal sentido, la política migratoria de la segunda Administración Piñera revive los principios inspiradores de entender la política migratoria como una fuerza omnipotente y autosuficiente, independiente de la consideración de condiciones sociales y estructurales que incitan la emergencia y reproducción de flujos migratorios hacia Chile.

En este marco de acción en el campo político se comienzan a configurar discursos en torno a la migración y la política migratoria. El trabajo de investigación realizado aborda los elementos emergentes de unos discursos que comienzan de manera incipiente a ordenarse justamente en relación al juego de la disputa política. El periodo de aplicación de las entrevistas coincide con el final de la segunda etapa (2016-2017), por lo que recoge los elementos de una disputa política muy incipiente.

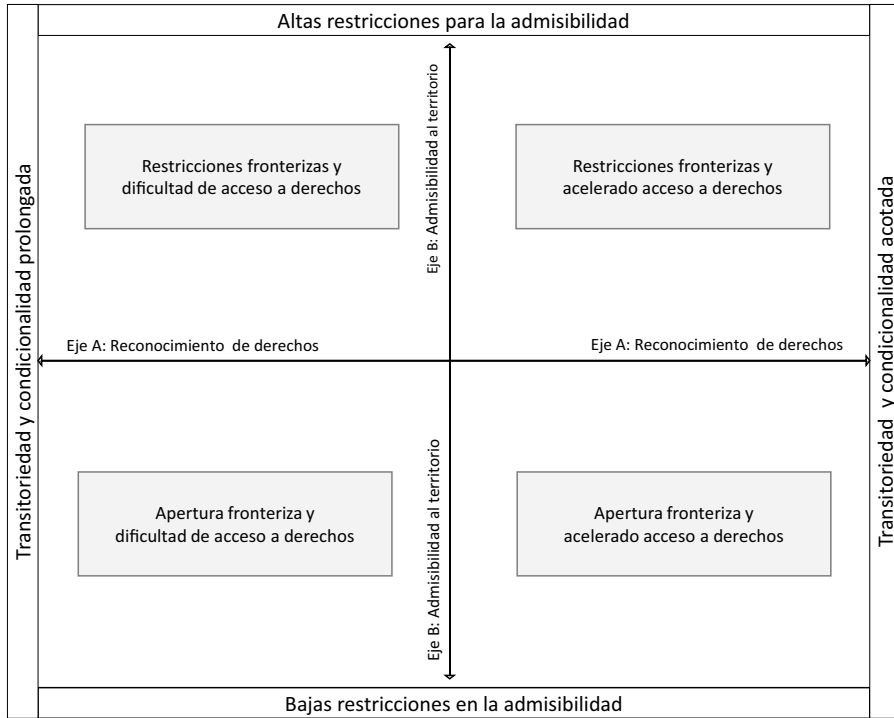
VI. DISCURSOS EN EL CAMPO POLÍTICO CHILENO EN TORNO A LA MIGRACIÓN

Para estructurar el análisis hemos ordenado los enunciados en torno a los ejes de la frontera o condiciones de admisibilidad, y al de las políticas de

reconocimiento. La política migratoria es un sistema de condicionalidades irreductible, pero al mismo tiempo que establece las condiciones para acceder a los derechos crea los mecanismos para superar esa condicionalidad. En tal sentido, los sistemas de política migratoria, tanto en su dimensión de frontera como en la dimensión del reconocimiento, pueden situarse en un gradiente que va en un extremo desde aquellos sistemas que institucionalizan la condicionalidad como una situación permanente en las trayectorias migratorias, y aquellos sistemas que se basan en instrumentos para su superación en el corto plazo.

El esquema 1 presenta las dimensiones del análisis y la definición de los tipos ideales derivados del cruce de ambas. El eje horizontal A distingue entre una concepción de la política de reconocimiento de derechos que incide en institucionalizar la condicionalidad como un rasgo permanente, y una que incita a una condicionalidad acotada. En el eje vertical B, por su parte, se expresa la oposición entre una concepción de la admisibilidad al territorio en la frontera basada en restricciones políticas, frente a una concepción que asume menos restricciones en el acceso en consideración de las condiciones sociales en que se insertan los flujos migratorios. Del cruce de ambos ejes surgen cuatro tipos ideales: el cuadrante superior izquierdo articula políticas de frontera restrictivas y, a la vez, genera mecanismos que retrasan el reconocimiento de derechos. Un ejemplo de este tipo se encuentra en los programas de trabajadores invitados impulsados por Alemania durante las décadas de los años cincuenta y sesenta (Castles y Davidson, 2000), y actualmente por los países del golfo Pérsico (Arango, 2007). En el cuadrante superior derecho se enlazan políticas de restricción y selección en la frontera y garantías de acceso a derechos en el corto plazo. En esta línea se han inscrito tradicionalmente los sistemas de política migratoria canadiense, centroeuropea o australiana (Castles y Davidson, 2000).

En el cuadrante inferior izquierdo se articula una política abierta de acceso al territorio y obstáculos para el reconocimiento de derechos a los extranjeros, un régimen que teóricamente resulta contradictorio en los términos, pero que se da con cierta frecuencia en países que poseen una tradición de cierta apertura en la frontera, como son la mayoría de países latinoamericanos (Acosta, 2018), y en paralelo carecen de instrumentos que contribuyan a que los migrantes superen en el corto plazo su estatus legal precario o que cuentan con instrumentos que tienden a perpetuar este estatus, como ocurre con los permisos de residencia sujetos a contratos de trabajo específicos, existente en Chile. Finalmente, en el cuadrante inferior derecho se cruza un marco apertura en la frontera a la vez que la existencia de garantías para la superación de la condicionalidad en el acceso a derechos. Sistemas migratorios como el de la Unión Europea para los ciudadanos de países miembros, o tratados multilaterales como el Acuerdo de Residencia de Mercosur constituyen ejemplos de este tipo de política migratoria.

Esquema 1. *Dimensiones y tipos ideales de la política migratoria*

Fuente: elaboración propia.

Antes de ahondar en los resultados del análisis en torno a los dos ejes definidos, cabe destacar algunas concepciones transversales halladas en torno a la política migratoria. Lo primero es que existe un consenso entre los actores en cuanto a la ausencia de una acción de Estado en torno a la migración. La política en este ámbito se asocia a ideas como la «improvisación», la «parcialidad», un marco de «incertidumbre legal y jurídica», una «política anticuada» y una disposición «reactiva». Respecto de esto, es necesario señalar que las referencias aluden de manera primordial a la legislación, por lo que existe una concepción de la política migratoria fuertemente asociada a la ley de migraciones.

No, no existe una política migratoria, nosotros nos hemos ido adaptando. Han sido adecuaciones muy lentas al principio, muy malas, muy improvisadas; hacemos cambios reglamentarios, que necesitan contrato de trabajo, pasaje para volver, qué sé yo; al día siguiente, no, que pueden venir sin contrato; o sea, muy intuitivo todo. No, no hay una política porque este tema no es prioritario, porque no hay ningún consenso y porque nadie quiere meterse en un tema que

todos sabemos que es necesario, pero que no sabemos nuestros auditores van a reaccionar. Entonces, es supersecundario (APD).

En segundo término, los actores coinciden en el hecho de que la ausencia de líneas claras de acción está asociada a una falta de discusión pública sobre la materia, tanto a nivel de las instituciones políticas como a nivel del espacio público y mediático. Sobre este punto los actores subrayan de manera transversal que la ausencia de debate en torno a la política migratoria se explica en gran medida por lo borroso que resulta el efecto en la adhesión ciudadana, el asumir posiciones en relación con ello. Se entiende que los migrantes son sujetos inactivos electoralmente y que, por tanto, la ganancia es baja y a la vez los costos electorales que implicaría levantar el tema podrían ser altos.

No es un tema que entusiasme a la gente que está dedicada al Congreso, no es un tema que da votos, los inmigrantes no votan, y los chilenos probablemente no lo apoyen también. Entonces, una nueva ley migratoria, la gran conclusión de eso es que aquí no hay respaldo político para una ley de ese tipo; no es una cosa que este en el programa de ningún diputado ni ningún senador preocuparse del tema de la migración de manera clara, a menos que sea voto en contra (APC).

Estos dos puntos iniciales no solo ponen en evidencia el estado del debate público en torno a las migraciones hasta 2018 en las instituciones políticas, sino también da cuenta del bajo procesamiento que los propios actores entrevistados habían desarrollado hasta ese entonces en cuanto a propuestas concretas de política pública, instrumentos jurídicos o discursos públicos en torno a la materia. En lo que viene analizamos los discursos de los actores situándolos analíticamente en los dos ejes descritos arriba.

VII. CONDICIONES PARA LA ADMISIBILIDAD

Las concepciones normativas que los actores políticos y sociales poseen respecto de la frontera y las condiciones de admisibilidad al territorio se pueden agrupar, tal como muestra el cuadro 1, en cuatro nociones típicas sobre la relación Estado y migrantes. Cada modelo permite agrupar elementos del discurso para situar a los actores en el eje vertical del esquema 1. Mientras que los modelos *selectivo planificador* y *selectivo por incentivos* tienden a situarse en la parte alta de ese eje, más cercana a una concepción de la política de frontera basada en restricciones y controles políticos, las dos segundas, el modelo «abierto instrumental» y «abierto garantista», se sitúan en la parte baja del eje, pues definen la política de admisibilidad según las condiciones sociales que impulsan los flujos.

Cuadro 1. *Modelos de políticas de admisibilidad*

Modelo selectivo planificador	Modelo selectivo por incentivos	Modelo abierto instrumental	Modelo abierto garantista
El Estado produce los flujos y los detiene.	El Estado incentiva y desincentiva los flujos.	El mercado de trabajo activa y desactiva los flujos.	Los flujos son inherentes al ser humano.
Concepción del control total de la frontera por parte del Estado.	Políticas de incentivos y desincentivos centradas en el individuo.	Principio de selectividad espontánea.	Ausencia de criterios de selectividad.
Selectividad de los migrantes en función de necesidades de desarrollo nacional para el largo plazo: equilibrio demográfico.	Flexibilidad de criterios de admisibilidad según necesidades del mercado de trabajo y el ciclo económico.	Autorregulación en la frontera en base a dinámica de los mercados de trabajo.	Concepción de la migración como un derecho humano.
Políticas de selección de la magnitud del flujo y tipo de migrante por condición nacional y capitales de los colectivos.	Concepción de la gestión migratoria y administración de flujos.	Concepción de la migración como un factor de distribución territorial de los factores productivos.	Principio de que las sociedades deben adaptarse a la migración.
Condición de exclusión: antecedentes judiciales y estado de salud.	Condición de exclusión: antecedentes judiciales y estado de salud.	Condiciones de exclusión: antecedentes judiciales y estado de salud.	La migración la regulan las condiciones de vida y las desigualdades.
			Ausencia de condiciones, libre acceso con restricciones excepcionales.

Fuente: elaboración propia.

En un sentido más específico, el modelo *selectivo planificador*, que no se sitúa expresamente en un sector político de manera exclusiva, sino que es más bien transversal, asume que el Estado es un agente *productor* del flujo en virtud de programas o planes para atraer migrantes de rasgos específicos en atención a las necesidades del país. La noción de atracción de fuerza de trabajo se asocia en este sentido a la noción de reclutamiento de trabajadores y se asume como

uno de los factores preponderantes en la determinación del carácter de los migrantes y la magnitud del flujo. Hay en esta concepción un supuesto de omnipotencia y autosuficiencia del rol de la política de frontera en la determinación de los flujos. Por otra parte, el modelo se asienta en la idea de promover la selectividad de la migración en función de un proyecto de país de largo plazo y la necesidad de asegurar las condiciones para su desarrollo económico y su reproducción demográfica.

Yo creo que ese objetivo migratorio en Chile todavía no está dado. Y no está dado porque el modelo de desarrollo no está dado. Entonces quiero plantear en primer lugar que para mí hay una definición que es cómo Chile va a resolver esa tensión entre cuál es la migración que desea para sus intereses nacionales que son superlegítimos (APC).

Nosotros tenemos una tasa de fecundidad de países desarrollados [...], pero somos un país en desarrollo todavía. Entonces creo que la migración puede ser un elemento importante para nosotros, en la medida en que lo encaucemos bien (APC).

Efectivamente falta mano de obra. Nosotros tenemos una población que envejece, no a pasos agigantados, pero que está envejeciendo, y todos los países civilizados han enfrentado esto con migración, ¿por qué?, porque necesitan mano de obra (APD).

Esta primera noción de las políticas de frontera selectivas tiene su anverso en la forma en que se conciben las restricciones para la admisibilidad. Por una parte, se asume que el Estado puede definir quién ingresa. Por otra, se entiende que tiene capacidad de restringir el ingreso de los que se definan como no admisibles. Esta noción de la frontera, a diferencia de otras, no asigna un papel relevante a los factores sociales, económicos, institucionales e históricos que incentivan la reproducción de los flujos. Más bien la entiende como una llave de paso cuyo control exclusivo se encuentra en manos del Estado.

En un registro similar, pero menos centrado en una noción autosuficiente de las capacidades estatales para determinar los flujos migratorios, y más consciente de los efectos que tienen los condicionamientos estructurales sobre estos, identificamos una segunda concepción selectiva, pero ahora basada en la noción de regulación por incentivos. Este modelo de política de admisibilidad *selectiva por incentivos* comparte con el anterior el supuesto de que el Estado puede incidir en la naturaleza y magnitud del flujo migratorio, pero basándose en una lógica de producción directa mediante políticas de reclutamiento y restricciones totalmente eficaces, sino a partir de una política

de incentivos y desincentivos capaces de inducir indirectamente el sentido, composición y magnitud del flujo.

Se producen incentivos, tú produces incentivos positivos, lo que quiere decir que hay fronteras abiertas pero si no tienes recursos tuyos, fomentas y haces estas cosas [...] promover algunas cosas por sobre otras, o sea, no discriminaría pero diría: «A Chile le faltan oftalmólogos» y listo, si usted es oftalmólogo, venga de donde venga, los primeros dos años no va a pagar tal cosa, o sea, asumir que en Chile por ser oftalmólogo te dan un bono, un premio, una capacitación, vivienda... hay que buscar (API).

En este modelo hay una concepción del migrante como capital humano y como una oportunidad para que el país capture un recurso escaso en el territorio nacional. En este sentido, la migración sería una fuente potencial para crear ambientes de especialización profesional, científica o cultural que fortalezcan las condiciones para un desarrollo endógeno. Si el modelo selectivo planificador asume el supuesto de eficacia absoluta de las políticas de reclutamiento y restricción, en este segundo modelo se le otorga un valor determinante a los incentivos económicos, y se asume que el migrante es un individuo racional que responde con altísima eficacia a esos incentivos.

El tercer modelo sobre políticas de admisibilidad se centra en el mercado de trabajo como mecanismo regulador de los flujos. Entiende la política de frontera en base a un modelo *abierto instrumental*, y asume que la ausencia de restricciones en el acceso al territorio va a contribuir a una distribución racional de los factores productivos que redundará en el progreso económico del país. A diferencia del modelo selectivo por incentivos, en este modelo en principio se niega la pertinencia de una política migratoria distinta de la política de acceso fluido al mercado laboral. La mejor política migratoria es en este sentido la que se encuentra subordinada al objetivo de depurar el acceso competitivo al mercado de trabajo. Por ello, la concepción de la política migratoria está fuertemente vinculada a las dificultades o facilidades que se establecen para la obtención de visas de trabajo:

Es una autoselección [...]. No puedes tener cerrados los mercados laborales, ni cerrarte a la migración laboral [...] los Gobiernos tienen que adecuar su institucionalidad al desafío migrante [...] creo que hay un desafío de fomentar una política más de puertas abiertas (API).

Un supuesto central de este modelo es que la determinación del comportamiento de los migrantes proviene más de la acción del mercado que de las políticas. Por tanto, oponerse a lo primero basándose en las segundas constituiría un ejercicio infructuoso en cuanto a su resultado, e incoherente en relación con las necesidades de la economía. Al mismo tiempo, este modelo comparte el supuesto de que en la base de la migración se encuentra el individuo racional que supone el liberalismo neoclásico.

Yo creo en la libertad individual. [...] tú no sacas nada con decir como país, «mire, nosotros vamos a centralizar los salmones», si hay un señor que quiere cultivar ostiones, va a cultivar ostiones y no te va a cultivar salmones (APD).

Finalmente, el cuarto enfoque en relación con las políticas de admisibilidad se sitúa en el modelo *abierto garantista*, en el que la migración es vista como un rasgo antropológico del ser humano y, por tanto, se asume que la libertad de migrar debiese ser resguardada en la institucionalidad del Estado como un derecho humano. Desde esta mirada tiende a predominar una noción de la frontera en términos en los que se antepone la libertad del ser humano antes que el derecho del Estado nacional de ejercer su soberanía territorial en términos de restricciones para el acceso. En cuanto a las políticas de frontera se formula un discurso general con alusiones centradas en la normativa internacional y en la subordinación de la política nacional a ella.

Que Chile en el fondo recoja los tratados internacionales, que un ciudadano de un país cualquiera no pierde su calidad de ciudadano porque cruza una frontera (ASN).

VIII. CONDICIONALIDAD EN EL ACCESO A DERECHOS

En cuanto a las condiciones para el reconocimiento de derechos, los discursos se ordenan en torno a visiones diferenciadas sobre la capacidad del Estado para determinar las trayectorias de asentamiento de los extranjeros y en relación con el sentido que deben tener esas trayectorias. Sobre ese eje se articulan cuatro modelos categoriales sintetizados en el cuadro 2: el modelo de *asentamiento planificado*, el de *asentamiento excluyente*, el que asume una *condicionalidad por defecto*, y el modelo *garantista de condicionalidad limitada*.

Cuadro 2. *Modelos de políticas de reconocimiento*

Modelo de asentamiento planificado	Modelo de asentamiento excluyente	Modelo de condicionalidad por defecto	Modelo garantista de condicionalidad limitada
Control de asentamiento territorial sobre la base de la planificación.	Influencia en asentamiento territorial mediante incentivos.	Principio de no intervención en el proceso de incorporación.	Acceso a la ciudadanía plena en base a la temporalidad.
Principio de dispersión funcional en el territorio.	Políticas de acceso focalizado al mercado de trabajo.	Negación de políticas migratorias particulares.	Acceso inmediato a derechos sociales y condicionado por el tiempo de residencia para derechos políticos.
Control de inserción en mercado de trabajo.	Creación de incentivos a la permanencia de los migrantes «deseados» y desincentivos a los «no deseados».	Requisito de adaptación a las condiciones sociales y culturales: lógica asimilacionista.	Temporalidad acotada y acceso acelerado a la permanencia definitiva.
Acceso a derechos condicionado a contribución económica.	La regularidad como condición de acceso a derechos.	La regularidad como condición de acceso a derechos.	La regularidad no es una condición para el acceso a los derechos.
La regularidad como condición de acceso a derechos.	Principio de exclusión de derechos políticos.	El individuo es responsable de situación administrativa.	Derechos culturales y reconocimiento de la diferencia en el espacio público.
Principio de exclusión de derechos políticos.	Principio asimilacionista en relación con la diferencia cultural.	La ausencia de regularidad es objeto de sospecha de comportamiento inadecuado.	Principio de derechos humanos y ciudadanía por residencia.
<i>Expulsabilidad</i> como condición permanente.	La falta de regulación genera problemas en el mercado de trabajo.		La expulsión como instrumento ilegítimo para residentes.
La falta de planificación genera problemas de seguridad, insalubridad y desorden. Sin planificación la migración se vuelve una amenaza.	Sin regulación la migración se vuelve una amenaza.		

Fuente: elaboración propia.

Desde el modelo de *asentamiento planificado* se asume a priori que la distribución espontánea de la población migrante conduce a un patrón concentrado que genera problemas de inseguridad ciudadana, insalubridad habitacional y disfuncionalidad económica. En este sentido se entiende que el Estado debe intervenir para garantizar una distribución de los migrantes en el territorio en consideración de un principio de dispersión funcional. Además de suponer la disfuncionalidad de la concentración se asume que el Estado tiene el poder y la capacidad para direccionar las trayectorias territoriales de las personas.

Yo, en ese sentido, creo que la mirada tiene que ir en otra dirección, vuelvo a repetir, no tengo la receta única, pero sí creo que a lo menos debiese haber un criterio de distribución territorial; o sea, que si van a llegar migrantes a Chile que haya una regulación de que no todos se concentren en una misma comuna, que haya una distribución territorial, que haya ciertas seguridades mínimas respecto de los recursos con los que va a poder contar. ¿Para qué? Para evitar que haya delincuencia, que haya cierta seguridad respecto del trabajo, que haya normativas laborales que también corran para ellos, que haya adaptación en los servicios públicos para poder comunicarse (API).

Al mismo tiempo este eje discursivo asume una posición crítica respecto del Estado chileno por no haberse hecho cargo de la creación de condiciones para el asentamiento funcional de los migrantes, lo que terminaría por perjudicarlos. En efecto, para este modelo el acceso a derechos por parte de la población migrante debe estar condicionado a su situación administrativa y a la contribución que realicen a la sociedad, algo que una lógica de asentamiento espontáneo dificultaría. En la base de la argumentación planificadora se encuentra la idea de que la legitimidad del acceso a derechos está mediada por una distribución funcional de los migrantes que evite los costos de un asentamiento espontáneo y disfuncional.

Cuando hay política al respecto, cuando hay desarrollo en relación a cómo vincular la distribución territorial con la distribución laboral, con los derechos fundamentales, con la regulación de ingresos al país, en fin, no debiese traernos ese tipo de costos. Yo creo que los costos que tenemos hoy día son producto, lo vuelvo a decir, de la falta de voluntad política y de la falta de ausencia de políticas públicas (APC).

El segundo modelo de *asentamiento excluyente* comparte la idea de que la espontaneidad en el asentamiento constituye una amenaza para el sistema y para el desarrollo normal de la vida de los chilenos. Sin embargo, asume que

el Estado debe cumplir un rol más regulador que planificador. La política migratoria se entiende como un conjunto de incentivos para moldear el asentamiento de ciertos grupos de migrantes, posibilitando su adaptación laboral y cultural. Así, se espera que el Estado facilite la integración los migrantes considerados necesarios y, al mismo tiempo, establezca instrumentos que desincentiven la permanencia de grupos evaluados como menos funcionales, retrasando su acceso a algunos derechos y extendiendo su temporalidad. La política migratoria operaría como un sistema de incentivos y desincentivos funcionales en el mercado de trabajo, y el acceso a los derechos se asume como una condición derivada de ello.

Lo que se está diciendo es en el fondo que son iguales, pero si como sociedad hemos determinado que existe algún área en la que parece sensato establecer una excepción, yo creo que es el caso de la postulación a cargos públicos, el acceso al Pilar Solidario, el subsidio a la vivienda, me parece que son cuatro ejemplos en los que creo que hay cierto grado de consenso (APD).

La política derivada de esta modelo implica el establecimiento de desigualdades formales en el acceso a derechos tanto entre migratorios y población nacional como entre los distintos colectivos migratorios. El supuesto utilizado para argumentar en favor de esta exclusión selectiva de derechos consiste en asumir la disposición a pervertir el sistema como una disposición generalizada en la población migrante y central.

Yo creo que nadie puede defender que un boliviano, un país con el cual tenemos un diferencial de ingresos importante, pueda a los 59 años obtener una visa temporal por un año, luego permanencia definitiva y en un año acceder a la seguridad social, o sea, esa cuestión, quiebra cualquier país. [...] lo que pasa es que como todo en la vida, de un enorme universo de personas honestas y bien intencionadas siempre hay minoría que cuando existe el espacio para abusar lo va a hacer, y bueno, digamos, aunque la tasa de delincuencia sea menor al 0,5 % de la población, todos tenemos rejas en nuestras casas y todos sabemos que tenemos que dejar el auto cerrado con llave. Esto yo creo que es lo mismo. Para ese porcentaje mínimo de personas que ponen en riesgo el sistema, hay que establecer restricciones, es imprescindible (APD).

El tercer modelo de asentamiento se inspira en la lógica liberal basada en un Estado inhibido y un mercado capaz de regular las relaciones sociales y que genera un marco de justicia y funcionalidad. Se asume que en la medida en que los extranjeros cumplan la ley y se encuentren con la documentación al día debería haber igualdad en el acceso a derechos, y que por tanto el papel del

Estado no debiera ser otro que el de proveer las condiciones para que ello ocurra. En tal sentido se desconoce que los migrantes se encuentran en una situación de *condicionalidad por defecto* que establece una desigualdad *de facto* como punto de partida.

Desde este enfoque se supone que la declaración formal de la igualdad en el acceso a derechos conduce a un acceso efectivamente igualitario, lo que implica asumir que el principio abstracto de igualdad universal de los sujetos es una realidad empírica. El efecto que ello tiene es el desconocimiento de que la situación por defecto de los migrantes en una sociedad es de desigualdad y condicionalidad, de manera que la ausencia de una política de reconocimiento en los migrantes redundaría en un modelo de política que reproduce esa condicionalidad, y con ello la desigualdad efectiva en el acceso a los derechos.

Para poder buscar oportunidades legítimas y adecuadas en otro país, tienes que tener los mismos derechos que otros con respecto a beneficios sociales de acuerdo a la situación socioeconómica de cada persona; o sea, si aquí alguien en igualdad de condiciones tiene derecho a acceder a la educación pública, todos tiene ese derecho porque si no, sería una discriminación, que es lo mismo que ocurre con los chilenos en el extranjero (APD).

En la medida que todos cumplan con la ley, obedezcan la ley [...], no veo obstáculo que impida a los migrantes acceder a los mismos derechos que los nacionales (APC).

En este modelo se entiende el asentamiento desde una lógica individualista y racional, pues se atribuye al individuo la responsabilidad de acceder a la documentación que permite ejercer los derechos. Con ello se obvian los mecanismos institucionales y sociales excluyentes que dificultan el acceso y perpetúan la condicionalidad. Este principio individualista opera también en el plano de las diferencias culturales, ya que se asume que es el sujeto quien debe adaptarse a los códigos locales, y se rechaza la idea de que las instituciones deban modificar algunos dispositivos para adaptarse a la particularidad cultural de los migrantes. En concordancia con esto se asume que los extranjeros indocumentados o que no comprenden los códigos locales se encuentran en una situación de morosidad que justifica su exclusión o sanción. La falta de documentación se asocia al desdén o a la sospecha, mientras que la expresión de la particularidad cultural al desprecio por la cultura local.

La documentación es supernecesaria porque aquellos que están dispuestos a documentarse, lo que te están diciendo en el fondo es que están dispuestos a vivir de

forma sana en tu país, y aquellos que no están dispuestos a documentarse es porque detrás de eso hay redes ilegales y comportamientos no adecuados (APD).

Tienen que aprender español, eso forma parte del costo del cambio que cualquier migrante está dispuesto a pagar o tiene que asumir, digamos. No queda otra, no puedes llegar a un lugar y esperar que todo esté adaptado a ti (API).

Finalmente, el cuarto modelo de política de reconocimiento asume una mirada *garantista* que limita la condicionalidad, pues la única condición que se considera legítima para el acceso a derechos de la población extranjera es el tiempo de residencia en el país, y solo en relación a los derechos políticos. En este eje discursivo se enlazan dos supuestos en cuanto a la concepción de ciudadanía; el primero pone de relieve la referencia a la residencia como condición para el reconocimiento, lo que remite teóricamente al principio del *ius domicili* como fundamento de la ciudadanía (Castles y Davidson, 2000; Acosta, 2018), y el segundo, a diferencia de los otros tres ejes discursivos, remite a los derechos humanos y la legislación internacional como referente para la política migratoria.

Yo entiendo que si la persona es residente, es residente, y debiera acceder a los mismos derechos. Y yo creo que ahí uno podría definir cuáles son los derechos de los que sean más transitorios y a lo mejor podría ser distinto, no sé. Ahora, en rigor, yo creo que todas las personas tienen derecho a todo; el tema es cómo lo acreditamos o cómo lo hacemos (ASN).

Los migrantes tienen derechos que deben ser respetados. Eso está reconocido a nivel internacional; no en todas partes se hace, pero esos derechos consisten en el derecho al trabajo, a la libre expresión, al derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, a insertarse en la comunidad donde están con plenitud de derechos de acuerdo a la función que ellos cumplan. Y eso tiene que estar garantizado en la Constitución. Cualquier norma migratoria, necesariamente, debe reconocer eso (APC).

La vinculación de la ciudadanía con los derechos humanos y al derecho por residencia no aparece como una dicotomía, sino en una relación de complementariedad. Los primeros se asumen como principio básico para el acceso a los derechos sociales y civiles, mientras que el segundo en relación con los derechos políticos. Al mismo tiempo, en este eje emergen los derechos culturales como una dimensión del reconocimiento que es necesario tomar en cuenta, lo que también marca una diferencia respecto de los otros tres modelos que abordan la diferencia cultural desde una aproximación asimilacionista.

Yo creo que tienen que acceder a los mismos derechos. Ahora yo creo que, si bien aquí hay que entender dos fenómenos, o sea, por una parte está el aseguramiento de derechos universales y del derecho a la ciudadanía, más allá de la nacionalidad, pero yo creo que también hay que entender la diversidad; o sea, la universalidad, pero también el reconocimiento de la diversidad; o sea, si bien las políticas públicas tienen que ser para todos iguales, pero también yo creo que tienen que reconocer esa diversidad cultural, de idiomas, etc., que tienen los migrantes respecto a los chilenos. Entonces, yo creo que el tratamiento también tiene que reconocer esa diversidad (ASN).

Por último, es importante subrayar que en este eje se hace explícita la separación entre el ejercicio sustantivo de los derechos y la expresión burocrática de la situación administrativa. La legitimidad en el acceso a la ciudadanía se da según la condición de sujetos y no según la situación migratoria. Si bien no se desarrolla la relación entre los distintos derechos y la situación administrativa, se establece la legitimidad e un acceso a los derechos no condicionado a la regularidad.

Hay que tener políticas migratorias donde se haga un distingo de lo que es la migración legal de la irregular. En muchas partes al migrante irregular se le trata como un inmigrante ilegal y no es así, o sea, lo que hay es una irregularidad en ese migrante que, en un momento determinado, no ha conseguido sus papeles, no tiene los permisos adecuados. Digo esto porque en Europa y en Estados Unidos se tiende a criminalizar al migrante y esa no puede ser una política decente o adecuada para un país moderno como el nuestro. Entonces, tiene que haber ese distingo y esa calidad, incluso el migrante irregular tiene también que ser garantizado en sus derechos mínimos. Los derechos de los migrantes son tan derechos como los de los ciudadanos propios de un país (APC).

IX. CONCLUSIONES

A partir de nuestra investigación pudimos extraer cinco conclusiones que permiten proyectar nuevas indagaciones en el ámbito del análisis de los discursos políticos en torno a la migración. La primera dice que en relación con la incipiente definición de posiciones en el campo político nacional en torno a la política migratoria, se observa un escaso procesamiento de la discusión, lo que se refleja en la ausencia de propuestas específicas y programáticas en los discursos y en la relevancia que cobran las referencias a patrones ideológicos específicos. Tanto las definiciones sobre las políticas de admisibilidad

como las de reconocimiento carecen en general de consistencia argumental y tienden a resolverse más por la relación que se logra establecer con imaginarios ideológicos particulares. Aparecen, así, referencias vinculadas a nociones liberales, garantistas y fundadas en el enfoque de derechos o entroncadas en los principios del desarrollismo clásico, que son articuladas pragmáticamente por cada actor en relación a los distintos tópicos tratados.

En relación con esto, la segunda conclusión consiste en que las posiciones caracterizadas tanto en el eje de la accesibilidad al territorio como en el del reconocimiento de derechos no dan cuenta de una articulación exclusiva del clivaje izquierda/derecha, sino la superposición de este a otros factores que se hacen presentes en los discursos, como la pertenencia territorial de los actores y la magnitud de la presencia de migrante en ellos. Así, aquellos actores que trabajan en/o representan a territorios con alta presencia de migrantes poseen un relato más articulado y procesado en relación con la política migratoria que aquellos vinculados a territorios sin esta presencia. Un segundo factor relevante es el tipo de actor: los actores sociales tienen, por lo general, un discurso más procesado y más tendente a las posiciones garantistas que los actores del mundo político, quienes tienden, independiente de su posición, a adherirse a posiciones de mayor condicionalidad en el acceso a derechos y al territorio.

En tercer lugar, el análisis de los discursos permitió identificar cuatro posiciones diferenciadas en relación con la concepción de las políticas de admisibilidad y cuatro en relación con las políticas de reconocimiento de derechos. En relación a las posiciones de los actores, estos no elaboran discursos basándose en un alineamiento ideológico consistente entre ellas; es decir, actores que en la dimensión de las políticas de admisibilidad al territorio se adhieren a la posición selectiva vinculada ideológicamente al desarrollismo clásico, en materia de políticas de reconocimiento se sitúan en la posición garantista, fundada en el enfoque de derechos humanos. Esta aparente inconsistencia es consecuencia en algunos casos del bajo grado de elaboración argumental y de deliberación pública en materia de políticas migratorias, y en otros de la propia complejidad del campo discursivo.

En cuarto lugar, tiende a predominar una concepción del migrante basada en el individualismo y la racionalidad coste/beneficio, lo que incide en que las posiciones en torno a las políticas de frontera tiendan a desconocer los factores estructurales, sociales e históricos como impulsores de los flujos migratorios. Esto conduce a basar los argumentos de la política en la supuesta eficacia de los incentivos y desincentivos individuales, y ello tanto en lo que se refiere a la política de incentivos para acceder al territorio como a la política de incentivos para la permanencia o no en este. En concordancia con esto, la concepción que se tiene del Estado como agente ejecutor de la política

migratoria también tiende a desconocer los factores contextuales para explicar el comportamiento de los migrantes, lo que conduce a argumentaciones basadas en una supuesta eficacia total, ya sea por acción u omisión, para conseguir los objetivos propuestos en la política migratoria.

Finalmente cabe consignar que en todos los ejes del discurso la condición política de las personas migrantes se circunscribe a su condición de objeto de las políticas y no como sujeto político. Es decir, no aparece en los actores del campo la referencia a los migrantes como actores incidentes en la política, ya sea a través de mecanismos participativos institucionalizados o a través del activismo. En este sentido la concepción predominante en el campo político constituye más un obstáculo que un aliciente para la conformación de los propios migrantes como un actor con capacidad de incidir en la construcción de la democracia y de las condiciones que configuran su propio destino.

Bibliografía

- Abdillahi, M. (2007). La inmigración en la región de Murcia. En R. Zapata y T. Van Dijk *Discursos sobre la inmigración en España* (pp.159-200). Barcelona: CIDOB.
- Abrámovich, V. (2012). Ciudadanía, política e integración regional. *Página 12*, 19-9-2012. Disponible en : <https://bit.ly/3hTZ7ow>.
- Acosta, D. (2018). *The national versus de foreínger in South America. 200 years of migration and citizenship law*. Cambridge: Cambrige Univerity Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108594110>.
- Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Anrovcová, J. (2013). Immigration in Current Political Discourse. The Case of Slovakia within the European Union. *Annual of Language and Politics and Politics of Identity*, 13 (1), 2-55. Disponible en: <https://bit.ly/2G1SvXT>.
- Arango, J. (2007). Las migraciones internacionales en un mundo globalizado en Vanguardia. *Vanguardia Dossier*, 22, 6-15.
- Bourdieu, P. (1982). *¿Qué significa hablar?* Madrid: Akal.
- (2001). *El campo político*. La Paz: Plural.
- (2009). *La eficacia simbólica: religión y política*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Bunofino, A. (2004). *Politics, Discourse and Immigration an Security Concern un the European Union*. Uppsala: [s. n.].
- Castles, S. y Davidson, A. (2000). *Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging*. New York: Routledge.
- Charteris-Black, J. (2006). Britain as a container: immigration metaphors in the 2005 election campaign. *Discourse y Society*, 563-581. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0957926506066345>.
- Conde, F. (2010). *Análisis sociológico del discurso*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue europeenne des migrations internationales*, 23(1), 71-94. Dispñible en: <https://doi.org/10.4000/remi.3611>.

- (2011). Cronica de una «amenaza» anunciada. Inmigración e ilegalidad: visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En B. Fledman, L. Rivera, C. Stefoni y M. Villa (comps). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (pp. 31-78). Quito: Flacso.
- Durán, C. y Thayer, L. E. (2016). Los migrantes frente a la ley: continuidades y rupturas en la legalización migratoria del Estado chileno (1924-1975). *Historia* 396, 7 (2), 429-461. Disponible en: <https://bit.ly/3cs8J91>.
- Fernández, B. (2015). El discurso político de integración de los inmigrantes en el nivel regional en España: la division entre políticas de identidad y políticas sociales. *Tomo*, 26, 38-65. Disponible en: <https://doi.org/10.21669/tomo.v0i0.4402>.
- Foucault, M. (2003). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- García y Griego, M. y Vereá, M. (1988). *México y Estados Unidos fente a la migración de indocumentados*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gil, S. (2007). Discursos políticos sobre la nación en las políticas catalanas de integración de inmigrantes. En R. Zapata y T. Van Dijk (eds.). *Discursos sobre la inmigración en España* (pp. 223-268). Barcelona: CIDOB.
- Goldring, L. y Landolt, P. (2013). *The impact of precarious legal status in immigrants economic outcomes*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Laclau, E. (2004). Discurso. *Estudios: filosofía, historia y letras*, 68 (2), 7-18. Disponible en: <https://doi.org/10.5347/01856383.0068.000173245>.
- (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.
- y Mouffé, C. (2010). *Hegemonía y estrategia socialista*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lamiquiz, V. (1988). Configuraciones discursivas en textos orales. *Cahiers d'Etudes Hispaniques Médiévales*, 7, 457-467. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/cehm.1988.2142>.
- Martí, M. (2003). *Construcción e interpretación de discursos y enunciados: Los marcadores*. Madrid: Edinuman.
- Martín, L. (2000). Enfrentamiento y consenso en los debates parlamentarios sobre la política de inmigración en España. *Oralia*, 3, 113-148.
- y Van Dijk, T. A. (1998). Había un problema y se ha solucionado. La legitimación de la expulsión de inmigrantes ilegales. En L. Martín y R. Whittaker (eds.). *Poder decir o poder de los discursos* (pp. 269-234) Madrid: Arrecife.
- Nash, M. y Vives, A. (2008). La construcción del inmigrante: prácticas discursivas político-institucionales. En R. Tello, N. Benach y M. Nash (eds.). *Intersticios. Contactos interculturales, genero y dinámicas identitarias en Barcelona* (pp. 29-89). Barcelona: Anthropos.
- Norambuena, C. (1990). Política y legislación migratoria en Chile 1830-1920. *Cuadernos de Humanidades*, 10.
- (2002). *Políticas migratorias en Chile: la inmigración deseada y la inmigración real*. Cuadernos de Difusión Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 5.
- Renkema, J. (1999). *Introducción a los estudios sobre el discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Riaño, Y. y Wastl-Walter, D. (2006). Immigration policies, state discourses on foreigners, and the politics of identity in Switzerland. *Environment and Planning A. Economy and Space*, 38 (9), 1693-1713. Disponible en <https://doi.org/10.1068/a37411>.

- Rubio, G. (2011). *Los discursos políticos del Partido Popular sobre inmigración*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Said, E. (2003). *Orientalismo*. Madrid: Debate.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de Moebio*, 41, 207-224. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2011000200006>.
- Santibañez, C. y Porto, P. (2015). Imágenes del populismo anti-inmigratorio: un análisis argumentativo visual de la campaña europea de UKIP. *Caleidoscopio*, 13 (2), 176-188. Disponible en: <https://doi.org/10.4013/cld.2015.132.04>.
- Stefoni, C. (2003). *Inmigración peruana en Chile. Una oportunidad a la integración*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- (2011). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En: B. Fledman, L. Rivera, C. Stefoni, M. Villa (comps.). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (pp. 79-110). Quito: Flacso.
- Thayer, L. E. (2013). Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región metropolitana. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12 (35), 259-286. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200012>.
- (2019). Causas y consecuencias de la irregularidad migratoria. En N. Rojas y J. T. Vicuña (eds.). *Migración en Chile. Evidencia y mitos de una nueva realidad*. Santiago de Chile: LOM.
- , Córdova, G. y Ávalos, B. (2013). Los límites del reconocimiento: migrantes latinoamericanos en la Región Metropolitana de Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 21 (42), 163-192. Disponible en: <https://org.doi/10.18504/pl2142-163-2013>.
- y Stang, F. (2017). Entre la debilidad institucional y el voluntarismo individual: reconocimiento parcial y derechos limitados en las políticas migratorias locales en Santiago. En C. Vial y J. Hernández (eds.). *¿Para qué descentralizar? Centralismo y políticas en Chile: análisis y evaluación por sectores* (pp. 97-132) Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- , Stang, F. y Dilla, C. (2020). La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 28 (55), 171-201. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18504/PL2855-007-2020>.
- Torres, O. y Garcés, A. (2013). Representaciones sociales de migrantes peruanos sobre su proceso de integración en la ciudad de Santiago de Chile. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12 (35), 309-336. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200014>.
- Van Dijk, T. A. (2000). Ideologies, racism, discourse: debates on immigration and ethnic issues. En J. T. Wal y M. Verkuyten (eds.). *Comparative perspectives on Racism* (pp. 91-116). Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315196374-5>.
- (2003). *Racismo y discurso de las élites*. Barcelona: Gedisa.
- (2008). *Discourse and power*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-07299-3>.
- Vasilachis, I. (2013). *Discurso científico, político, jurídico y de resistencia*. Barcelona: Gedisa.
- Vidal de la Rosa, G. (2008). La teoría de la elección racional. *Sociológica*, 23 (67), 221-236. Disponible en: <https://bit.ly/33TFJD8>.

- Weil, P. y Crowley, J. (1994). Integration in the theory and practice: A comparison of France and Britain. *Journal of West European Politics*, 17 (2), 110-126. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389408425017>.
- Wieviorka, M. (1992). *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós .
- Zapata, R. (2004). *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Síntesis .
- (2008). Democracia y multiculturalidad. El «ciudadanismo» como argumentación política. *Sistema: revista de ciencias sociales*, 203-204, 171-195.
- (2009). *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta.

¿UNA PAZ FALLIDA? DIFICULTADES DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA TRAS EL ACUERDO CON LAS FARC-EP

A failed peace? Difficulties in the peacebuilding process in Colombia after the agreement with the FARC-EP

JERÓNIMO RÍOS SIERRA

Universidad Complutense de Madrid

jeronimo.rios@ucm.es

Cómo citar/Citation

Ríos Sierra, J. (2020).

¿Una paz fallida? Dificultades de la construcción de paz en Colombia tras el acuerdo con las FARC-EP

Revista de Estudios Políticos, 190, 129-163.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.05>

Resumen

El siguiente trabajo tiene como principal objetivo reflexionar sobre al actual escenario de violencia que acontece en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz suscrito entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano, en noviembre de 2016. Tras revisar la literatura existente sobre los riesgos y posibilidades que ofrece un acuerdo como éste en el campo disciplinar de la resolución de conflictos y la investigación para la paz, se contrasta la realidad estructural e institucional que presenta el Estado colombiano con las implicaciones de los compromisos adquiridos entre la extinta guerrilla y el gobierno de Juan Manuel Santos. Solo así es posible entender las contradicciones y dificultades que atraviesa el país y que muestran un escenario irresoluto de violencia en muchos lugares en donde, tras el Acuerdo, ésta parece experimentar un proceso de intensificación.

Palabras clave

Acuerdo de Paz; Colombia; construcción de paz; FARC-EP; violencia.

Abstract

The following work has as its main objective to reflect on the current scenario of violence that occurs in Colombia after the signing of the Peace Agreement signed between the FARC-EP and the Colombian Government, in November 2016. First, the paper reviews the existing literature on the risks and possibilities offered by an agreement like this one in the disciplinary field of conflict resolution and peace research. Later, the article contrasts the structural and institutional reality presented by the Colombian State with the implications of the commitments agreed between the extinct guerrilla and the government of Juan Manuel Santos. Only in this way is possible to understand the contradictions and difficulties that the country is going through. In this way, an irresolute scenario of violence is shown that, in many places, after the Agreement, seems to intensify

Keywords

Peace Agreement; Colombia; peace building; FARC-EP; violence.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE. III. LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE LA VIOLENCIA FRENTE AL ACUERDO DE PAZ. IV. POSIBILIDADES Y DIFICULTADES DEL ACUERDO DE PAZ. V. ENTRE LA IMPLEMENTACIÓN DIFÍCIL Y LA VIOLENCIA QUE NO CESA: 1. La oportunidad de expansión para los grupos postparamilitares. 2. La recomposición del ELN tras el desarme de las FARC-EP. 3. Un EPL más allá del Catatumbo. 4. La herencia de las FARC-EP: entre la continuidad de la violencia y el retorno a la lucha armada. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA. INFORMES RELACIONADOS CON EL ACUERDO DE PAZ.*

I. INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo¹ reflexiona sobre los principales desafíos que se presentan en Colombia en relación con la violencia armada, una vez transcurridos tres años y medio de la firma del Acuerdo de Paz con el principal grupo armado del país: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Hablar de Colombia supone hacer referencia a uno de los tres conflictos más violentos de América Latina, junto con Guatemala y Perú. Si bien hunde sus raíces formales en 1964, cuando surgen por primera vez las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia² y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el conflicto armado colombiano ha ido evolucionando de manera compleja. A la concurrencia de diferentes grupos guerrilleros, más de veinte, que comienzan su andadura tras la experiencia de la Revolución cubana, hay que añadir la emergencia del paramilitarismo a finales de los setenta e inicios de los ochenta, la unión de la cocaína a la violencia y el auge de los cárteles de la droga en los ochenta y una acuciante debilidad de un Estado apenas preocupado por engrosar su insuficiente dimensión militar. El resultado, tal y como reconocía hace unos años el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) es el siguiente: más de 220 000 muertes, 25 000

¹ Se agrade sobremanera la calidad de los comentarios y sugerencias de los evaluadores.

² Estas incluyen las siglas de Ejército del Pueblo a partir de la VII Conferencia Guerrillera de mayo de 1982.

desaparecidos y 27 000 secuestrados, y el mayor número de víctimas por desplazamiento forzado interno del mundo.

Por todo lo anterior, el Kroc Institute de la Universidad de Notre Dame (2016) reconocía que, por sus implicaciones, el Acuerdo con la hasta entonces guerrilla más longeva de América Latina es el más ambicioso y completo de los de 34 firmados en las últimas dos décadas. Sin embargo, y a pesar de esto, ¿cuál es la situación actual que atraviesa Colombia en la actualidad?, ¿hasta qué punto se han consolidado los compromisos adquiridos entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla? Pareciera, a tenor de los informes más significativos que dan seguimiento de la situación en el país, que la realidad de violencia e inseguridad se ha acentuado preocupantemente en los últimos dos años (Mecanismo de Seguimiento de Naciones Unidas, 2020). Por ello, el siguiente trabajo parte de una pregunta claramente definida: ¿cuáles son los factores que han llevado a esta situación de recrudecimiento de la violencia tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP?

La hipótesis de partida pasaría por considerar que, a pesar de la firma de un acuerdo entre los principales actores del conflicto, en el presente escenario de involución se aprecian tres elementos explicativos, claramente significativos: la violencia activa que involucra a otros grupos armados además de las FARC-EP; la violencia estructural heredada e irresoluta durante décadas, y el escaso nivel de desarrollo en la implementación del Acuerdo de Paz. Ello, en suma, confiere cierta vigencia a la hipótesis que Johan Galtung plantease en 1969 y por la cual la firma de un acuerdo de paz, entendido como «paz negativa», en sí, es la mera concepción de una paz que se entiende como ausencia de guerra. Para que esta sea superada de manera efectiva resulta imprescindible que se transformen los condicionantes estructurales, simbólicos y culturales, entre otros, que sostienen dicha guerra («paz positiva»).

Así, tal y como se dará cuenta en las siguientes páginas, muchos de estos elementos no han sido superados tras el Acuerdo con las FARC-EP en Colombia, permitiendo la concurrencia de distintos conflictos armados que se relacionan entre sí de manera compleja. A saber: a) del Estado con el ELN; b) del Estado con el Ejército Popular de Liberación (EPL); c) del Estado con las estructuras postparamilitares; d) del Estado con las diferentes disidencias de las FARC-EP, y finalmente e) una situación de confrontación de *todos contra todos*.

El artículo se organiza en cuatro partes. Se inicia con la revisión teórica más significativa sobre el estudio de la violencia armada y su transformación a través de un acuerdo de paz. Se identifican cuáles son las explicaciones que ofrece la literatura académica para entender por qué se supera un conflicto armado o por qué, tras un acuerdo de paz, la violencia se recrudece. Una tarea que se extrapola al caso colombiano, integrándose en este debate teórico las aportaciones más significativas sobre el estudio de caso.

Después se analizan las variables explicativas de la actual situación de empeoramiento de la violencia en Colombia. Es decir, se presentan las condiciones estructurales e institucionales del país sobre las cuales tiene lugar el proceso de construcción de paz actual y se identifican las variables de riesgo que influyen en los procesos de paz, en atención a la realidad colombiana. Seguidamente se relaciona todo lo anterior con los principales compromisos y acciones que prevé el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, haciendo especial énfasis en sus principales dificultades e incumplimientos, los cuales inciden en el recrudecimiento de la violencia de los últimos años. Finalmente, y antes de las conclusiones que cierran el trabajo, se aborda como tercera variable explicativa el repunte de confrontación entre diferentes grupos armados y estructuras criminales tras la desmovilización de las FARC-EP, lo cual ha transformado las de por sí complejas relaciones entre guerrillas y grupos criminales frente al Estado.

Metodológicamente se trata de un trabajo exploratorio y analítico. Todavía puede ser pronto para trabajos que aborden cuestiones tales como el éxito o fracaso de la desmovilización, el proceso de reincorporación o la superación de la violencia, si bien se pueden apreciar tendencias o situaciones de riesgo que han de ser profundizadas con estudios posteriores y que en la actualidad apuntan a la posibilidad de que la colombiana termine siendo una paz fallida. Para la realización del trabajo se ha utilizado una ingente *literatura gris*, recientemente publicada en forma de informes. Asimismo, se hace uso de cifras y mapas de la violencia que fueron, muchos de ellos, facilitados expreso por el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH), en su momento adscrito a la Vicepresidencia de la República.

II. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE

Según Collier *et al.* (2003) es importante normalizar la reaparición de dinámicas de violencia armada tras el fin de un conflicto armado o una guerra civil. Tal y como viene investigando desde hace dos décadas la investigación para la paz y la resolución de conflictos, superar la violencia depende de cómo concurren factores varios como la violencia estructural, el despliegue de recursos, las brechas etnoculturales o el tipo de Gobierno responsable de asumir un escenario de reconstrucción posbélica.

Hegre y Nygard (2015) o Walter (2015) condicionan las posibilidades de retorno de la violencia a las capacidades institucionales del Estado o, como sostiene Geddes (1999), los «conjuntos de capacidades». Hatzell y Hoddie (2007) se centran en el tipo de Gobierno encargado de asumir la tarea de

superación de la violencia —enfaticando en construir situaciones de poder compartido (*power-sharing*)—, mientras que hay quienes se focalizan en el despliegue de recursos y la inversión económica sobre los factores que alimentan la violencia (Collier, 2009).

Desde la perspectiva de la elección racional propuesta por Touval y Zartman (1985), y especialmente este último (Zartman, 2009), es posible entender que el sostenimiento de la paz tras un largo episodio de violencia depende, en buena medida, de los *checks and balances* que acompañan a la nueva situación (Kalyvas y Kocher, 2007). De este modo, si existe una situación de «doble estancamiento doloroso»³ (*mutually hurting stalemate*) es más probable que el proceso de diálogo de paz convenza a las partes sobre la necesidad de promover reformas estructurales. Situación que, como sugiere Przeworski (1991), ha de generar mayores beneficios que el proseguir con la lucha armada.

Si existe un despliegue de acciones en favor de la reincorporación de excombatientes a la vida civil, traducido en formación para el trabajo u oportunidades socioeconómicas, es más probable que se minimice el riesgo del retorno a la lucha armada (Nussio, 2018). Igualmente, desde la geografía política se advierte que cuando existen fracturas espaciales importantes (*multiple sovereignties*) que hayan alimentado conflictos internos durante un largo tiempo, si no se minimizan estas por medio de inversión, infraestructura o descentralización, es muy posible que la violencia prosiga tras un eventual acuerdo de paz (Saleyhan, 2009). Lo anterior conduce a investigaciones que directamente alertan sobre los mayores riesgos de un retorno a la lucha armada allí donde, lejos de una victoria militar, ha tenido lugar un proceso de paz negociado (Walter, 2002). No obstante, siempre resulta imprescindible disponer de unos mínimos de solidez institucional en cuanto a fuerzas militares, capacidades de la Administración pública y Estado de derecho (Hendrix, 2010).

Recurriendo a un concepto clave de la sociología histórica del Estado como es las *fuentes de poder social* (*sources of social power*), propuesto por Michael Mann (1986, 1993), los factores de disposición de recursos económicos, comunidades de legitimación y una capacidad militar fuerte en favor del grupo armado que se desmoviliza inciden en posibles retornos a la violencia en el caso de acontecer situaciones de incumplimiento o frustración de expectativas. Uno de esos elementos es la ocurrencia de un resultado electoral negativo del grupo que abandona las armas —con independencia de que, como sostienen Walter (2015) o Keels (2017), las elecciones contribuyan a reducir el riesgo del retorno de la violencia—. De otro lado, está la posible

³ Se entiende como la situación de un conflicto armado en el que su prolongación, dadas las circunstancias, resulta mutuamente desfavorable para las partes involucradas.

continuidad de fuentes de financiación ilícita que influyen la no superación de la violencia (Mashike, 2007), u otras situaciones como la falta de acceso a la tierra (Collier, 1994), la exclusión social o la falta de oportunidades para los excombatientes (Hill *et al.*, 2008).

También afectan a la implementación de un acuerdo de paz el grado de presencia de *peacekeepers* internacionales (Fortna, 2004), las fracturas étnicas existentes (Horowitz, 1985), los factores simbólicos asociados a una duración notable de la guerra (Findley y Rudloff, 2012) o la falta de legitimidad y respaldo social del grupo armado que se desmoviliza (Gibson, 2018) y sobre el cual suelen pesar tergiversaciones y prejuicios que infundados (Nussio, 2018). Asimismo, son destacables los grados de liderazgo concurrentes en la implementación de un proceso de paz (Conolly y Doyle, 2018), unido a otros factores como el grado de cohesión interna y (convicción) con el que se afronta el proceso de reincorporación del otrora grupo armado (Pearlman y Cunningham, 2012).

Tampoco se pueden obviar otros factores que impulsan o restringen el retorno a la lucha armada (*driving and restraining forces*), tal y como apuntan Kaplan y Nussio (2018). Es importante atender a las motivaciones personales y las condiciones estructurales e institucionales que reposan detrás de la reincidencia de excombatientes (Ríos *et al.*, 2019). Además, están las inseguridades y la desprotección que alimentan lo que Kalyvas y Kocher (2007), entre otros, denominan como el «dilema de la seguridad» (*security dilemma*), y que conecta con los tradicionales enemigos —institucionales o no— que están detrás de todo proceso de paz. Un fenómeno al cual Stedman (1997) se refirió hace algo más de dos décadas con el término de «saboteadores de la paz» (*spoilers of peace*). En suma, se aprecia un elenco de variables, en muchas ocasiones difícilmente *operacionables*, que aún hoy afrontan debates irresolutos frente a las imprecisiones y complejidades metodológicas de un objeto de estudio como este, en continua transformación⁴ (Richards, 2018).

Específicamente en Colombia, si bien se han producido innumerables escritos sobre el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, ni los trabajos académicos han sido tan numerosos ni han prestado tanta atención a la violencia en sus múltiples manifestaciones. Llama la atención que la reconocida publicación *Colombia Internacional*, editada por la Universidad de Los Andes, y que es una de las dos revistas académicas de obligada referencia para la ciencia política colombiana, únicamente haya publicado entre finales de 2016 y septiembre

⁴ No existen herramientas metodológicas que aborden la reincidencia de grupos guerrilleros o insurgencias. Las existentes son para población carcelaria o personas con psicopatologías. Véase: *Historical Clinical Risk Management 20* (HRC-20), *Violent Extremism Risk Assessment* (VERA) o *Extremist Risk Guidelines 22+* (ERG 22+).

de 2019 cuatro trabajos académicos sobre un total de ochenta artículos distribuidos en doce números. Estos versan, en concreto, sobre el rol de las mujeres y su inclusión en el proceso de paz (Céspedes y Jaramillo, 2018), y las actitudes políticas de la ciudadanía colombiana en función de su proximidad a las dinámicas de violencia Ortiz (2017). Más tangencialmente se aborda la relación de la movilización social frente al Estado colombiano más allá de la agenda estricta que prevé el Acuerdo de Paz (Ciro, 2018), y las relaciones de la minería ilegal con la violencia armada durante la década pasada (Ortiz y Rettberg, 2018).

Esta circunstancia contrasta con el *activismo académico* de la otra revista colombiana de referencia, *Análisis Político*, la cual edita la Universidad Nacional de Colombia. En el mismo tiempo, de un total de siete números publicados cuatro de ellos tienen relación directa con el Acuerdo de Paz. Dicho de otro modo, de 68 artículos publicados entre finales de 2016 y septiembre de 2019, treinta versan sobre este particular objeto de estudio. Sin embargo, casi la mitad (diecisiete) de los trabajos se centran en la Comisión de la Verdad, la Jurisdicción Especial para la Paz y otros aspectos mayoritariamente relacionados con víctimas.

Cuatro aportaciones se focalizan en las miradas territoriales de la construcción de paz y otras cuatro reflexionan sobre los arreglos institucionales del Acuerdo, desde la perspectiva gubernamental. Tres lo hacen con miradas propias de las relaciones internacionales, y dos tendrían más que ver, aunque también tangencialmente, con contenidos afines a los que propone este trabajo. El primero de ellos, de Mouly *et al.* (2019), se centra en una experiencia exitosa de reincorporación de combatientes de las FARC-EP en el Carare (Santander) y Samaniego (Nariño). Mientras el segundo, de García Ruiz *et al.* (2018), analiza las políticas de seguridad sobre grupos armados reorganizados tras la desmovilización paramilitar de la década pasada.

Pareciera que es en publicaciones de fuera de Colombia en donde se aprecia un mayor interés académico por el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Genera un especial interés la dimensión territorial de la construcción de paz (Cairo *et al.*, 2018; Ríos y Gago, 2018), y en buena medida muchos de los mismos temas que se proponen en *Análisis Político*. Es decir, la justicia transicional y la cuestión de las víctimas (López Martínez, 2019; Rodríguez y Niño, 2019); los enfoques de construcción de paz con perspectiva de género (Fernández Matos y González Martín, 2019; Anicharico *et al.*, 2019), o los trabajos sobre medios de comunicación y análisis del discurso (Barreto *et al.*, 2019; Viana, 2019). También destacan aportes relacionados con los retos institucionales de la implementación del Acuerdo (Guerra-Sua, 2019; Grasa, 2019); las demandas de la reincorporación de excombatientes a la vida civil (Oettler y Rettberg, 2019), y cuestiones más próximas a la afectación del Acuerdo de Paz con el comportamiento político y electoral (Ramírez, 2019).

Lo referente a las dinámicas de la violencia en el escenario de implementación al Acuerdo de Paz resulta escasamente abordado, con la excepción de publicaciones como las de Salas *et al.* (2018), Ríos *et al.* (2019), Maher y Thompson (2019), Ballvé (2019) o Lemaitre y Restrepo (2019). Quizá, por esto último, los mayores aportes publicados hasta el momento parezcan reposar más bien en informes o *dossiers* de entidades como la Fundación Ideas para la Paz (2018, 2019), Indepaz (2017, 2018, 2019), Fundación Paz y Reconciliación (2019, 2019b) o el mismo Kroc Institute (2017, 2019). Sin embargo, en muchas ocasiones con las limitaciones explicativas e interpretativas propias de este tipo de documentos.

III. LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE LA VIOLENCIA FRENTE AL ACUERDO DE PAZ

La dimensión estructural tiene una gran capacidad explicativa a la hora de entender el escenario por el que transita tanto la difícil implementación del Acuerdo de Paz como la representación de la violencia en una geografía periférica y con evidentes carencias en lo que a indicadores socioeconómicos se refiere. Así, en el siguiente epígrafe se intentará problematizar la magnitud de dicha variable estructural, haciendo énfasis en aspectos tales como la desigualdad de ingresos, el negocio cocalero y la importante brecha centro-periferia que conecta directamente con la geografía de la violencia.

De acuerdo con lo planteado anteriormente, una situación como el Acuerdo de Paz en Colombia exige intervenir sobre la mayor parte de las condiciones estructurales e institucionales que han soportado el conflicto armado durante décadas. De hecho, en la discusión teórica previa se advierten una veintena de factores que concentran mayoritariamente la reflexión académica relacionada con la continuación/superación de la violencia armada tras un acuerdo de paz.

Como ha puesto de manifiesto una prolija literatura al respecto (Sánchez *et al.*, 1987; Reyes, 1988; Ramírez, 1990), las condiciones estructurales de la violencia en Colombia han servido de importante acicate para la reproducción y mantenimiento de aquella. Tradicionalmente ha sido un país con importantísimas brechas territoriales, agudizadas por una reforma agraria que nunca llegó⁵ (LeGrand, 1988), una circunstancia que desemboca en el hecho

⁵ La Ley 200 de 1936 o ley de tierras fue el primer intento de varios infructuosos por consolidar un modelo de formalización de los derechos de acceso y explotación de la tierra, así como de derechos y garantías laborales.

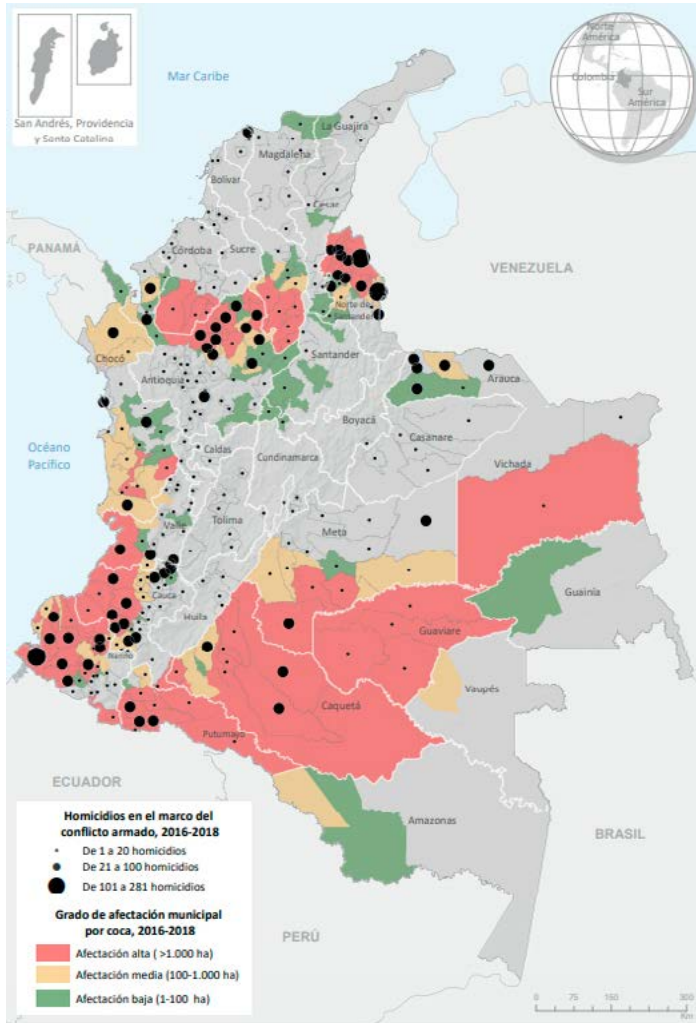
que Colombia tenga un coeficiente de Gini en la distribución de sus ingresos de 0.50 (CEPAL, 2018), y que resulta mayor en el caso de la distribución de la propiedad de la tierra, que se eleva a 0.86 (Ríos *et al.*, 2019). Una realidad que, como también recoge el índice de pobreza multidimensional de 2019, hacen del país uno de los más desiguales del mundo.

Esto conecta con un Estado cuyas capacidades institucionales son endebladas de cara a minimizar los factores de la violencia y disponer de un repertorio de recursos óptimo que dirigir tanto a las víctimas de la lucha armada como a los excombatientes que asumen el proceso de dejación de armas. La democracia local en Colombia cuando menos adolece de una importante debilidad. Se trata del segundo país más centralizado de América Latina, como evidencia la notable inelasticidad vertical de renta (Estupiñán, 2011). De este modo, de cada dólar que se recauda en el país, más del 80 % es gestionado por el nivel central del Gobierno, mientras que el 20 % restante se reparte, casi a partes iguales, entre el distrito capital de Bogotá, los 32 departamentos —que son las unidades administrativas subnacionales del nivel intermedio— y 1123 municipios⁶. Una realidad que explica que en el país existan regiones con niveles de desarrollo humano apenas incipiente, por lo general coincidentes con la dinámica de una violencia mayormente periférica (Ríos, 2017).

Si se toman por buenas las cifras recogidas por el ODHDIH, que permitió el acceso para realizar este trabajo a sus registros de violencia guerrillera acumulados entre 1990 y 2015⁷, es posible observar cómo hasta antes del Acuerdo de Paz con las FARC-EP existen dos enclaves predominantes de violencia guerrillera en Colombia. De una parte, el nororiente del país, fronterizo con Venezuela, y en particular en torno a los departamentos de Arauca y Norte de Santander, también con notable presencia de ELN. De otro, el sur y suroccidente, especialmente en los departamentos de Cauca, Nariño, Caquetá y Putumayo, y que durante algún tiempo alimentaron el corredor fronterizo ecuatoriano (Echandía y Cabrera, 2018; Salas *et al.*, 2018). Antes del inicio de la negociación con las FARC-EP, en el año 2012, se llegaron a contabilizar hasta 824 acciones guerrilleras, de las cuales 499 se concentraban en estos seis departamentos. Algo similar sucedía con el ELN, sobre todo entre Arauca y Norte de Santander, en donde se llegaron a registrar 50 de las 71 acciones llevadas a cabo (ODHDIH, s.f.).

⁶ No conviene perder de vista que la superficie terrestre de Colombia equivale a 1 142 000 km²

⁷ Los datos del ODHDIH provienen de los boletines diarios del Departamento Administrativo de Seguridad para todo lo que concurre entre 1998 y 2010, y del Comando General de las Fuerzas Militares para lo acontecido entre 2011 y 2015.

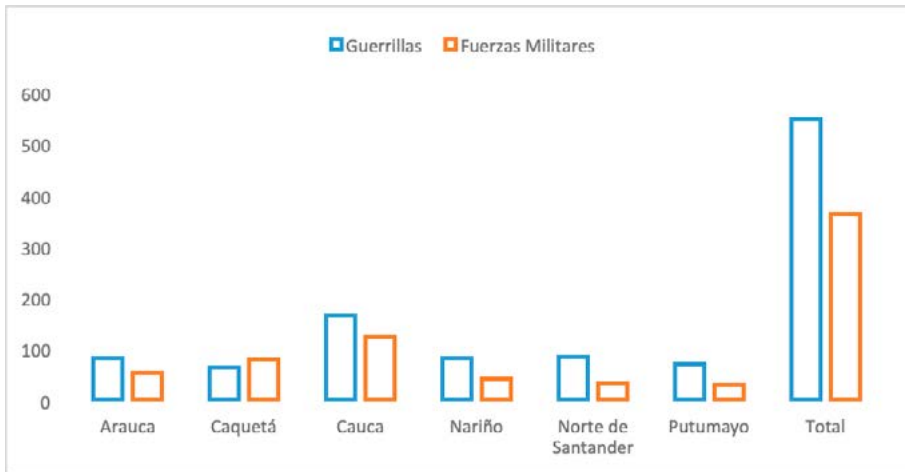
Mapa 1. *Geografía de la violencia y presencia de cultivos cocaleros, 2016-2018*

Fuente: UNODC (2019: 93).

Es decir, desde que inicia el Acuerdo de Paz y aún con posterioridad, los departamentos con mayor arraigo guerrillero son lugares en los que cabe apreciar, también, una correlación desfavorable de fuerzas para el Estado. En buena medida por la conjugación de factores que presentan esta geografía de la violencia, en donde se imbrica una realidad periférica geográfica y socioeconómica, junto a una condición fronteriza, una marcada impronta cocalera y una condición selvática y montañosa que dificulta los operativos militares

(mapa 1). Esta afirmación puede quedar ilustrada si se observa de qué modo —y aunque en 2012 se llegan a contabilizar hasta 868 acciones del Ejército contra la guerrilla— en los seis departamentos mencionados con mayor presencia de FARC-EP y ELN el número de acciones armadas de la guerrilla supera ampliamente al proveniente del Estado (gráfico 1).

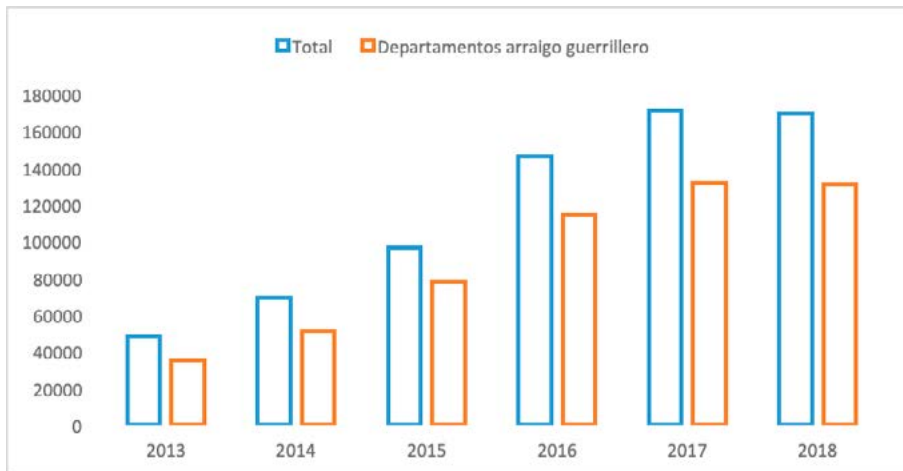
Gráfico 1. *Número de acciones armadas en 2012 en los departamentos de mayor arraigo guerrillero*



Fuente: elaboración propia con base en el ODHDIH (s. f.).

Otro factor clave es el negocio de los cultivos ilícitos en el que se encuentran inmersas las FARC-EP y el ELN desde hace décadas. Sus tradicionales enclaves territoriales representan los departamentos cocaleros por antonomasia del país. Tomando en consideración el reporte de acciones armadas de las guerrillas en 2015, y atendiendo a su situación territorial, casi el 75% de las 122 acciones guerrilleras y 60 municipios afectados por la violencia eran enclaves cocaleros (ODHDIH, s. f.). Igualmente, de acuerdo con UNODC (2019), la superficie cultivada con coca en 2018 equivale a 169 000 ha, de las que 130 795 (77.3%) se condensan en los seis departamentos periféricos mencionados (especialmente Cauca, Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Putumayo). En suma, un trinomio este de violencia, periferia y coca, que responde a una dinámica constante en los últimos años, tal y como recoge el gráfico 2. Ello, además, alertaría de la incapacidad del Estado colombiano para mitigar la violencia y reducir la superficie cultivada —la cual se ha cuadruplicado en cinco años—.

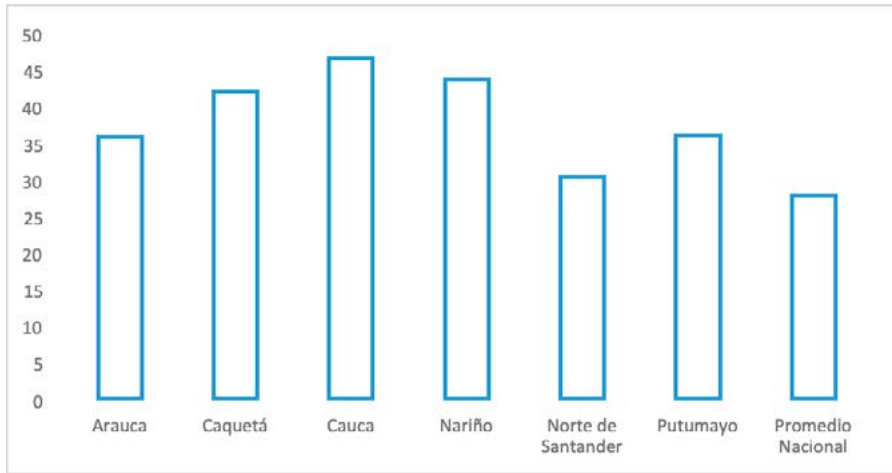
Gráfico 2. Superficie cocalera con respecto a los departamentos de arraigo guerrillero (2013-2018)



Fuente: elaboración propia con base en UNODC (2019).

Finalmente, y por cerrar los aspectos estructurales sobre los que se ha de construir el Acuerdo de Paz en Colombia, el resultado de inequidad social, falta de oportunidades, ausencia de descentralización y marcada violencia periférica tiene como resultado la imbricación entre violencia directa y violencia estructural (Galtung, 1969). Si se observa el año 2016, los seis departamentos referidos presentan condiciones socioeconómicas muy por debajo del promedio nacional. La mayoría de estos supera el promedio nacional de desigualdad en cuanto al coeficiente de Gini —Arauca (0.60), Putumayo (0.58), Cauca (0.52), Nariño (0.51)— y también el umbral de pobreza. Si bien el registro nacional de este indicador es de 28.7 %, este resulta ampliamente sobrepasado en Putumayo (66 %), Cauca (64 %), Caquetá (41 %), Norte de Santander (34 %) o Nariño (30 %)⁸. Por último, misma tendencia se advierte si lo que se atiende es el índice de necesidades básicas insatisfechas, analizado por el DANE en 2017, y que se recoge en el siguiente gráfico 3.

⁸ Si bien la tasa departamental de Arauca presenta un porcentaje de pobreza del 21 %, un año antes Naciones Unidas alertaba de que en las veredas en donde se condensa el activismo guerrillero este dato se eleva hasta un 93 %.

Gráfico 3. *Índice de necesidades básicas insatisfechas, 2016*

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016).

IV. POSIBILIDADES Y DIFICULTADES DEL ACUERDO DE PAZ

Una segunda variable para tener en consideración, y que se analiza en las siguientes líneas, tiene que ver con las dificultades y limitaciones por las que transita el mencionado Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP. Un acuerdo de seis puntos que, no obstante, recogen compromisos que intervienen directamente sobre los elementos estructurales que sostuvieron la violencia durante décadas y que se exponen a continuación.

El primero de ellos, «Reforma rural integral», compromete a un total de diez millones de hectáreas para favorecer la titulación y explotación de tierras de aquellos enclaves que vivieron con mayor agudeza la violencia armada. Además de incentivar la inversión de recursos económicos, tejido productivo e infraestructura, se involucra a los municipios en el desarrollo de medidas políticas que, de manera eficaz, contribuyan a superar las condiciones de violencia estructural del orden local⁹.

En el segundo, «Participación política», se establecen los mecanismos más significativos que dotan a las extintas FARC-EP para poder llevar a cabo

⁹ Este tipo de herramienta es lo que se denomina Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET—.

la conformación de un partido político que se aleje de cualquier atisbo de reivindicación armada. Unido con aspectos del siguiente punto, se garantiza su presencia en el Congreso durante dos mandatos presidenciales, se fijan instrumentos de financiación y visibilidad mediática además de reformas institucionales con el propósito de visibilizar territorios que fueron especialmente afectados por la violencia.

En el tercer punto, «Fin del conflicto», se establecen los instrumentos para concluir el proceso de dejación y cese definitivo de la lucha armada de los algo más de 7100 combatientes que en agosto de 2016 conformaban las filas de las FARC-EP. Se fijan los protocolos y rutas por las que las FARC-EP han de transcurrir a efectos de desmovilizarse. Lo anterior, en un total de veintiséis zonas de transición en las que, en compañía del Estado, y con el apoyo de Naciones Unidas, se desarrollaron los primeros pasos hacia la entrega de armas. Unos primeros pasos que se acompañan de subsidios, ayudas y acciones formativas que brindan recursos y capacidades a los exguerrilleros que tornan hacia un proceso de reincorporación plena a la vida civil.

En el cuarto punto, denominado «Solución al problema de las drogas ilícitas», además de la colaboración de las extintas FARC-EP en el conocimiento de las rutas cocaleras que durante años fueron objeto de recursos para su financiación, se intenta diseñar una hoja de ruta para promover la sustitución paulatina y voluntaria de los cultivos cocaleros, sin renunciar, en última instancia, a la erradicación forzada. Conocedores, guerrilla y Gobierno, de la capacidad de recursos que genera la coca en Colombia, se piensa en escenarios y debates supranacionales con los que paliar el que puede ser el gran problema que soporta la violencia armada en el país tras décadas de confrontación (Pécaut, 2017).

El quinto de los puntos fijados en el Acuerdo, «Víctimas», establece todos los elementos para proteger los derechos que tienen las víctimas de un conflicto armado como este, de modo que se fijan los compromisos que blindan los derechos de justicia, verdad, reparación y no repetición. Se compromete la creación de una Comisión de la Verdad, una Unidad de Búsqueda para Personas Desaparecidas por el Conflicto y un mecanismo de Jurisdicción Especial para la Paz que establezca las condiciones procesales y judiciales particulares de los excombatientes de las FARC-EP (sin transgredir el derecho internacional humanitario).

El Acuerdo finaliza con un sexto y definitivo punto, «Implementación, verificación y refrendación», que recoge los esquemas de seguimiento de la implementación, así como los actores de la comunidad internacional que han de acompañar dicha tarea; una responsabilidad que recae a nivel interno en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), y a nivel externo en actores como Naciones Unidas, la Unión Europea o la Organización de

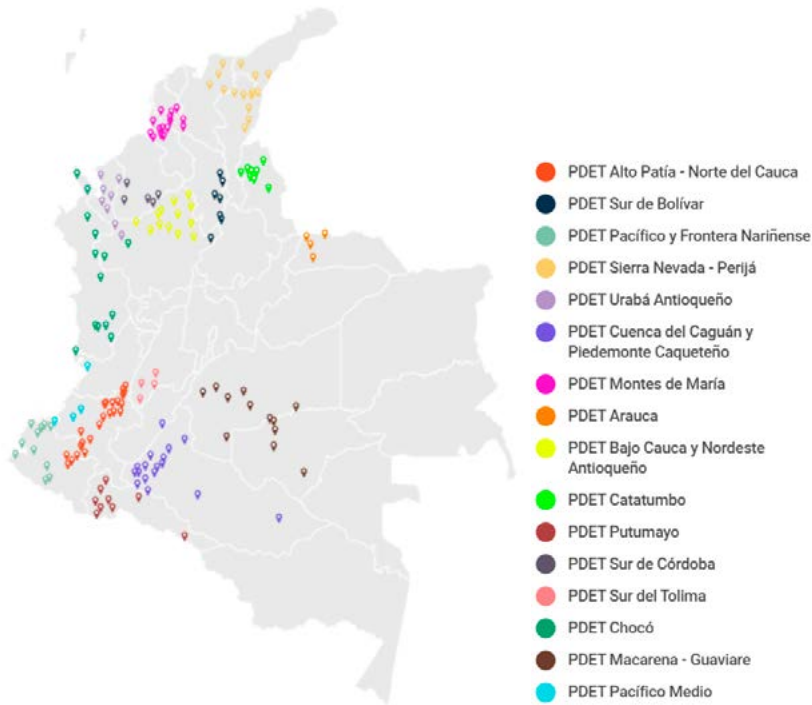
Estados Iberoamericanos. Ello incorpora el apoyo en experiencias y la disposición de recursos provenientes de la cooperación internacional, además del monitoreo y las buenas prácticas con los que aspirar a una correcta implementación del Acuerdo.

Conviene señalar que muchas de las implicaciones y compromisos que fija el Acuerdo en la realidad se han visto lastrados por dificultades estructurales y resistencias institucionales del actual Gobierno, aparte de responsabilidades de otro orden provenientes de las extintas FARC-EP. Todas ellas son abordadas a continuación.

De manera más pormenorizada, y con vistas a generar mecanismos que impliquen una mayor inversión en los territorios más golpeados por el conflicto armado, el Acuerdo, en su primer punto, relativo a la reforma rural integral, identifica hasta un total de 170 municipios que se organizan en 16 zonas. Allí viven 6,6 millones de personas que son las destinatarias primeras de los recursos económicos con los que se aspira a superar la situación de violencia. Este despliegue compromete un total de 79,6 billones de pesos colombianos (véase mapa 2), equivalentes aproximadamente a 22 millones de dólares, que deben desarrollarse en un lapso de veinte años, tal y como recoge el CONPES 3932 de 29 de junio de 2018. Empero, esta cifra está muy por debajo de los 129 billones (37 millones de dólares) a desarrollar en quince años como, inicialmente estaba previsto (Junguito *et al.*, 2017), y que hoy día no ha iniciado.

Si bien estos instrumentos conocidos como Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron diseñados en febrero de 2019 sobre la base de 33 000 iniciativas centradas en salud, educación, convivencia, infraestructura, productividad, ordenamiento local y seguridad alimentaria, hasta el momento el comienzo de las inversiones se encuentra lastrado. Aparte de que llegaron casi con un año de retraso —pues se preveía que estuvieran cerrados en mayo de 2018— hay que destacar la ausencia expresa de partidas presupuestarias en el Plan Nacional de Desarrollo con mención al Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Igualmente, en la «hoja de ruta única» del Gobierno de Iván Duque, en su artículo 143, se señala que será el Gobierno quien defina las rutas de acción sobre las que desarrollar los PDET y, por extensión, la noción de desarrollo territorial. Algo que contraviene el sentido autónomo y «descentralizador»¹⁰ que prevé el Acuerdo, y a lo que debe sumarse el cambio de Gobierno municipal y departamental acontecido tras las elecciones de octubre de 2019.

¹⁰ Aunque Colombia es un país marcadamente (re)centralizado, el punto 1 del Acuerdo busca mitigar lo anterior, enfatizando la necesidad de construir la paz en clave territorial (Cairo *et al.*, 2018).

Mapa 2. *Distribución geográfica de los PDET, 2018*

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (s. f.).

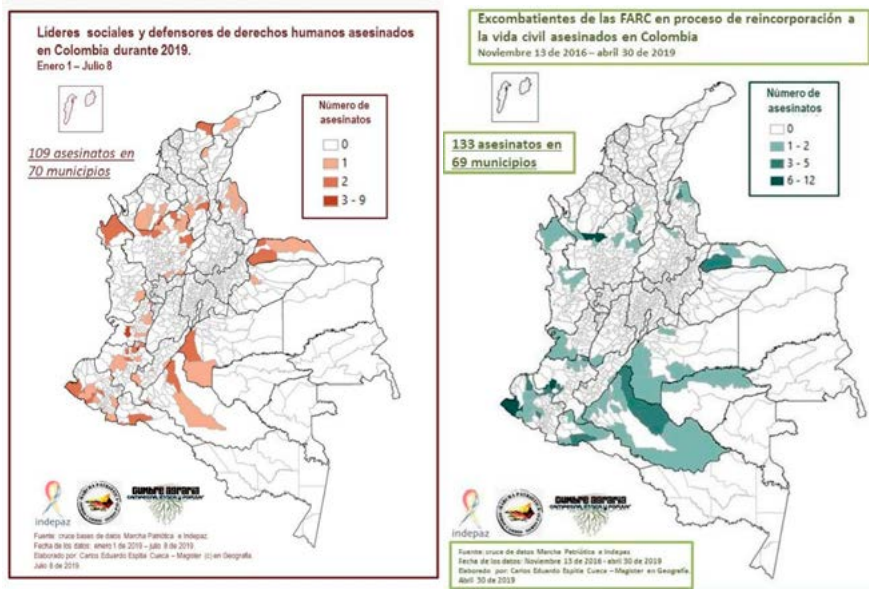
De otro lado, las elecciones legislativas y presidenciales de 2018 pusieron de manifiesto las dificultades políticas a las que se enfrentaban las extintas FARC-EP. El Acuerdo de Paz se había politizado desde antes de su firma, especialmente por parte de los opositores al mismo. A través de una campaña de desgaste, algunos de los principales nombres del conservatismo, como Álvaro Uribe, Marta Lucía Ramírez o Alejandro Ordóñez, trataron de demonizar aquel, tildándolo de promotor del «castrochavismo» y «narcoterrorismo» (Basset, 2018). Si al importante calado electoral conservador se añaden otros elementos, como la concurrencia de un plebiscito (no vinculante) para decidir si la ciudadanía colombiana respaldaba o no el Acuerdo, la baja popularidad de Juan Manuel Santos como presidente, la escasa pedagogía que se hizo del referido Acuerdo o las elevadas reticencias que generaban las FARC-EP, es posible entender la negativa resultante en la consulta popular del 2 de octubre de 2016 como un preludio de la posterior victoria electoral del uribismo en los comicios legislativos y presidenciales de marzo y junio 2018.

Aun con todo, el proceso de paz siguió adelante y cumplió con algunos de los compromisos adquiridos en aras de permitir el tránsito de las extintas FARC-EP hacia la vida política, tal y como se recoge en el segundo punto, «Participación política». Se otorgó personalidad jurídica al nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), y se reconoció una partida presupuestaria equivalente al 10% del límite de gastos fijado por el CNE (ubicado en 88 413 261 314 pesos colombianos, equivalentes a 23,5 millones de dólares), además de la necesidad de una difusión mediática que, tal y como recogió el informe de seguimiento elaborado por la Organización de Estados Iberoamericanos (2018), finalmente no se materializó. Al contrario, hubo importantes episodios de violencia dirigida a los candidatos más significativos de las FARC-EP, lo cual contribuyó a que finalmente se desestimase la concurrencia electoral en los comicios presidenciales, para hacerlo únicamente en las elecciones legislativas. La FARC obtuvo un muy bajo resultado, equivalente a 52 000 votos, que si bien no afecta a su representación concedida de cinco senadores y cinco congresistas, garantizada para las dos próximas legislaturas, se aleja muy sustancialmente de lo que la literatura académica define como *power-sharing* dentro de un proceso de rehabilitación posbélica.

Tampoco se produjo la reforma del Congreso para dar luz verde a la aprobación de dieciséis nuevas circunscripciones que por dos períodos legislativos debían representar directamente a los territorios más golpeados por la violencia. Aunque el Acuerdo de Paz evitaba expresamente que ningún partido, incluido la FARC, pudiera tener representación electoral en estos escenarios, se prodigó la idea desde los sectores opositores al Acuerdo de que eran concesiones ocultas a la extinta guerrilla. Así, en el momento de debatir y aprobar su creación, el partido Centro Democrático arguyó una falta de *quorum* en el Congreso que permitió relegar el asunto *sine die* de la agenda legislativa.

Si bien en el transcurso de las elecciones se contabilizaron veintisiete hechos de violencia según la Misión de Observación Electoral (2018), en ningún momento se dieron los mecanismos de protección relativos a proveer y proteger el ejercicio de la oposición política. En los últimos tres años, y como ilustra en parte el mapa 3, han sido asesinados más de setecientos líderes sociales y doscientos excombatientes de las FARC-EP, especialmente en los departamentos del suroccidente del país como Cauca o Nariño, además del departamento de Antioquia y la región del nororiente (Arauca y Norte de Santander) (Naciones Unidas, 2020; Indepaz, 2020). Una realidad que demanda un estudio mucho más detallado sobre los particulares condicionantes y las variables explicativas de este fenómeno en el nivel local, si bien parece entenderse que es la estructura criminal del Clan del Golfo y sus estructuras afines la principal amenaza de este tipo de violencia (Cabrera y Echandía, 2019).

Mapa 3. Geografía de la violencia contra líderes sociales y exguerrilleros de las FARC-EP (2019)



Fuente: Indepaz (2019).

Por otra parte, la dejación de armas generó en el interior de las FARC-EP importantes discusiones, producto de la desconfianza existente hacia el Estado. Sin embargo, desde el inicio estaba claro que se trataba de una *conductio sine qua non* para la viabilidad del Acuerdo. De esta forma, se negoció en el punto tercero, «Fin del conflicto», un proceso de desarme por medio de un esquema tripartito de identificación de rutas, zonas y mecanismos de seguimiento que garantizaban la entrega efectiva de las armas, así como la disposición del resto de armamento. Como se apuntaba, las FARC-EP, con el respaldo de Estado y Naciones Unidas, de forma paulatina se desmovilizaron íntegramente durante los primeros meses del Acuerdo de Paz. Los más de 7100 guerrilleros se concentraron en las veintiséis zonas habilitadas para ello, entregando no solo sus fusiles y armamento, sino igualmente revelando la posición de más de mil zulos (*caletas*) en donde guardaban su mayor arsenal bélico¹¹. A cambio, el

¹¹ Según ha reclamado el Gobierno en un debate producido en el Congreso en mayo de 2020, las FARC-EP distarían de haber entregado todo el material inicialmente reconocido. Así, no se reconoció la existencia de ochenta zulos y de los aproximadamente 11 000 fusiles reconocidos finalmente se entregaron 8994. Además, según el uribismo,

Estado debía iniciar el desembolso económico y las remuneraciones prometidas, acompañadas a su vez de la intervención que emocional y profesionalmente debía dirigir a los exguerrilleros hacia su plena reincorporación.

En inicio, la cohesión de las elites y la relación de estas con la estructura guerrillera —a la que se sumarían otros tanto milicianos y población carcelaria indultada por el Acuerdo y a la espera de su paso por la Jurisdicción Especial de Paz— hacía presagiar un correcto proceso de desarme. Se superó ampliamente el ratio de 0,76 armas/combatiente acontecido en Afganistán, y el de 0,6 de la desmovilización paramilitar, llegándose a las 1,3 armas por combatiente (Fundación Paz y Reconciliación, 2018). Sin embargo, según la Organización de Estados Iberoamericanos (2018) o la Fundación Ideas para la Paz (2018), las atenciones de primera urgencia en estos escenarios se hicieron, en muchas ocasiones, con importante retraso y hasta el punto de que en situaciones como en Nariño la financiación urgente corrió a cargo de las mismas FARC-EP.

Es decir, se llegó de alguna manera tarde a la implementación de las primeras medidas que exige la reincorporación suscrita en el Acuerdo, un riesgo importante y que repercute en la falta de incentivos para proseguir en los programas de reincorporación y alimentar actitudes negativas entre los excombatientes con respecto a lo que supone el Acuerdo de Paz. De hecho, recuérdese que un informe de diciembre de 2017 ya se alertaba que en menos de un año más de la mitad de los exguerrilleros había abandonado las zonas veredales fruto de su frustración y desengaño con el Acuerdo de Paz (Naciones Unidas, 2017).

A la vez que se daba este proceso, las fuerzas militares debían ocupar el vacío de poder territorial dejado por las FARC-EP, tal y como recogen los programas Plan Victoria y Corazón Verde. Tal situación nunca se dio y más bien, como se verá en el epígrafe siguiente, hubo un reacomodo de los actores involucrados en la geografía de la violencia acontecida tras la firma del Acuerdo. Esto generó que sin la presencia de las FARC-EP, pero tampoco de la policía ni del ejército, terceros grupos como el ELN, el EPL o disidencias de las FARC-EP y grupos criminales, pasaran a disputarse el poder local. Se trata de un factor que afecta al proceso de retorno de exguerrilleros frente a dinámicas de la violencia, ya sea por desengaño con el Acuerdo, por buscar esquemas de protección frente a posibles amenazas o por la influencia de una cooptación criminal que ofrece mayores réditos económicos que el proceso de reincorporación (Ríos *et al.*, 2020).

existe un serio incumplimiento en el proceso de entrega de bienes de la extinta guerrilla, especialmente en lo que respecta a joyas, vehículos e inmuebles (Guerra, 2020)

En todo caso, conviene normalizar el proceso de conformación de disidencias. Durante los primeros años que transcurren con posterioridad a un acuerdo de paz, lo habitual es que regresen a las armas entre el 8 % y el 14 % de los exguerrilleros. Una cifra que, preocupantemente, ha sido superada poco después del primer año de implementación. Incluso, en 2019 varios informes —no sin un importante baile de cifras— estiman que el tamaño de los reincidentes en la violencia provenientes de las FARC-EP oscila entre el 17 % (Crisis Group, 2019) y algo más del 30 % (Ministerio de Defensa, 2019)¹².

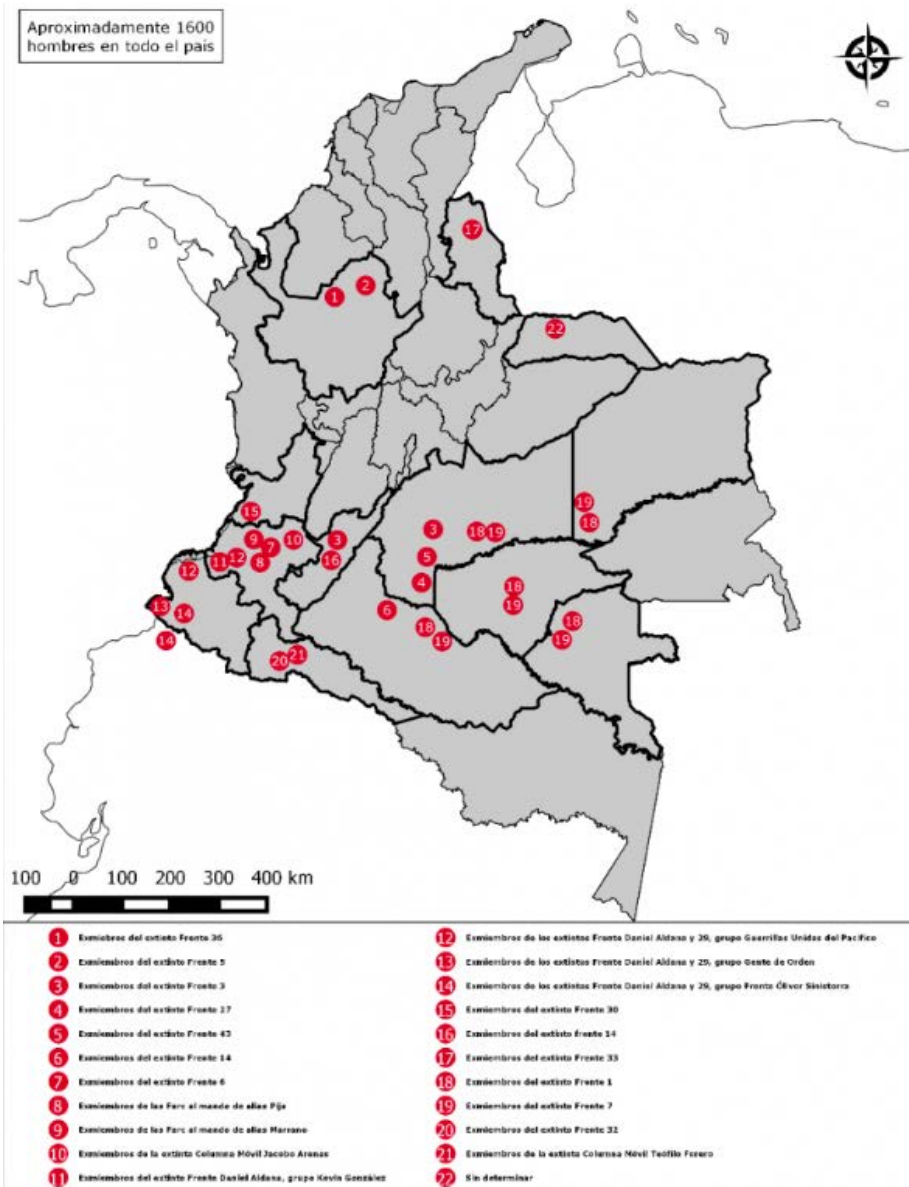
Todo este proceso ha sido escalonado y comienza a mediados de 2016, cuando la práctica totalidad del histórico Frente 1 de las FARC-EP, ubicado en el departamento de Guaviare, se desmarca del Acuerdo. Desde entonces se han advertido focos de disidencias de las FARC-EP en relación con los Frentes 18 y 36 de Itango y Briceño; Frente 5 del Urabá antioqueño; Frente 57 del Urabá choaco; Frente 10 de Arauca; Frente 58 en Córdoba; Frente 3 y 40 de Meta; Frente 29 de Nariño; Frente 60 de Cauca; Frente 59 de La Guajira; Frente 21 de Tolima; Frente 32 de Putumayo; Frente 33 del Catatumbo; Frente 34 de Chocó, y Frente 16 de Guanía y Vichada. Y además, las columnas móviles Teófilo Forero de Caquetá y Miller Perdomo en Valle del Cauca, o reducidas estructuras urbanas en Medellín, Cali, Barranquilla y Bogotá (véase mapa 4). Aunque sobre esto se volverá con posterioridad, algunas fuentes como la Fundación Paz y Reconciliación (2018, 2019, 2019b) estiman que las disidencias ascienden a una veintena de grupos que movilizan unos 1500 integrantes, muchos de ellos no excombatientes, sino personas de nueva reclusión.

Pareciera que el mejor elemento que conecta el retorno de la violencia por parte de las disidencias de las FARC-EP es el negocio del cultivo ilícito y en especial el narcotráfico. El grueso de estos grupos se encuentra en departamentos mayormente cocaleros, especialmente en el sur y suroccidente del país y en otras regiones como el Catatumbo, en Norte de Santander. De hecho, es significativo que sobre el total de 121 municipios con presencia de disidencias de las extintas FARC-EP, más del 80 % sean enclaves cocalero y periféricos, una tesis que da por buena la tendencia de *periferalización y narcotización* de la violencia señalada por Ríos (2016), y que da continuidad a los trabajos de Echandía (2006) y Salas (2010).

Lo anterior se relaciona a su vez con la ya mencionada incapacidad del Estado colombiano por minimizar el impacto de las drogas ilícitas sobre la

¹² En realidad, las cifras del Mecanismo de Seguimiento de Naciones Unidas muestran que más de un 95 % de los exguerrilleros de las FARC-EP continúan actualmente en el proceso de reincorporación. En ocasiones se cofunde disidencia con nueva reclusión que, en realidad, es el fenómeno más generalizado.

Mapa 4. *Ubicación de las principales disidencias de las FARC-EP en 2018*



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación (2019).

violencia, de manera que el cuarto punto del Acuerdo, «Solución al problema de las drogas ilícitas», apenas ha podido ser abordado. La sustitución de

cultivos ha sido dejada de lado (Rodríguez Pinzón, 2017), y los esfuerzos se han centrado en medidas plenamente reactivas —véase el Decreto 1/10 de 2018—, como la intensificación de la erradicación forzada y el retorno de las aspersiones con glifosato¹³. Así se aprecia en atención al último informe de UNODC (2019), según el cual solo en 2018, desde la llegada de Iván Duque a la presidencia, se ha incrementado la erradicación forzada en más de un 10%, alcanzando las 57 000 ha y con visos de seguir creciendo.

Un último elemento importante es el relacionado con el componente de «Víctimas», recogido en el quinto punto, y que transita por un escenario de difícil cumplimiento. El presidente Iván Duque trató de objetar la ley habilitante de la Jurisdicción Especial para la Paz al entender que, a pesar de los compromisos adquiridos, dicho escenario de justicia transicional ofrecía inaceptables tratos de favor para parte de la guerrilla, especialmente mandos medios y comandancia de las FARC-EP. Tampoco se han integrado las partidas presupuestarias habilitantes en el Plan Nacional de Desarrollo y se confirmaba, en julio de 2019, que todo este componente, incluida la Comisión de la Verdad, vería reducida su financiación aproximadamente en un 30%. Por todo ello, y de acuerdo con la mayoría de los informes, se trata del componente menos desarrollado de la implementación del Acuerdo de Paz (Fundación Paz y Reconciliación, 2019, 2019b; Organización de Estados Iberoamericanos, 2018; Indepaz, 2019).

A lo anterior se suma el escaso componente internacional que presenta el documento suscrito con las FARC-EP, fijado en el punto sexto del Acuerdo con el nombre de «Implementación, verificación y refrendación». No solo porque este punto se negoció de manera precipitada —en apenas unos días— mientras la extinta guerrilla, dadas las urgencias para finalizar, estaba centrada en otros puntos que consideraba más importantes. El papel clave de los *peace-keepers* proveniente de la comunidad internacional quedó relegado a un muy segundo plano, en coherencia con la noción de Estado fuerte y soberano que el mismo Juan Manuel Santos y su ministra de Exteriores, María Ángela Holguín, trataron de preservar en todo momento.

V. ENTRE LA IMPLEMENTACIÓN DIFÍCIL Y LA VIOLENCIA QUE NO CESA

Según lo planteado en estas páginas, el Acuerdo transita por una difícil tesitura, entre un proceso de implementación que mantiene todavía el efecto

¹³ Colombia es el único país del mundo que ha recurrido a este herbicida químico desaconsejado por la Organización Mundial de la Salud.

luna de miel en cuanto a su cumplimiento y un mayoritario escenario irresoluto en favor de la continuidad de la violencia y de la consecución de una posible paz fallida para el país. En él confluyen, como se ha podido observar, carencias institucionales en la geografía de la violencia en Colombia, a las que se añade una violencia especialmente dirigida hacia el colectivo de exguerrilleros y la confluencia de nuevas disidencias de las FARC-EP, favorecidas por la inalteración del negocio de la droga. También se suma una actitud de cierta desconfianza con el Acuerdo de Paz, visible en el rechazo social hacia los exguerrilleros que experimentan algunas zonas, junto a frustraciones con el proceso de reincorporación a la vida civil y un descrédito con los esquemas de justicia transicional que, de algún modo, influyen en nuevas movilizaciones hacia la violencia.

Quizás, todo lo anterior invite a considerar que más allá de las expectativas y bonanzas que recoge el Acuerdo, se está muy lejos de haber favorecido un escenario integral de transformación de la violencia y construcción de paz. Esto conecta con lo planteado al inicio de estas páginas: si no se interviene sobre las condiciones estructurales y simbólicas de la violencia, nada garantiza que un proceso de desarme suponga la superación plena de la misma (Galtung, 1969).

Todo lo contrario, las ventajas ofrecidas por un Estado con más territorio que soberanía alimenta que los diferentes grupos armados confronten entre sí por la disputa de los corredores estratégicos y los recursos de la violencia en el plano local, algo que afecta al imaginario colectivo erigido en torno a las posibilidades y beneficios del Acuerdo de Paz, y que transcurre sobre un escenario de confrontación irresoluta que alberga diferentes versiones y dimensiones en cuanto a su verdadero alcance y significado. Así, la variable de la violencia directa, representada a través de la intensificación de la misma por parte de diferentes grupos armados y estructuras criminales, termina por ser resultado de la violencia estructural, la deficitaria implementación del Acuerdo y una geografía del conflicto irresoluta. Estos tres elementos, por tanto, terminan por imbricarse, dando lugar a un escenario de mayor inseguridad y peores condiciones para la construcción de paz de lo esperado hace tres años y medio.

1. LA OPORTUNIDAD DE EXPANSIÓN PARA LOS GRUPOS POSTPARAMILITARES

El problema de los grupos postparamilitares comienza en 2008, cuando se inicia el proceso de rearme de estructuras, promovidas en muchas ocasiones por mandos medios y algunos comandantes de extintos bloques de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Desde hace años, producto de la mayor confrontación con las guerrillas, y también por el impacto de la fuerza pública, su capacidad operativa y su presencia territorial ha ido decreciendo lentamente.

Tomando por buenas las cifras que ofrece Indepaz (2018), en 2011 el postparamilitarismo llega a su cénit en Colombia, cuando afecta a más de cuatrocientos municipios del país, mientras que en la actualidad se concentra en algo más de doscientos cincuenta y, particularmente, en cien de ellos pertenecientes a la Región Caribe, Antioquia y el litoral Pacífico. Si bien el Ministerio de Defensa (2017) en 2011 contabilizaba siete estructuras que integraban a algo más de 4100 efectivos, en la actualidad es posible encontrar un número próximo a la veintena de grupos y con una importante capacidad de reclutamiento y resiliencia, que les permite disponer de un grueso cercano a los 3000 efectivos.

De todos estos, el más poderoso son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), con cerca de 1800 integrantes, y que son herederas directas del extinto Bloque Élder Cárdenas, comandando por don Mario. Denominado como Clan del Golfo por el Gobierno, mantiene un nexo de colaboración con el cártel de Sinaloa y ha sido objeto de importantes operativos, como la operación Agamenón I y II, que acabó con algunos de sus líderes más importantes (García Perilla y Herrera, 2020).

El resultado es que entre 2017 y 2019 se ha venido produciendo un proceso de atomización del fenómeno que ha terminado por alimentar facciones, fracturas y confrontaciones por el control de las rutas de cultivo, procesamiento y distribución de la coca, algo favorecido por el abandono de las FARC-EP de buena parte de estos territorios, lo que se evidencia en enfrentamientos producidos, por ejemplo, con Los Pachencia en los enclaves portuarios de Barranquilla y Cartagena. En el Bajo Cauca y el norte de Antioquia se disputan el control cocalero con Los Caparrapos y también con el ELN, en este caso por su interés sobre los proyectos minero-energéticos de la región (Fundación Ideas para la Paz, 2019).

Quedaría apuntar un proceso de expansión muy significativo en los Llanos Orientales, y en particular en los departamentos de Meta, Guaviare, Casanare y Vichada, en donde mayormente actuaba el Bloque Oriental de las FARC-EP. Lo mismo acontece con vistas al Pacífico, primero en torno a Nariño, clave para el otrora Frente 29 de las FARC-EP, y después en Chocó, en donde en todo 2018 y 2019 ha habido importantes enfrentamientos con el ELN por la explotación de madera y tráfico de drogas, algo que nuevamente responde a oportunismos coyunturales, como bien muestra la alianza entre guerrilla y AGC por la explotación aurífera de Río Quito.

2. LA RECOMPOSICIÓN DEL ELN TRAS EL DESARME DE LAS FARC-EP

Desde que las FARC-EP se demsovilizasen, el grupo que ha encontrado una mayor ventana de oportunidad para su recomposición ha sido el ELN. Primero

porque definitivamente se erige como el actor hegemónico del nororiente del país, especialmente en Norte de Santander y Arauca. Se trata de dos enclaves de condición fronteriza con Venezuela; el primero con importantes réditos cocañeros, y el segundo con altas posibilidades extorsivas por el oleoducto Caño Limón-Coveñas, a lo que se suma en ambos casos el contrabando transfronterizo. De hecho, el ministro de Exteriores de Colombia presentó en septiembre de 2019, y ante la Organización de Estados Americanos, un documento en el que mostraba cómo el poderoso Frente de Guerra Oriental tenía asentamientos permanentes en suelo venezolano y llegaba a contar casi con 1500 efectivos en la zona. Si bien hay voces que elevan hasta 5000 los integrantes de esta guerrilla, más bien parece que están incluso por debajo de los 3000 efectivos, quedando por saber aún, por ejemplo, cuántos exintegrantes de las FARC-EP directamente han pasado a nutrir sus filas (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

El desarme de las FARC-EP ha hecho que este ELN gane notoriedad en Antioquia, sur de Bolívar y en todo el litoral Pacífico, en donde la década pasada su presencia se reducía a Chocó y a una decena de municipios de Cauca y Nariño, en donde era predominante la posición de las FARC-EP. También se aprecia un intento por ganar relevancia en la costa Caribe, en donde atentaron contra un puesto de policía en febrero de 2017, y que se une a otras acciones transcurridas en 2018 y 2019.

Actualmente, sus mayores confrontaciones son en la región del Catatumbo, en Norte de Santander contra el EPL (Echandía y Cabrera, 2018), y en el Pacífico, contra cualquier lógica expansiva de grupos postparamilitares, tanto de los ya mencionados departamentos de Chocó y Nariño como del caso de Cauca, en donde en los últimos dos años se ha incrementado la presencia de pequeños grupos narcotraficantes.

3. UN EPL MÁS ALLÁ DEL CATATUMBO

El EPL es denominado vulgarmente como Los Pelusos, aunque se auto-reconoce como continuador de la lucha insurgente iniciada por la primigenia guerrilla de 1967, ubicada en la región del Urabá antioqueño y chocoano, y una parte del departamento de Córdoba. Menos de doscientos guerrilleros se mantuvieron en armas tras el proceso desmovilizador de 1991, y a duras penas mantuvieron su capacidad operativa hasta la actualidad, y ello reubicando su posición territorial en la región del Catatumbo, gracias a los réditos del narcotráfico, aunque por ello mismo el Gobierno, al amparo de la Directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa, le negó su condición de guerrilla y en la actualidad lo considera como un grupo narcotraficante.

También desde 2015, y en pleno proceso de reducción de las hostilidades con las FARC-EP, Los Pelusos ganaron notoriedad en algunos municipios

como El Tarra, Convención, Tibú, Sardinata, Hacarí, La Playa, San Calixto, Teorama o El Carmen, en donde consiguieron afianzarse como un actor clave del negocio cocalero. Lo anterior terminó alimentando la confrontación con el Frente 33 de las FARC-EP y con el ELN. Solo gracias a su último gran líder, Megateo, la intensidad de la violencia se redujo, si bien este fue eliminado por el ejército a inicios de octubre de 2015.

Su fuerza ha ido creciendo en estos últimos tres años, y aunque hay un importante baile de cifras, todas las estimaciones coinciden en atribuir a Los Pelusos más de doscientos integrantes. No obstante, el heredero de Megateo, Luis Antonio Quiceno, Pácora, fue igualmente abatido en septiembre de 2019, dejando consigo un proceso de fragmentación y creciente criminalización que ha incrementado los niveles de violencia. Lo más importante es que, tras décadas, su presencia territorial ha conseguido ir más allá del Catatumbo y empieza a tener acciones en contextos que estaban bajo el control del Frente 59 de las FARC-EP, como en Curumaní, Chimichaguas y Pailitas, en el departamento de Cesar, y también en parte de la serranía del Perijá, clave en el corredor que une La Guajira con el estado venezolano de El Zulia. Finalmente, se ha registrado también presencia en el norte de Cauca, en municipios otrora controlados por las FARC-EP, como Corinto, Miranda, Suárez o Toribío, además de Jamundí, en Valle del Cauca —escenario este en donde también se recoge presencia y disputa territorial del ELN (Indepaz, 2018)—.

4. LA HERENCIA DE LAS FARC-EP: ENTRE LA CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA Y EL RETORNO A LA LUCHA ARMADA

Uno de los mayores desafíos del Acuerdo, producto de todo lo anterior, es la tendencia creciente de estructuras de las extintas FARC-EP que, o bien no se adscribieron al Acuerdo de Paz o bien retornaron a escenarios de violencia armada. Lo anterior, como se apuntaba previamente, en lugares de alto arraigo guerrillero y con altas posibilidades de nueva reclusión. Así, la Fundación Ideas para la Paz (2018) hablaba ya de 1500 efectivos involucrados en estos grupos, Indepaz (2018) lo eleva a 2500 integrantes y el Ministerio de Defensa aproxima la cifra a los 3000 miembros¹⁴.

Sin embargo, todo este remanente heredero o relacionado con las FARC-EP exige de importantes precisiones, especialmente por la forma

¹⁴ En mayo de 2019 Reuters hizo público su acceso a documentos de la inteligencia del Ministerio de Defensa, en los que se alertaba que una tercera parte de los exguerrilleros desmovilizados habían vuelto a engrosar las filas de disidencias y otros grupos armados. Véase: <https://bit.ly/3hQemPq>

heterogénea del proceso de rearme, los matices en la reivindicación del discurso de las FARC-EP como elemento de legitimación y una nueva práctica de la violencia en la que los criterios de alianzas y repertorios de acción se alejan mucho de la dirección unívoca que tenía lugar cuando existían las FARC-EP.

La primera gran disidencia con el Acuerdo de Paz fue el tradicional Frente 7 de las FARC-EP, comandado por Gentil Duarte, y activo en Guaviare, Meta, Caquetá y Putumayo, con entre trescientos y quinientos efectivos. Asimismo, y sobre enclaves compartidos, destaca el antiguo Frente 1, presente en Guaviare, Meta y Caquetá, pero con vocación territorial hacia el Amazonas. Su estructura cuenta entre doscientos y cuatrocientos integrantes y aspira a controlar las rutas de salida del narcotráfico hacia Brasil y Venezuela. Tanto el Frente 1 como el Frente 7 intentan controlar todo el corredor oriental, hasta el punto de que este último ha llegado a mantener alianzas con las AGC (Indepaz, 2018).

También en el escenario amazónico, el Frente Acacio Medina, con algo más de cien integrantes, se concentra entre Vichada y Guanúa, colaborando en la cadena de procesamiento y distribución con el grupo local de Los Gorgojos y las AGC, si bien todos estos antiguos frentes de las FARC-EP, a su vez, han sufrido disidencias a lo largo del último año 2019.

Existen estructuras criminales heredadas del Frente 29 y de la Columna Móvil Daniel Aldana activas en Nariño, en donde las cifras le otorgan entre ciento veinte y quinientos integrantes. Estos se han organizado últimamente en lo que se conoce como Guerrillas Unidas del Pacífico, conectadas con el cártel de Sinaloa y otras bandas criminales de Medellín, y cuyo foco de atención es el escenario cocalero de Tumaco y del triángulo del río Telembí, un escenario de altísima violencia por la disputa con el ELN, las AGC y otras estructuras heredadas de la guerrilla, como el Frente Óliver Sinisterra, que dirigía el Guacho hasta diciembre de 2018, cuando fue eliminado¹⁵. Una estructura formada por entre trescientos y quinientos integrantes, y que confronta en Cauca con la Fuerza Unida del Pacífico, heredera del antiguo Frente 6 y que cuenta con cuatrocientos efectivos (Fundación Ideas para la Paz, 2019).

Lo cierto es que se cuentan por decenas las estructuras disidentes, aunque se aprecia un elemento clave. Los tres escenarios de mayor violencia heredada de las FARC-EP son Antioquia y Córdoba, toda la región sur y suroccidental —Cauca, Nariño, Putumayo y Caquetá— y el nororiente colombiano, especialmente Arauca y Norte de Santander. En ningún caso es posible identificar

¹⁵ El Guacho fue el responsable de matar a tres periodistas ecuatorianos de *El Comercio* que cubrían información sobre la violencia en la zona fronteriza en la que actuaba esta disidencia de las FARC-EP.

un patrón único de colaboración, y son las particularidades locales, las relaciones entre liderazgos y las coyunturas del momento las que marcan el patrón interpretativo de la violencia. Una violencia en la que el ELN pareciera buscar ser el actor hegemónico frente a las AGC, de modo que son las disidencias y grupúsculos criminales los actores bisagra que median, promovidos por su urgencia por consolidar sus fuentes de financiación y proseguir en un escenario de violencia cada vez más atomizado, complejo e irresoluto.

VI. CONCLUSIONES

Sobre la base de lo expuesto a lo largo de estas páginas, se ha problematizado la particular realidad que ofrece el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en noviembre de 2016. Ello poniéndose en relación con los principales aspectos que repercuten negativamente a su proceso de implementación. De esta manera, la dimensión de una profunda violencia estructural irresoluta, unida a una violencia directa creciente y un deficitario proceso de cumplimiento del Acuerdo, desembocan en una situación preocupante. Así, de continuar con esta situación, el país puede aproximarse a un contexto de paz fallida que, definitivamente, no consiga cerrar las brechas de un conflicto armado cuya duración superó las cinco décadas.

Como acertadamente proponía Galtung, una cosa es finalizar un episodio de violencia y otra bien distinta es superarlo y transformarlo. Por esto, si bien se apuntaban las potenciales posibilidades que ofrece el caso de Colombia, se ha hecho especial énfasis en que la superación de debilidades, resistencias y dificultades son imprescindibles para transformar el escenario de violencia que tiene lugar en el país.

Hasta el momento, la literatura académica se centra más en otras cuestiones y tal vez es demasiado pronto como para llegar a trabajos de investigación concluyentes, con una impronta cuantitativa. Lejos de dicho propósito, este trabajo propone, como se recogía al inicio de mismo, una primera aproximación exploratoria y analítica que podrá contrastarse en un futuro no muy lejano. Quizás, una vez que haya transcurrido algo más de tiempo sea el momento de desarrollar otros trabajos que se centren en operacionalizar las variables intervinientes y facilitar análisis con mayor recorrido y proyección.

En cualquier caso, lo expuesto en estas páginas no renuncia a cierto peso argumentativo, en tanto que el Acuerdo de Paz en Colombia no solo tiene ante sí una muy difícil implementación, sino que todo invita a asumir escenarios inmediatos de mayor involución en el grado de consolidación de la paz y superación de la violencia armada. De cómo se den las circunstancias en el futuro próximo dependerá que se pueda analizar con más detalle las

correlaciones entre violencia y cultivo cocalero, los factores explicativos del retorno a la lucha armada, el nivel de transformación o no de los escenarios locales de víctimas de la violencia, el grado de satisfacción de los exguerrilleros con el Acuerdo de Paz o el nivel de desempeño y compromiso del Gobierno con el proceso de implementación. Todos estos aspectos aseguran una prolija línea de investigación por profundizar en los próximos años.

Por el momento, queda destacar la dificultad estructural e institucional que presenta el Estado colombiano para poner en marcha un Acuerdo de Paz de estas características, las importantes resistencias e incumplimientos intervinientes y la importancia de una violencia redefinida que sigue siendo una de las urgencias irresolubles que afrontar en los próximos años. Todo para evitar que un Acuerdo ejemplar quede reducido a una paz fallida que tuvo todo a su disposición para poder cerrar exitosamente un episodio de violencia de más de medio siglo.

Bibliografía

- Anicharico González, A. M., Martínez Ortega, H., Cerón Ruiz, C. C. y Rengifo Agudelo, K. (2019). Hacia una mirada feminista del rol de la mujer en el posconflicto colombiano. *Journal of International Women's Studies*, 20 (6), 75-93.
- Ballvé, T. (2019). Narco-frontiers: A Spatial Framework for Drug-Fuelled Accumulation. *Journal of Agrarian Change*, 19 (2), 211-224. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/joac.12300>.
- Barreto-Galeano, M. I., Medina-Arboleda, I. F., Zambrano-Hernández, S., Sabucedo-Came-selle, J. M., Blanco-Abarca, A. y Maurice Lair, É. (2019). Rhetoric, Political Ideology and the Peace Process in Colombia: A Twitter Analysis. *Studies in Conflict and Terrorism*. En prensa.
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, 241-265. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>.
- Cairo, H. *et al.* (2018). Territorial Peace: The Emergence of a Concept in Colombia's Peace Negotiations. *Geopolitics*, 23(2), 464-488. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1425110>.
- Cabrera, I. y Echandía, C. (2019). Retos institucionales y no institucionales para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en las elecciones legislativas de 2018. *Estudios Políticos*, 56, 92-121. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n56a05>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Céspedes, L. y Jaramillo, F. (2018). Peace without women does not go! Women's struggle for inclusion in Colombia's peace process with the FARC. *Colombia Internacional*, 94, 83-109. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.04>.
- Ciro, E. (2018). Ni guerra que nos mate, ni paz que nos oprima: incursión petrolera y defensa del agua durante las negociaciones y la firma de la paz en el sur de Colombia. *Colombia Internacional*, 93, 147-178. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.06>.

- Collier, P. (1994). Demobilization and Insecurity: A Study in the Economics on the Transition from War to Peace. *Journal of International Development*, 6 (3), 343-351. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/jid.3380060308>.
- (2009). Post-conflict recovery: How should strategies be distinctive? *Journal of African Economies*, 18(1), 99-131. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jae/ejp006>.
- et al. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <https://doi.org/10.1037/e504012013-001>.
- Conolly, E. y Doyle, J. (2018). Reflections on the Northern Ireland Conflict and Peace Process. *Irish Studies in International Affairs*, 26, 147-162.
- Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado.
- y Cabrera, I. (2017). *Madurez para la paz*. Bogotá: Universidad Externado.
- (2018). La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en las elecciones legislativas de 2018 (Catatumbo-Colombia). *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 93-116. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78174>.
- Estupiñán, L. (2011). *Desequilibrios territoriales*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Fernández Matos, D. y González Martín, M. (2019). La paz sin las mujeres ¡no va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 121, 113-133. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.113>.
- Findley, M. y Rudloff, P. (2012). Combatant Fragmentation and the Dynamics of Civil Wars. *British Journal of Political Science*, 42 (4), 879-901. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000099>.
- Fortna, V. (2004). Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War. *International Studies Quarterly*, 48 (2), 269-292. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2004.00301.x>.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research* 6 (3), 167-191. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>.
- García Perilla, J. y Herrera, A. (2020). Los spoilers del Acuerdo de Paz en Colombia: el caso del Clan del Golfo. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11 (1), 204-233. Disponible en: <https://doi.org/10.21501/22161201.2909>.
- García Ruiz, M. (2018). Políticas para combatir a los grupos armados posdesmovilización en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. *Análisis Político*, 31 (92), 159-179. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71105>.
- Geddes, B. (1999). What Do Know about Democratization after Twenty Years? *Annual Review of Political Science*, 2 (1), 115-144. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.115>.
- Gibson, S. (2018). Not as my Neighbour: How Misinformed Narratives Surrounding the FARC are Hindering the Social Reintegration of its Demobilizing Combatants. *Journal of Peace and Social Justice*, 12 (1), 25-37.
- Grasa, R. (2019). Construir paz en Colombia: Reforma del sector de seguridad y violencia directa no política. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 121, 157-178. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.157>.
- Guerra, R. (2020). *Acuerdo Gobierno Santos-FARC: ¿quién no está cumpliendo?* Ponencia presentada en el Congreso de la República. 18 de mayo de 2020.

- Guerra-Sua, A. (2019). Challenges for Peacebuilding and Citizenship Learning in Colombia. *Magis*, 11 (23), 169-186. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.m11-23.cpcl>.
- Hartzell, C. y Hoddie, M. (2007). *Crafting Peace: Power sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*. College Park: Pennsylvania State University.
- Hegre, H. y Nygård, H. (2015). Governance and Conflict Relapse. *Journal of Conflict Resolution*, 59 (6), 984-1016. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002713520591>.
- Hendrix, C. (2010). Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict. *Journal of Peace Research*, 47 (3), 273-285. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022343310361838>.
- Hill, R., Taylor, G. y Temin, J. (2008). *Would You Fight Again? Understanding Liberian Ex-Combatant Reintegration*. Washington D.C.: United States Institute of Peace.
- Horowitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Junguito, R., Perfetti, J. y Delgado, M. (2017). *Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Kalyvas, S. y Kocher, M. (2007). How «Free» is Free Riding in Civil Wars? Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem. *World Politics*, 59, 177-216. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/wp.2007.0023>.
- Kaplan, O. y Nussio, E. (2018). Explaining Recidivism of Ex-combatants in Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, 62 (1), 64-93. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002716644326>.
- Keels, E. (2017). Electoral Reforms and Peace Duration Following Negotiated Settlements. *International Interactions*, 44 (1), 33-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03050629.2017.1296834>.
- Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia*, Bogotá: Centro.
- Lemaitre, J. y Restrepo, E. (2019). Law and Violence in the Colombian Post-conflict: State-making in the Wake of the Peace Agreement. *Revista de Estudios Sociales*, 67, 2-16. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/res67.2019.01>.
- López Martínez, M. (2019). Colombia, saliendo del laberinto. El proceso de paz con las FARC-EP en claves de justicia transicional (2012-2016). *Ayer*, 115 (3), 335-350.
- Maher, D. y Thompson, A. (2018). A Precarious Peace? The Threat of Paramilitary Violence to the Peace Process in Colombia. *Third World Quarterly*, 39(11), 2142-2172. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1508992>.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power. Vol. 1*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511570896>.
- (1993). *The Sources of Social Power. Vol. 2*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mashike, L. (2007). *Former Combatants Involvement in Crime and Crime Prevention. Research Report*. Centre for the Study of Violence and Reconciliation. Sudáfrica.
- Mouly, C., Hernández, E. y Giménez, J. (2019). Reintegración social de excombatientes en dos comunidades de paz en Colombia. *Análisis Político*, 32 (95), 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80822>.
- Nussio, E. (2018). Ex-combatants and Violence in Colombia: Are Yesterday's Villains Today's Principal Threat? *Third World Thematics Journal*, 3, 135-152. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23802014.2018.1396911>.

- Oettler, A. y Rettberg, A. (2019). Varieties of Reconciliation in Violent Contexts: Lessons from Colombia. *Peacebuilding*, 7 (3), 329-352. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21647259.2019.1617029>.
- Ortiz, J. (2017). Conflicting Approaches to Peacebuilding? Explaining Political Attitudes towards Armed Conflict Issues in Colombia through Ideas and Interests. *Colombia Internacional*, 89, 81-108. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.03>.
- Ortiz, J. y Rettberg, A. (2018). Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: Perspectivas para el posconflicto colombiano. *Colombia Internacional*, 93, 17-63. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.02>.
- Pearlman, W. y Cunningham, K. (2012). Nonstate Actors, Fragmentation and Conflict Processes. *Journal of Conflict Resolution*, 56 (1), 3-15. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002711429669>.
- Pécaut, D. (2017). *En busca de la nación colombiana*. Bogotá: Debate.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139172493>.
- Ramírez, A. (2019). Análisis de la democracia participativa colombiana. A propósito del plebiscito por la paz de 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 171-203. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.06>.
- Ramírez, W. (1990). *Estado, violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes, A. (1988). Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: Una visión geográfica. *Análisis Político*, 5, 7-29.
- Richards, J. (2018). High Risk or Low Risk: Screening for Violent Extremists in DDR Programmes. *International Peacekeeping*, 25 (3), 373-393. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1440177>.
- Ríos, J. (2017). Determinantes geográfico-políticos de la acción violenta guerrillera: un análisis de la concurrencia regional de guerrillas y paramilitares en el conflicto colombiano. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 121-149. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.05>.
- y Gago, E. (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>.
- et al. (2019). Departamentos de frontera y violencia periférica. *Revista Criminalidad*, 61 (2), 113-132.
- (2020). Risk Assessment Analysis of Attacks on FARC Ex-Combatants: Towards a New Evaluation Model of Probability. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 15 (1), 44-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/18335330.2020.1727945>.
- Rodríguez, E. y Niño, W. (2019). Derechos sociales y justicia transicional: Experiencias internacionales y el caso colombiano. *Revista Mexicana de Sociología*, 64(235), 359-364. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.64051>.
- Rodríguez Pinzón, E. (2017). Internacionalización del conflicto, del acuerdo y del postacuerdo. Evolución, continuidades y ruptura de una estrategia. *Análisis Político*, (90), 194-208. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n90.68307>.

- Salas, L. (2010). Corredores y territorios del conflicto armado colombiano: una prioridad en la geopolítica de los actores armados. *Perspectiva Geográfica*, 15, 9-36
- , Wolff, J. y Camelo, F. (2018). *Dinámicas territoriales de la violencia y del conflicto armado antes y después del acuerdo de paz con las FARC-EP*. Bogotá: Instituto Colombiano-Alemán para la Paz.
- Saleyhan, I. (2009). *Rebels without Borders: State Boundaries, Transnational Opposition and Civil Conflict*. Nueva York: Cornell University Press.
- Sánchez, G. et al. (1987[2009]). *Colombia: violencia y democracia: Comisión de Estudios para la Violencia*. Bogotá: La Carreta.
- Stedman, S. (1997). Spoiler Problem in Peace Processes. *International Security*, 22 (2), 5-53. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/isec.22.2.5>.
- Touval, S. y Zartman W. (1985). *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder: Westview Press.
- Viana, M. (2019). Reorganizando la violencia: la «historia de éxito» colombiana y los límites del discurso del posconflicto. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 121, 135-156. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.135>.
- Walter, B. (2002). *Committing to Peace: The Successful Settlements of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- (2015). Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 59 (7), 1242-1272. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002714528006>.
- Zartman, W. (2009). *The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemate and Ripe Moment*. Washington DC: United States Institute of Peace.

Informes relacionados con el Acuerdo de Paz

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2019). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile.
- Consejo de Seguridad. (2017). *Informe del secretario general sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Nueva York.
- (2018). *Informe del secretario general sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Nueva York.
- (2019). *Informe del secretario general sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Nueva York.
- Crisis Group. (2019). *The Missing Peace: Colombia's New Government and Last Guerrillas*. Bogotá.
- (2019b). *Calming the Restless Pacific: Violence and Crime on Colombia's Coast*. Bogotá.
- (2019c). *Containing the Border Fallout of Colombia's New Guerrilla Schism*. Briefing, 40.
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Siguiendo el conflicto*. Bogotá.
- (2019). *La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuación de la confrontación armada*. Bogotá.
- (2020). *¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable*.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2018). *Grupos posFARC y la posible reactivación de la guerra*. Bogotá.

- (2019). *Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año de Iván Duque*.
- (2019b). *Terminó la guerra. El postconflicto está en riesgo. Un año del Acuerdo de Paz*.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2017). *El complejo paramilitar se transforma*. Bogotá.
- (2018). *Conflictos armados focalizados. Informe sobre grupos armados ilegales Colombia 2017-2018*. Bogotá.
- (2019). *Todos los nombres. Todos los rostros. Informe de derechos humanos sobre la situación de líderes y defensores de derechos humanos en los territorios*. Bogotá.
- (2020). *Paz al liderazgo social*. <http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/>
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá.
- (2019). *Informe 3. Hacia una paz de calidad en Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2017). *Oficio 86869. Actualización de cifras*. Bogotá.
- (2019). *Logros de la política de defensa y seguridad*. Bogotá.
- Misión de Observación Electoral. (2018). *Informe de la reincorporación política de las FARC-EP*. Bogotá.
- Misión de Verificación de Naciones Unidas. (2020). *Reporte del secretario general*.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH). (s.f.) *Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia, 1998-2012 y 2015*. Bogotá.
- Organización de Estados Iberoamericanos. (2018). *Informe técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*. Bogotá.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2018). *Human Development Indices and Indicators*. Nueva York.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2019). *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2018*. Viena.

ANÁLISIS EXPERIMENTAL DE EFECTOS. MEDIOS Y ACTITUDES HACIA LO ISLÁMICO¹

Experimental study of effects. Mass media and attitudes towards Muslims and Islam

RAFAEL DURÁN

Universidad de Málaga

rduran@uma.es

Cómo citar/Citation

Durán, R. (2020).

Análisis experimental de efectos. Medios y actitudes hacia lo islámico.

Revista de Estudios Políticos, 190, 165-197.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.06>

Resumen

En este estudio se analiza experimentalmente si enfoques mediáticos dispares (islamófobo *vs.* integrador) producen efectos asimismo dispares y concordantes en las opiniones acerca del islam y los musulmanes. Un tercer enfoque (neutro) permite trabajar con un grupo de control. La muestra está conformada por trescientos ochenta estudiantes de distintas titulaciones de una universidad española. No obstante la predisposición mayoritariamente favorable a lo islámico, se comprueba que los enfoques afectan a las opiniones en el sentido previsto y que el efecto está mediado por variables como el sexo, la ideología, las relaciones con musulmanes y la opinión sobre el tratamiento que en la práctica realizan los medios de lo islámico.

¹ El artículo se ha beneficiado de los comentarios y sugerencias de dos revisores anónimos, a quienes agradezco sus contribuciones. La investigación forma parte del proyecto del Plan Nacional de I+D+i «Comportamientos basados en el discurso del odio» (ref. DER2017-84178-P).

Palabras clave

Diseño experimental; teoría del enfoque; islam; musulmanes; actitudes; efectos mediáticos.

Abstract

This paper reports on results from an experiment designed to shed light on whether disparate media framing (Islamophobic vs. integrative frames) affect opinions about Muslims and Islam accordingly. A third and neutral frame allows working with a control group. The sample is made up of 380 students of different degrees of a Spanish University. Beyond the mostly favorable predisposition to the Islamic, it is found that media frames affect opinions as expected and that the effect is mediated by variables such as sex, ideology, social relations with Muslims, and the opinion about the real media coverage of the Islamic.

Keywords

Framing experiment; Islam; Muslims; attitudes; media effects.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REVISIÓN DE LA LITERATURA: LO ISLÁMICO EN EL DISEÑO EXPERIMENTAL. III. OBJETO Y MÉTODO: DISEÑO EXPERIMENTAL. IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. V. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN FINAL. *BIBLIOGRAFÍA. ANEXO I: CUESTIONARIO.*

I. INTRODUCCIÓN

Los nacionales procedentes de países mayoritariamente musulmanes y con rasgos fenotípicos árabes o que como tales suelen ser percibidos en Occidente (afganos, iraníes, paquistaníes y turcos incluidos, por tanto) suponían el 21,5 % del total de extranjeros empadronados en España en el año 2000. En el año 2010 esa población arabomusulmana se había más que triplicado: de casi 200 000 en 2000 pasaba a más de 675 000 al cabo de la década, lo que representaba entonces el 13 % del total de inmigrantes (Durán, 2014: 101). En 2019 hay empadronados al menos 997 682 arabomusulmanes², lo que supone el 20 % de la población extranjera registrada y el 2 % del total nacional. Los marroquíes han pasado de ser 89 982 en 1996³ a 173 158 en el año 2000, 754 080 en 2010 y 812 412 en 2019. Se han convertido en la comunidad extranjera más numerosa, por delante de los rumanos (669 434) y los británicos (249 015)⁴. Teniendo en cuenta a los musulmanes de cualquier nacionalidad extranjera, la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE, 2019) eleva la cifra a un total de 1 145 874, a los que caben sumar los 847 801 musulmanes de nacionalidad española, casi el doble de los 464 978 contabilizados en su primer informe (2012), referido al año 2011. El total de 1 993 675

² Los saudíes (745) son la comunidad arabomusulmana más pequeña de la que el Instituto Nacional de Estadística (INE) ofrece datos desglosados en 2019. De las nacionalidades africanas y asiáticas de las que no se dan datos específicos se dan datos agregados por continentes.

³ 1996 es el primer año de que el INE ofrece datos demográficos.

⁴ Todos los datos son del padrón de 2019. El INE ofrece sus datos a 1 de enero del año de referencia.

musulmanes contabilizados por UCIDE (2019) supone el 4% de la población⁵, transformada en clave multicultural en apenas dos décadas.

El Pew Research Center (2018) ha constatado en sus encuestas de 2015 a 2017 que España es de los países europeos más receptivos o tolerantes hacia los musulmanes (Durán, 2014: III). De un total de 34 países analizados por el PRC, España es, por ejemplo, el sexto país (y el primero entre los mediterráneos) con más personas no musulmanas (74% en 2017) que opinan que aceptarían musulmanes en su familia. También está por encima de la media (86% en 2017) en cuanto a quienes aceptarían musulmanes como vecinos (Sahgal y Mohamed, 2019). Respecto de la permisividad con las vestimentas femeninas religiosas, es el sexto país con mayor porcentaje de personas no musulmanas que se decantan (30%) por no imponer restricción alguna (Monique y Gardner, 2018).

En un estudio posterior y a propósito de los partidos nacionalpopulistas o de derechas, el PRC (2019) ha observado asimismo que el porcentaje de quienes se expresan negativamente acerca de la presencia de musulmanes en España es menor que en Italia tanto entre quienes apoyan a Vox (59%) o a la Liga Norte (67%), respectivamente, como entre quienes no lo hacen (40% *vis-à-vis* 45%)⁶. Considerando en el estudio a Podemos (España) y a Syriza (Grecia) partidos populistas de izquierda, también en este caso resultan ser menos islamófobos tanto quienes apoyan como quienes no apoyan a Podemos (34% y 50% de rechazo a los musulmanes, respectivamente) que quienes apoyan o no lo hacen a Syriza (49% *vis-à-vis* 64%). El estudio destaca un descenso de las actitudes genéricamente negativas en muchos países entre la encuesta de 2016 y la de 2019; en el caso de España, de un 50% de respuestas contrarias a los musulmanes se ha descendido a un 42%, inferior al 55% de Italia y al 57% de Grecia o al 58% de Hungría⁷. Con un 18% de personas

⁵ Cálculo realizado con el padrón de 2019.

⁶ En el cuestionario se pregunta si la opinión que se tiene sobre el partido que corresponda por nacionalidad (Vox en el caso de España) es favorable, algo favorable, algo desfavorable o desfavorable. En cuanto a los musulmanes, se pregunta si la opinión sobre ellos, en tanto que minoría en el país de cada encuestado, es muy favorable, mayormente favorable, mayormente desfavorable o muy desfavorable.

⁷ Consistente con el porcentaje de 2016, la Encuesta Social Europea (ESS) de 2014 (pregunta D26-28, disponible en: <https://www.europeansocialsurvey.org/>) pone de manifiesto que España, con un 39% de personas que afirman que debería permitirse la entrada en el país de muchos o de algunos inmigrantes procedentes de países mayoritariamente musulmanes, se sitúa en la media (38%) de los veintiún países europeos del estudio, Israel incluido, y solo por encima de Portugal (37%) y Finlandia (36%); el resto de países de la UE de quince miembros ofrecen porcentajes

que tienen una opinión muy favorable de los musulmanes, España aparece por encima no ya de Italia (7 %) y de Grecia (6 %), sino también de Alemania (17 %) y Holanda (15 %) entre los países de la Europa Occidental de los que se ofrecen datos.

Cebolla y González Ferrer han destacado en relación con la inmigración cómo, pese al impacto negativo de la Gran Recesión sobre la sociedad española y «[a] pesar de la virulencia del desempleo entre la población inmigrante [...] y del aumento de la competencia por servicios públicos cada vez más reducidos, las dinámicas de confrontación existentes en otros países como Italia o Grecia en coyunturas similares no se han reproducido en España, o al menos no con la misma intensidad» (2013: 80-81). El mismo argumento vale para los comportamientos islamófobos: si bien no hay un registro oficial específico de incidentes relacionados con delitos de odio contra el islam y los musulmanes en España, y no obstante haberse constatado un incremento de los racistas y de los religiosos en la segunda década del siglo, con máximo en 2015, los datos españoles están muy por debajo de los de Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia, Holanda, el Reino Unido y Suecia, entre los países de Europa Occidental de los que se dispone de registros, y solo está por encima o con valores absolutos similares a los de países de mucha menos población, caso de Austria, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo⁸.

Por otra parte, el rendimiento electoral de las formaciones de extrema derecha, con discursos marcadamente racistas, apenas ha tenido trascendencia en España (Alonso y Rovira, 2015; González Enríquez, 2017). Al menos, hasta la

más altos, con Suecia (79 %) y Alemania (67 %) en las primeras posiciones. No hay preguntas sobre musulmanes en las ediciones posteriores de la ESS.

⁸ Informe *Hate crime recording and data collection practice across the EU*, de la European Union Agency for Fundamental Rights (Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2018), disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-hate-crime-recording_en.pdf. Véanse asimismo los informes de la European Commission against Racism and Intolerance, disponibles en <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/country-monitoring>, y los datos de 2018 registrados por la Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR, OCDE), disponibles en <http://hatecrime.osce.org/infocus/2018-hate-crime-data-now-available>. Pueden consultarse los informes anuales de la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio, dependiente del Ministerio español del Interior, en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio>. Desde la sociedad civil, la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia recoge en sus informes anuales (<https://plataformaciudadanacontralaislamofobia.wordpress.com/informes>) los casos de islamofobia en España de que ha tenido constancia, con independencia de que hayan intervenido o no la policía y la justicia.

eclosión de Vox: en las autonómicas andaluzas de 2018 conseguía por vez primera representación parlamentaria (12 escaños, con un 11 % del voto válido), y en las generales de abril de 2019 obtenía 24 diputados (10% de votos), resultado que mejoraría en las siguientes, de noviembre del mismo año (52 escaños, 15% de votos). Ahora bien: como apunta Rincken, aunque el programa electoral y el discurso de la formación contenían «guiños *duros* en materia de control de fronteras, combate de la inmigración irregular, y desconfianza respecto de la religión musulmana [...], el tema inmigratorio permaneció relativamente marginal durante el período [...] [y] se puede argumentar que sin el pulso echado por el independentismo catalán a las instituciones del Estado el resurgir de un partido ultranacionalista español no se habría producido» (2019: 73).

Cebolla y González Ferrer han enfatizado la importancia de muchos ayuntamientos como «auténticos actores de la integración» (2013: 80) en la medida en que sus programas e instrumentos han coadyuvado a «garantizar la paz y la cohesión social» (*ibid.*: 81) en relación con el fenómeno migratorio. El análisis del discurso mediático español sobre lo islámico, más plural y menos islamóforo que el de los países del entorno (Durán, 2020), abona la hipótesis de que bien podría ser dicho discurso, no solo por la ausencia de tabloides, un factor coadyuvante de la actitud (más) receptiva de los españoles hacia quienes son percibidos como musulmanes. El objeto de este estudio empírico es analizar si (y en qué medida) enfoques dispares (integrador o incluyente *vs.* islamóforo) propician actitudes asimismo dispares. Recurrimos para ello al diseño experimental como método de investigación. Se trata de una aportación inédita sobre el caso español⁹.

En el siguiente apartado se revisa la literatura que conforma nuestro marco teórico, centrando la atención en los estudios experimentales sobre lo islámico. Es así que concretaremos a continuación el objeto, las hipótesis y el método de la investigación, para pasar seguidamente al análisis de los resultados, y de ahí a la discusión de los mismos en el apartado de conclusiones. Tras de la bibliografía se ofrece el cuestionario aplicado en el experimento.

II. REVISIÓN DE LA LITERATURA: LO ISLÁMICO EN EL DISEÑO EXPERIMENTAL

Como han sintetizado Stylianou y Sofokleous (2019: 127), los estudios experimentales tienen acreditado que la definición negativa de los grupos

⁹ Para estudios experimentales en España relativos al fenómeno migratorio, véase *v.gr.* Igartua *et al.* (2007, 2011).

minoritarios favorece la mirada prejuiciosa de ese *otro* por parte del *nosotros* de referencia, y al contrario: los discursos de apoyo a esas minorías facilitan opiniones y actitudes menos prejuiciosas. En su estudio se centran en los refugiados y analizan, sin referencia alguna a la dimensión religiosa de los mismos, la medida en que los individuos se ven afectados por los comentarios de otros lectores en las informaciones periodísticas digitales. Si la atención mediática influye en la jerarquización de los temas que hace la ciudadanía en función de su importancia (teoría del establecimiento de la agenda), los enfoques afectan a las opiniones y actitudes de quienes se exponen a ellos y cómo afectan, en última instancia, no ya a las percepciones e interpretación de la realidad, sino a los sentimientos y a los propios comportamientos de los sujetos (teoría del encuadre, del enfoque o de los marcos)¹⁰. La metodología experimental permite calibrar tales efectos.

A principios de la década de los noventa, Kinder y Palfrey (1993) abogaban por la experimentación en ciencia política. Nelson *et al.* se convertían con posterioridad en referentes de este tipo de estudios con su análisis de la tolerancia expresada respecto de una manifestación del Ku Klux Klan (Nelson *et al.*, 1997; Hartman y Weber, 2009). Los participantes expuestos a un enfoque de los derechos civiles (libertad de expresión y derecho de manifestación) se mostraron más tolerantes que quienes fueron expuestos a una condición experimental distinta, en concreto a un enfoque de (des)orden público.

En cuanto a las actitudes islamófobas, Saleem *et al.* (2017) han comprobado en el ámbito de la teoría del enfoque y mediante diseño experimental que los ciudadanos son tanto más propensos a apoyar políticas que perjudican a los musulmanes cuanto más se exponen a coberturas que los representan como terroristas, y matizan que, aunque afecta a largo plazo con independencia de la ideología, a corto plazo incide mayormente en los conservadores¹¹. Isani y Silverman (2016) han constatado que las preferencias

¹⁰ De ello y de la correspondiente revisión bibliográfica nos hemos ocupado en otro lugar (Durán, 2020, 2016).

¹¹ En relación con los inmigrantes y a propósito de la incidencia de la ideología, Grigorieff *et al.* (2016) han visto, por una parte, que quienes se exponen a noticias que informan tienden a mejorar su opinión de los inmigrantes y a favorecer políticas de acogida de inmigrantes en condiciones de legalidad; por otra, que quienes se autodefinen de derecha cambian su actitud en mayor medida que los de izquierda, probablemente porque el posicionamiento previo de estos sería congruente con una actitud ya de por sí positiva. Cabe relacionar este hallazgo con el estudio de Vyncke y Van Gorp (2018) sobre la eficacia desestigmatizadora de las estrategias discursivas de cuestionamiento de los enfoques estigmatizadores («*deframing*»). También con estudio experimental, Bruneau *et al.* con una muestra estadounidense (2018) y Bruneau *et al.*

en política internacional se modulan en función de que la ciudadanía se exponga a informaciones sobre actores musulmanes que sean identificados por promover políticas determinadas por su religión. Han observado asimismo que los republicanos estadounidenses, seguidos de los independientes, son los que más afectados se ven por este tipo de enfoques; en particular, son las personas que en mayor medida rechazan políticas de ayuda a actores musulmanes de los que, sin matices ni explicaciones, se dice que son favorables a la aplicación de la *sharía*. La ideología suele ser un factor moderador analizado en este tipo de estudios, si bien es también común a muchos de ellos trabajar con muestras mayoritariamente de izquierdas, demócratas en el caso estadounidense; así ocurre, sobre todo, con los experimentos con universitarios.

También en relación con la política internacional, Walter *et al.* han concluido de su experimento que la cobertura de los atentados contra la revista satírica *Charlie Hebdo* en 2015 produce distinta atribución de responsabilidades al islam y distinto apoyo hacia políticas antimigratorias por parte de los estadounidenses según se victimice al país en relación con los atentados del 11 de septiembre de 2001 (el 11-S) o se enfaticen los excesos cometidos por sus tropas en Irak tras los mismos. Subrayan los autores que el hecho de que los liberales o demócratas tiendan a apoyar políticas antimigratorias de resultados de su exposición al enfoque victimizador enfatiza el «potencial persuasivo» de este recurso y el «perturbador vínculo» entre la victimización colectiva y la xenofobia (2016: 3967), islamofobia en este caso. Concluyen, en fin, que «las emociones inducidas por enfoques efectivos pueden neutralizar [*override*] la ideología política» (*ibid.*: 3968). Quizás el escaso recurso que la ciencia política ha hecho del método experimental explique que no haya muchos estudios que aborden la cuestión.

Andersen *et al.* (2012) han comprobado que también en las políticas domésticas son más restrictivos de derechos y más favorables a tales políticas quienes se exponen a coberturas negativas de los musulmanes que quienes lo hacen a enfoques positivos, y es la identidad religiosa el criterio para aplicar la restricción que defienden los primeros. Concluyen asimismo que cualquier representación de los árabes y de los musulmanes tiene un efecto más negativo de apoyo a las políticas identitarias (*v.gr.*, restricciones en la política de vivienda basadas en la etnia o la religión) y a las restricciones de derechos civiles que la ausencia de cobertura. Por su parte, Seate y Mastro concluyen de su estudio

con una española (2019) han comprobado la eficacia en reducir las actitudes islamófobas (con efectos que perviven en el tiempo) de estrategias discursivas orientadas a hacer conscientes a los ciudadanos de la inconsistencia e hipocresía de determinadas generalizaciones.

experimental que aun no teniendo los enfoques mediáticos un efecto directo en el apoyo a políticas discriminatorias favorables a la sociedad de acogida (EE. UU. en su caso), sí que lo tienen indirectamente, mediado por el sentimiento de desprecio hacia los inmigrantes (*contempt*) y moderado por la auto-definición identitaria, y deducen que «la exposición mediática puede desencadenar tal proceso» (Seate y Mastro, 2017: 833; Grillo, 2014).

Los posicionamientos ideológicos condicionan las actitudes hacia los musulmanes a ambos lados del Atlántico Norte, y ello con independencia de factores demográficos como la educación y la edad (Sahgal y Mohamed, 2019; Pew Research Center, 2019). Helbling y Traunmüller (2018) han observado que mientras los ciudadanos de izquierda y los culturalmente liberales tienen actitudes más positivas hacia los inmigrantes que los de derecha y los conservadores, son sin embargo más críticos con los que hacen de su religión, cualquiera que esta sea, su forma de vida; entienden que el fundamentalismo es contrario a los valores liberales. De ahí, concluyen de su experimento, el rechazo conjunto de la inmigración musulmana en el Reino Unido, si bien por motivos distintos según el colectivo de autóctonos a que se pertenezca. Al respecto, el Real Instituto Elcano dedujo de una de sus encuestas que en España «no hay islamofobia, es decir, intolerancia hacia una religión en particular —en este caso la musulmana—, sino un laicismo creciente que afecta a todas las religiones»¹².

Saleem *et al.* (2017) han llamado la atención sobre la dependencia mediática de los estadounidenses en la conformación de sus opiniones acerca del islam y los musulmanes habida cuenta de sus escasos contactos con estas personas¹³. Centrados en el caso alemán¹⁴, Eyssel *et al.* (2015) han partido del mismo presupuesto y han confirmado mediante una encuesta que el contacto personal directo con musulmanes reduce significativamente la islamofobia (Gardner y Evans, 2018; Joyce y Harwood, 2012), si bien no anula el efecto de la exposición mediática. De ahí, concluyen Saleem *et al.*, la necesidad de una cobertura mediática (ellos se centran en la estadounidense) que represente a los musulmanes de manera más diversa y positiva (2016: 620).

De manera complementaria, hay estudios que se han centrado en los propios musulmanes como sujeto que se expone al discurso mediático. A fin de estudiar cómo perciben la cobertura negativa de noticias sobre el islam, así

¹² *Barómetro del Real Instituto Elcano* (BRIE), 14, marzo, 2007, pág. 8, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

¹³ De manera sugerente, Szcepanik (2016) discrimina entre «experiencia vivida» y «experiencia mediada».

¹⁴ Véase Meeusen y Jacobs (2017) para un estudio sobre Bélgica.

como la medida en que contribuye a su *radicalización*, Neumann *et al.* (2018) han comprobado mediante diseño experimental que los musulmanes expuestos a contenidos negativos tienden a percibir esa negatividad como malintencionada y hostil, además de pensar que influye asimismo negativamente en los no musulmanes (alemanes en su investigación). Tales efectos resultan ser más fuertes entre los musulmanes con creencias religiosas fundamentalistas.

III. OBJETO Y MÉTODO: DISEÑO EXPERIMENTAL

El objeto de esta investigación es comprobar experimentalmente si (y en qué medida) la exposición a enfoques mediáticos dispares afecta a las opiniones y actitudes hacia el islam y los musulmanes, y se toma España como caso de estudio. En concreto, se trata de ver si los encuadres islamófobo e integrador propician respuestas del mismo tenor. Un referente académico internacional de la definición de la islamofobia es el informe de la Runnymede Trust's Commission, *Islamophobia: a challenge for us all* (Richardson, 1997), revisado con ocasión de su vigésimo aniversario (Elahi y Khan, 2017). Posteriormente, el All-Party Parliamentary Group on British Muslims ha publicado el informe *Islamophobia defined: The inquiry into a working definition of Islamophobia*¹⁵, en el que define la islamofobia enfatizando que «enraiza en el racismo y es un tipo de racismo cuyo objetivo son las expresiones de musulmanidad o lo que es percibido como tal». A partir del estudio de Durán (2020), que sintetiza en tres los indicadores de islamofobia, la definimos como el racismo que excluye a los musulmanes del *nosotros* de referencia, los homogeneiza y, en tercer lugar, hace de ellos un problema amenazante. Por contra, el enfoque integrador es aquel que transmite una imagen del islam y los musulmanes incluyente, heterogénea y no problemática.

La literatura revisada permite prever que los enfoques producirán efectos concordantes en las opiniones, en las actitudes y en las posiciones sobre políticas públicas por parte de quienes se expongan a ellos (h_1). Como hipótesis complementarias, esperando que las personas de izquierda sean menos reacias a lo islámico que las de derecha (h_2) y que quienes tengan contacto directo con musulmanes tengan asimismo actitudes más integradoras que los que no tengan tales relaciones (h_3), cabe esperar asimismo que los efectos de los enfoques estén mediados tanto por la ideología —siendo más sensible la derecha (h_4)— como por el contacto con musulmanes, siendo más sensibles los que no tengan tales contactos, diferenciados entre sí según sean de vecindad,

¹⁵ Publicado el 27 de noviembre de 2018, está disponible en: <https://appgbritishmuslims.org/publications/>.

compañerismo, amistad o familia (h_3). Analizaremos igualmente la incidencia del sexo y de la opinión acerca de cómo son presentados los musulmanes en los medios de comunicación.

Nuestro método sigue los pasos habituales del diseño experimental. A los participantes ($n = 380$), estudiantes de una universidad española, se les informó vagamente del propósito del estudio; a fin de evitar condicionarlos, no se les habló de islam ni de islamofobia; tampoco, de la naturaleza experimental de la metodología de la investigación. Siempre en aras de la validez interna del experimento, seguidamente se les dio a leer un texto impreso sin conocimiento de que a sus compañeros se les había entregado una lectura distinta. Se repartieron aleatoriamente tres textos supuestamente periodísticos. Cada uno de ellos respondía al enfoque integrador, al islamófobo o a uno neutro. Este tercero era una noticia ajena por completo a cuestiones relativas a lo islámico; quienes se expusieron a esta condición experimental conformarían el grupo de control.

Los otros dos textos partían de una noticia también real, pero cuya redacción respondía a las características de cada enfoque: homogeneización, exclusión y problematización, en el caso del enfoque islamófobo, y su par contrario en el caso del integrador. La noticia era relativa a la apertura de una mezquita liberal en Alemania. Estos dos estímulos experimentales se diseñaron a partir de la cobertura que se hiciera de la noticia por parte de la prensa española; en concreto: *El Confidencial*¹⁶, *El País*¹⁷, *La Razón*¹⁸ y *La Vanguardia*¹⁹. La noticia había tenido lugar más de doce meses antes de la realización del experimento y no había motivo para pensar que los participantes hubieran tenido conocimiento de ella o, en su defecto, que la tuvieran en mente. Leído el texto, los participantes recibieron y completaron el cuestionario, el mismo para todos, con independencia del enfoque a que se hubieran expuesto. Finalizada la prueba, se recogieron los materiales y se agradeció la colaboración tanto a los alumnos como al docente que facilitó la realización del experimento en su hora de clase.

La participación en el experimento fue voluntaria. Conformaron la muestra estudiantes de grados dispares en cuanto a la relación de su formación con el estudio (Biología, Comunicación Audiovisual, Derecho, Enfermería, Ingeniería de Sistemas de Telecomunicación, Podología, Publicidad y Relaciones Públicas y Trabajo Social) y a su composición por sexos. Con edades comprendidas entre 18 y 52 años ($M = 20,9$; $dt = 4,15$), la mayoría eran

¹⁶ «Feminista fundadora de una mezquita liberal en Berlín: “Apoyaría abrir una en España”», *El Confidencial*, 13-03-2018, disponible en: <https://bit.ly/360gz8B>.

¹⁷ «Mezquita feminista para todos», *El País*, 17-06-2017, pág. 56.

¹⁸ «La mezquita que los musulmanes radicales odian», *La Razón*, 10-04-2018, pág. 26.

¹⁹ «La mezquita distinta», *La Vanguardia*, 27-06-2017, pág.12.

alumnas (63 %). A la hora de repartir los textos, se buscó que cada uno de los grupos experimentales tuviera un tamaño y una composición similar por sexos. El 93 % de los participantes eran españoles y el 91 % había nacido en España. El 72 % eran de primero o segundo año de carrera. El 44,5 % no respondió a la pregunta de la religión que profesaba. De los que lo hicieron, un 67 % se declaraba cristiano, un 3 % creyente de otra religión y un 29 % decía ser agnóstico o ateo. El 21,5 % no tenía ningún tipo de relación con musulmanes. Preguntados por los distintos tipos de relaciones, el 56 % del total tenía amigos musulmanes y el 50 % compañeros, mientras que las relaciones de vecindad ascendían al 39,5 % y las familiares al 6,8 %, que por tanto eran las menos frecuentes. En una escala ideológica 0-10 ($M = 4,2$)²⁰, el 29 % de los estudiantes se autoubicaba en la posición 5; a su izquierda, el 18 % se autoubicaba en las posiciones 0 a 2 y el 34 % en las posiciones 3 o 4 (centro-izquierda), mientras a la derecha se situaban el 16 % en el 6 o en el 7 (centro-derecha) y el cuatro por ciento en las posiciones 8 a 10. En fin, el 81,7 % pensaba que los musulmanes son presentados negativamente en los medios de comunicación, y solo un 2,7 % consideraba que el tratamiento era positivo.

Junto con el bloque de preguntas de control, conformaron el cuestionario (véase el anexo 1) otros dos bloques de preguntas: el primero se diseñó para conocer la opinión y actitud ante el islam y sus practicantes en general (preguntas 1 a 4); las cuatro preguntas del segundo bloque (preguntas 5 a 8) inquirían sobre las preferencias por políticas relativas a los musulmanes. El cuestionario ofrecido a los participantes no incluía la diferenciación por módulos o bloques de preguntas. Fueron estas incorporadas o adaptadas de encuestas previas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)²¹, la Comisión Europea²², la European Social Survey-European Research Infrastructure Consortium (ESS ERIC)²³, el Jo Cox Committee²⁴, el Pew Research Center²⁵ y el Real Instituto Elcano²⁶.

²⁰ El 5 % de la muestra ($n = 19$) dejó la pregunta sin contestar.

²¹ Estudio 2051 (*Actitudes hacia la inmigración I*), marzo de 1993; estudio 2967 (*Actitudes hacia la inmigración VI*), octubre de 2012, y estudio 3190 (*Actitudes hacia la inmigración X*), septiembre de 2017, disponibles en: <http://www.cis.es>.

²² Special Eurobarometer, 469: *Integration of immigrants in the European Union*, abril de 2018, disponible en: <https://bit.ly/32YJLLf>

²³ ESS, ola 8.ª, 2016/2017, disponible en: <https://bit.ly/301MIZy>

²⁴ The «Jo Cox» Committee on Hate, Intolerance, Xenophobia and Racism, *The pyramid of hate in Italy. Final report* (julio de 2017), disponible en: <https://bit.ly/3i053wu>

²⁵ PRC, *Survey of religion and social life questionnaire for field work (Western Europe 2017)*, disponible en: <https://pewrsr.ch/2RQSB7w>.

²⁶ BRIE n.º 14 (marzo de 2007), n.º 24 (junio de 2010), n.º 25 (diciembre de 2010) y n.º 26 (marzo de 2011), disponibles en: <https://bit.ly/2G5bilr>.

IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

La tabla 1 deja de manifiesto que la población objeto de estudio es mayoritariamente receptiva hacia el islam y los musulmanes. Si bien es la religión que más personas piensan que promueve la violencia (pregunta 1 del cuestionario), el porcentaje es inferior al 30 % y le sigue el cristianismo (13,9 %), que más que triplica a la siguiente opción, el hinduismo (3,9 %). El mayor rechazo entre los participantes se localiza en relación con la afirmación de que, en el fondo, los musulmanes aspiran a imponer su religión a todos los demás (p. 4): aunque el 56 % no está de acuerdo con la afirmación, el resto no está de acuerdo ni en desacuerdo con la misma (31,3 %) o la segunda. Ello no impide que el 72 % piense que no hay una incompatibilidad sustancial entre el islam y los valores y la cultura españoles (p. 2).

Tabla 1. *Estadísticos de la encuesta*

Variable*	N**	Valores***	M(DT)****	Variable	N	Valores	M(DT)
Promoción de la violencia (p. 1)				Aspiración musulmana de imponer su religión (p. 4)	380	1 - 5	2,36 (1,069)
Ateísmo	376	0 - 1	0,03 (0,183)	Vestimenta femenina (p. 5)	374	1 - 6	1,49 (1,027)
Budismo	376	0 - 1	0,03 (0,169)	Mezquitas vs. otros templos (p. 6)	378	1 - 5	1,96 (1,089)
Cristianismo	376	0 - 1	0,14 (0,348)	Derecho a residir (p. 7)	376	1 - 4	1,26 (0,555)
Hinduismo	376	0 - 1	0,04 (0,196)	Derechos como residentes (p. 8)			
Islam	376	0 - 1	0,30 (0,458)	Traer a su familia	374	0 - 1	0,05 (0,225)
Judaísmo	376	0 - 1	0,08 (0,271)	Votar en las elecciones municipales	373	0 - 1	0,18 (0,389)
Ninguna	376	0 - 1	1,00 (0,000)	Votar en las elecciones generales	374	0 - 1	0,19 (0,395)
Compatibilidad (p. 2)	374	0 - 1	0,28 (0,450)	Obtener la nacionalidad española	371	0 - 1	0,15 (0,356)
Aceptabilidad (p. 3)				Practicar su religión	379	0 - 1	0,04 (0,201)
Hiyab	379	1 - 4	1,26 (0,570)				
Mezquita	376	1 - 4	1,55 (0,747)				
Crucifijo	377	1 - 4	1,94 (0,929)				

* Se indica entre paréntesis la pregunta del cuestionario (véase anexo I) a que corresponde cada variable.

** Tamaño válido para cada pregunta del cuestionario, siendo la muestra total de 380 participantes.

*** La codificación siempre va de menos (valor 0 o 1) a más islamófobo.

**** Media (desviación típica).

Fuente: elaboración propia.

De manera complementaria, si el 79% piensa que no deberían fijarse condiciones específicas al establecimiento de personas en España por ser musulmanas (p. 7), los porcentajes de tolerancia son mayores en relación con los derechos que deben disfrutar como residentes (p. 5, p. 6 y p. 8). En el mismo sentido, se rechaza mayoritariamente tanto la exclusión de un colegio de niñas que lleven velo islámico como las protestas contra la edificación de mezquitas; en concreto, de una en el barrio de la persona encuestada (p. 3). A este respecto cabe añadir que el posicionamiento de rechazo no tiene que deberse a una actitud islamófoba: dado que un porcentaje mayor (24%) rechaza que se puedan exhibir crucifijos en las escuelas públicas, el rechazo podría ser por laicismo, según se ha recogido en la revisión de la literatura.

Los resultados no son sorprendentes. Concuerdan con lo que cabe esperar de una muestra que, siendo española, es además de estudiantes universitarios. El objetivo de la investigación no es confirmar esas previsiones, sino analizar la medida en que las opiniones y actitudes enfrentadas puedan responder al enfoque periodístico a que los participantes en el experimento se hayan expuesto. Las tablas de contingencia que cruzan los enfoques con las opiniones y actitudes evidencian que solo una pregunta del cuestionario resulta ser estadísticamente significativa: la opinión respecto de si el islam promueve o no la violencia²⁷. Atendiendo a los residuos corregidos, se constata en el caso de esta variable asimismo que, si bien sí produce efecto la exposición a los enfoques integrador e islamófobo²⁸, no se da el caso con el enfoque neutro²⁹. También la prueba ANOVA evidencia (véase tabla 2) que la única variable que se ve estadísticamente afectada por los enfoques es la opinión sobre la violencia del islam ($F = 7,653$, $p = 0,001$).

Tabla 2. Cruces de variables: módulos I y II del cuestionario y enfoques mediáticos

Factores*	N	F	p	M**	DT**
Islam y violencia (p. 1.6)	376	7,653	0,001	0,18	0,387
				0,30	0,458
				0,41	0,493
(In)compatibilidad (p. 2)	374	0,392	0,676	0,26	0,442
				0,27	0,445
				0,31	0,464

²⁷ Sig. asintótica (bilateral) = 0,001 ($X^2 > 14,8$). La significación es mayor que 0,05 en el comportamiento del resto de preguntas del cuestionario, luego no se constata probabilidad de que lo observado en la muestra se corresponda con la población.

²⁸ Residuos corregidos = $\pm 3,3$.

²⁹ Residuos corregidos = $\pm 0,1$.

.../...

Factores*	N	F	p	M**	DT**
Exclusión por velo (p. 3.1)	379	1,508	0,223	1,33	0,616
				1,21	0,552
				1,24	0,541
Protesta por mezquita (p. 3.2)	376	2,491	0,084	1,68	0,797
				1,47	0,724
				1,52	0,713
Prohibición de crucifijo (p. 3.3)	377	2,559	0,079	1,83	0,922
				2,08	0,915
				1,90	0,940
Imposición del islam (p. 4)	380	0,614	0,542	2,27	1,039
				2,36	1,052
				2,43	1,116
Vestimenta femenina (p. 5)	374	1,095	0,336	1,46	0,985
				1,60	1,111
				1,42	0,969
Condiciones para mezquitas (p. 6)	378	0,207	0,813	2,02	1,047
				1,94	1,094
				1,94	1,130
Permitir / residencia (p. 7)	376	0,210	0,810	1,23	0,500
				1,28	0,620
				1,25	0,534
Derecho / familia (p. 8.1)	374	0,315	0,730	0,06	0,239
				0,06	0,238
				0,04	0,198
Derecho / elecciones municipales (p. 8.2)	373	0,682	0,506	0,19	0,395
				0,21	0,408
				0,15	0,362
Derecho / elecciones grales. (p. 8.3)	374	0,173	0,841	0,21	0,408
				0,18	0,385
				0,19	0,395
Derecho / nacionalidad (p. 8.4)	371	0,555	0,574	0,17	0,373
				0,16	0,367
				0,12	0,327
Derecho / práctica religiosa (p. 8.5)	379	1,361	0,258	0,04	0,204
				0,02	0,147
				0,06	0,244

* Se indican entre paréntesis las preguntas correspondientes del cuestionario.

** Se ofrecen las medias y las desviaciones típicas para cada enfoque y siempre siguiendo la secuencia: enfoque integrador, enfoque neutro y enfoque islamófobo.

Fuente: elaboración propia.

Se cumple, pues, que la opinión sobre el islam es más integradora entre quienes se exponen al enfoque integrador ($M = 0,18$, $DT = 0,387$) y más islamófoba entre quienes se exponen al islamófobo ($M = 0,41$, $DT = 0,493$), mientras que adoptan una posición intermedia los participantes del grupo de control, expuestos al enfoque neutro, esto es, no expuestos a ningún enfoque ($M = 0,30$, $DT = 0,458$). Aun no habiendo significación estadística en las respuestas sobre la violencia en otras religiones, se constata el mismo efecto de los enfoques respecto del cristianismo, del hinduismo y del judaísmo (p. 1), pero también respecto de la opinión acerca de la compatibilidad del islam con los valores de la sociedad de acogida (p. 2) o de si debería permitirse que vengan a vivir a España musulmanes (p. 7), así como con la valoración de la afirmación de que los musulmanes aspiran a imponer su religión a todos los demás (p. 4).

La relación entre enfoques y opiniones se invierte, en cambio, en las preguntas sobre los derechos de que deberían disfrutar siendo residentes (p. 8), salvo en el caso del derecho a practicar su religión (p. 8.5)³⁰. Se invierte la relación asimismo en las preguntas relativas tanto a la vestimenta islámica femenina (p. 3.1 y p. 5) como a las mezquitas (p. 3.2 y p. 6). Cabe señalar que quienes se exponen a un discurso islamófobo, por el contrario, aceptan en mayor medida la prohibición de crucifijos en las escuelas públicas ($M = 2,08$, $DT = 0,915$) que los que se exponen a una narrativa integradora ($M = 1,83$, $DT = 0,922$). Podría deberse a una suerte de sobre-reacción laicista.

Una posible explicación, pues, es que —tanto en la pregunta sobre los crucifijos como en las que hemos observado una relación invertida— esté actuando el efecto bumerán, esto es, se esté dando una respuesta más integradora entre quienes se exponen al enfoque islamófobo por experimentar disonancia cognitiva ante el mismo (*cf.* Andersen *et al.*, 2012: 215-216). Al respecto, por la ANOVA sabemos que hay significación estadística en la relación entre cuatro opiniones o actitudes y el posicionamiento sobre los crucifijos; en concreto, en relación con las mezquitas, tanto en cuanto a las protestas (p. 3.2, $F = 9,555$, $p = 0,000$) como en cuanto a los requerimientos para su construcción (p. 6, $F = 4,870$, $p = 0,002$), y con los derechos a vivir en España (p. 7, $F = 4,638$, $p = 0,003$) y a adquirir la nacionalidad española (p. 8.4, $F = 5,801$, $p = 0,001$).

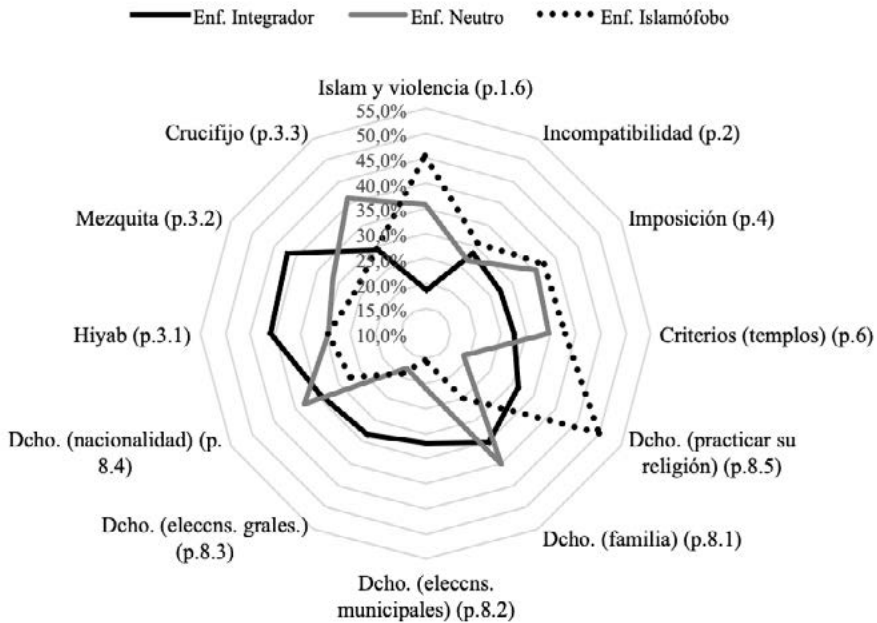
³⁰ Si, de quienes rechazan que los inmigrantes musulmanes instalados en España de manera regular y estable tengan derecho a practicar su religión, el 50 % se ha expuesto al enfoque islamófobo, el porcentaje desciende al 31,3 % entre quienes lo hacen al integrador.

El efecto bumerán se constataría también al ver cómo los participantes responden de distinta manera según el aspecto por el que se les pregunte. No debemos olvidar que quienes se decantan por opciones islamófobas son siempre una minoría. Teniéndolo presente, la gráfica 1 evidencia dos patrones: por un lado, según cabe esperar, el porcentaje de quienes expresan una actitud u opinión islamófoba siempre es mayor entre los expuestos al enfoque islamófobo en respuesta a preguntas sobre a) el carácter violento del islam, b) su incompatibilidad con los valores españoles u occidentales, c) la propensión de los musulmanes a imponer su religión, d) la conveniencia de establecer criterios distintos para sus templos que para otros, y e) el derecho a practicar el islam. Así, si el 45,5% de quienes son expuestos al enfoque islamófobo afirman que el islam promueve la violencia, el 50% opina que los inmigrantes musulmanes instalados en España de manera regular y estable no deberían tener derecho a practicar su religión. Por el contrario, los porcentajes de respuesta islamófoba son menores entre quienes se exponen al enfoque islamófobo que entre quienes lo hacen al neutro y/o al integrador en cuanto a derechos ajenos a la religión y al ser expuestos a situaciones explícitas de rechazo del musulmán (p. 3)³¹.

Resulta interesante comprobar que el porcentaje de quienes se oponen a la presencia de crucifijos en las escuelas públicas es el mismo (29,3%) entre quienes se exponen a los dos enfoques binarios, no así entre los sometidos a la condición experimental neutra. Podría ser indicativo, de nuevo, de que estuviere mediando el efecto bumerán en el caso de la exposición al enfoque islamófobo, mientras que entre los expuestos al enfoque integrador estuviera produciéndose el efecto previsto. Con todo, carecemos de datos para precisar por qué se produce con unas preguntas pero no con otras. Futuras investigaciones podrían abordar la cuestión.

Las variables de control también podrían estar mediando. Comprobamos a continuación (véase tabla 3) la incidencia de variables potencialmente relevantes: excluidas la edad y el nivel de estudios, por las características de la muestra, nos centramos en una variable sociodemográfica típica como el sexo y en tres variables que la revisión de la literatura hace pensar que sean relevantes: la ideología de los participantes en el experimento (p. 10), sus relaciones con musulmanes (p. 9) y la opinión que expresan acerca de cómo son presentados estos en los medios de comunicación (p. 11). Adoptamos como

³¹ Todas las variables han sido recodificadas para que tengan carácter binario (0 /1). Excluimos de este razonamiento las preguntas 5 y 7 del cuestionario, por no admitir tal recodificación.

Gráfico 1. *Respuestas islamófobas por enfoques (%)**

* Porcentaje de respuesta islamófoba para cada variable y enfoque. Se indica entre paréntesis, tras los nombres de las variables, la pregunta del cuestionario a que corresponden.

Fuente: elaboración propia.

variable dependiente la valoración del islam como religión promotora de violencia, dada la relevancia estadística más arriba constatada.

Observamos, en primer lugar, que el sexo no tiene relación estadística significativa, si bien las mujeres presentan una actitud ligeramente más integradora ($M = 0,28$, $DT = 0,452$) que los hombres ($M = 0,32$, $DT = 0,469$). La ideología tampoco tiene relación estadística significativa, con independencia de que consideremos los once valores del continuo izquierda-derecha ($F = 0,892$, $p = 0,541$) o los agrupemos en la escala de cinco items más arriba indicada ($F = 1,098$, $p = 0,357$). Se constata, en todo caso, un posicionamiento tanto más islamófobo cuanto más escorado a la derecha desde la posición 6 en el continuo ($M = 0,20$, $DT = 0,406$, $n = 35$), si bien solo se considera mayoritariamente violento al islam en las posiciones 9 ($M = 0,67$, $DT = 0,577$, $66,7\%$ de quienes se autoposicionan ideológicamente en este extremo, $n = 2$) y 10 (100% , $n = 1$), y, en el extremo opuesto, en la posición 0 ($M = 0,60$, $DT = 0,548$, $n = 5$).

Tabla 3. *La valoración del islam como religión promotora de violencia y las variables de control (módulo III del cuestionario)*

Variable independiente	Items	M	DT	N	F	p	
Sexo	Hombre	0,32	0,469	374	0,556	0,456	
	Mujer	0,28	0,452				
Ideología (continuo 0-10)	0 a 2	0,33	0,475	357	1,098	0,357	
	3 y 4	0,30	0,462				
	5	0,34	0,476				
	6 y 7	0,21	0,414				
	8 a 10	0,46	0,519				
Relaciones con musulmanes	Vecinos	No	0,27	0,443	366	1,736	0,188
		Sí	0,33	0,472			
	Compañeros	No	0,29	0,457	369	0,001	0,973
		Sí	0,29	0,456			
	Amigos	No	0,33	0,471	370	1,733	0,189
		Sí	0,26	0,442			
	Familiares	No	0,29	0,452	365	1,477	0,225
		Sí	0,40	0,500			
	Cobertura mediática	Negativa	0,30	0,458	367	2,574	0,078
		Objetiva	0,25	0,434			
Positiva		0,60	0,516				

Fuente: elaboración propia.

Tampoco se observa variación significativa en la valoración del islam por tener o no relaciones con musulmanes, sean de vecindad, de compañerismo, de amistad o familiares. En los ocho subgrupos se dan porcentajes de negación del carácter violento del islam por encima del 50 %: entre el 60,0 % (personas que no tienen familiares musulmanes) y el 73,6 % (personas que no tienen amigos musulmanes). En fin, tampoco resulta significación de la ANOVA con la valoración del tratamiento mediático que reciben los musulmanes ($F = 2,574$, $p = 0,078$), si bien solo entre quienes piensan que son tratados «más bien positivamente» se da un porcentaje mayoritario (60 %, $n = 6$) de personas que afirman que el islam promueve la violencia.

Ahora bien, las variables de control, en segundo lugar, sí que median entre la opinión acerca del carácter violento del islam y el enfoque mediático a que se exponen los participantes en el experimento. Puede observarse en la tabla 4 que el porcentaje de quienes rechazan el carácter violento del islam siempre es mayor entre quienes se exponen al enfoque integrador que entre quienes lo hacen al islamófobo. En cambio, siempre es mayor el porcentaje de quienes, exponiéndose a este enfoque, piensan que se trata de una religión que promueve la violencia³². De manera complementaria, cabe observar que el enfoque neutro no afecta a la opinión sobre el islam. Metodológicamente resulta ser una forma indirecta de constatar el efecto de los enfoques integrador e islamófobo, pues quienes no han leído ninguno de los textos planteados en clave binaria se sitúan en posiciones intermedias en prácticamente todos los ítems.

En el mismo sentido (véase gráfico 2), la diferencia en puntos porcentuales para cada enfoque e ítem de cada variable de control (entre quienes ven el islam como una religión violenta y quienes no) se acorta entre quienes se exponen al enfoque islamófobo, siempre a favor de una actitud más reacia a lo islámico³³. También así se evidencia que el enfoque aumenta la probabilidad de que la opinión expresada esté en consonancia con el encuadre a que se haya expuesto el participante. El caso extremo de constatación de la incidencia del enfoque y de cómo median las variables de control lo tenemos en quienes se autoubican en una posición ideológica de derecha y extrema derecha: es el único cruce —junto con quienes valoran positivamente el tratamiento mediático de lo islámico— en que la tasa de quienes —habiéndose expuesto al enfoque islamófobo— ven violento el islam (80%) es mayor que la de quienes rechazan la afirmación (20%).

No está claro, en cambio, que haya un enfoque con mayor capacidad de incidencia. Por una parte, el enfoque islamófobo presenta mayor relación estadística en la tabla de contingencia. Así, a diferencia de lo que ocurre con la exposición al enfoque integrador, cuando la exposición es al islamófobo también se constata relación estadística (indicada en la tabla 4 con asteriscos) entre la opinión sobre el islam, por una parte, y, por otra, tanto la existencia de relaciones vecinales como la

³² Por ejemplo, mientras el 75% de los hombres del enfoque integrador rechazan la violencia del islam, el porcentaje desciende al 58% entre quienes se exponen al islamófobo, pero el 42% piensa que sí es una religión violenta exponiéndose al islamófobo, 17 puntos más que exponiéndose al integrador.

³³ Por ejemplo, tal y como se recoge en las dos columnas de la derecha de la tabla 4, quienes se exponen al enfoque integrador rechazan que el islam sea una religión promotora de violencia en un porcentaje del total hombres de la muestra (75%) 50 puntos mayor que quienes sí entienden que el islam es violento (25%). En cambio, la diferencia es de 16 puntos entre quienes se exponen al enfoque islamófobo, pues son menos (58%) los que rechazan la opción y más (42%) los que la comparten.

ausencia de amistades musulmanas, así como en las posiciones de centro-derecha. Por otra parte, sin embargo, teniendo en cuenta la distancia en puntos porcentuales de cada una de las condiciones experimentales binarias y el enfoque neutro para cada una de las variables de control, y siendo siempre más integradora la respuesta en el enfoque integrador que en el neutro y en este que en el islamófobo, no hay sistematicidad entre estas diferencias.

A título ilustrativo, la respuesta integradora entre los hombres es cuatro puntos mayor cuando se expone al enfoque integrador (75 %) en vez de al neutro (71 %), y 13 puntos mayor frente al islamófobo (58 %), de lo que resulta una diferencia negativa de nueve puntos; en otros términos, entre los hombre afecta más el enfoque islamófobo que el integrador. En cambio, entre las mujeres esta diferencia final no es negativa, sino positiva, dado que en este caso aparece el enfoque integrador con mayor capacidad de incidencia; así se deduce de que disten 15 puntos de respuesta integradora a favor de quienes se han expuesto a tal enfoque (en comparación con quienes lo han hecho al neutro), y 11 a favor de quienes lo han hecho al neutro (en comparación con los que lo han hecho al islamófobo).

Atendiendo a las variables de control en su individualidad, tal y como se visualiza en el gráfico 2, las mujeres no solo resultan ser algo más sensibles al enfoque integrador que los hombres, que se verían más afectados por el islamófobo. Lo hemos visto en el razonamiento anterior. Ocurre, además, que las mujeres resultan ser algo más sensibles a los enfoques que los hombres, es decir, experimentan en mayor medida que ellos el efecto acumulado de los dos enfoques. Desde un punto de vista distinto del recogido en el gráfico 2, puede verse igualmente en la tabla 4 que si la diferencia porcentual entre los hombres que rechazan la afirmación del islam como religión violenta es de 17 puntos según se expongan al enfoque integrador o al islamófobo (75 % frente a 58 %), en el caso de las mujeres se eleva a 26 puntos.

El sexo, pues, media en la opinión que tienden a conformar los encuadres mediáticos. En cuanto a la ideología, la derecha aparece más sensible a los dos enfoques que la izquierda. A juzgar por las diferencias porcentuales (véanse tabla 4 y gráfica 2), los enfoques afectan tanto más cuanto más a la derecha se autoubica el individuo, con excepción de quienes se autobican en la extrema izquierda ($n = 63$) y en la extrema derecha ($n = 13$). En comparación con los porcentajes ofrecidos por el grupo de control, a) el efecto del enfoque islamófobo es mayor que el del integrador tanto en el centro-izquierda ($n = 122$) como en el centro-derecha ($n = 56$); b) la mayor diferencia se da entre las personas de centro-derecha (el grupo ideológico más sensible al efecto islamófobo)³⁴, y, por el contrario, c)

³⁴ Quienes se autoubican en las posiciones 6 y 7 responden integradoramente en un 86 % al enfoque integrador, si bien son tres puntos menos que la respuesta de quienes

el efecto del enfoque integrador es mayor que el del islamófobo entre quienes se autoubican en la posición ideológica 5 ($n = 103$). La probabilidad de que el enfoque afecte, pasando ahora a otra variable, es mayor entre quienes tienen la opinión de que la cobertura mediática del islam es objetiva que entre quienes piensan que es negativa. La respuesta más islamófoba se da entre quienes se ven expuestos al enfoque islamófobo y tienen la opinión de que la cobertura mediática del islam es positiva.

Tabla 4. *Enfoques y variables de control en la valoración violenta del islam*

Variables de control		El islam, una religión que promueve la violencia	Enfoque			Diferencias porcentuales*		
			Integrador	Neutro	Islamófobo	Integr.	Islamóf.	
Sexo ($X^2 = 14,863$)	Hombre	No	75,0%	71,1%	58,1%	50	16,3	
		Sí	25,0%	28,9%	41,9%			
	Mujer	No	85,5%*	70,5%	59,8%*	71,1	19,5	
		Sí	14,5%*	29,5%	40,2%*			
Relaciones sociales con musulmanes	Vecinos ($X^2 = 13,998$)	No	No	84,7%*	71,1%	64,4%	69,4	28,8
			Sí	15,3%*	28,9%	35,6%*		
		Sí	No	77,3%	71,2%	53,1%	54,5	6,1
			Sí	22,7%	28,8%	46,9%*		
	Compañeros ($X^2 = 14,326$)	No	No	80,6%*	74,1%	58,8%	61,3	17,6
			Sí	19,4%*	25,9%	41,2%*		
		Sí	No	83,3%*	69,3%	60,7%	66,7	21,4
			Sí	16,7%*	30,7%	39,3%*		
	Amigos ($X^2 = 15,591$)	No	No	73,9%	73,3%	55,4%	47,8	10,7
			Sí	26,1%	26,7%	44,6%*		
		Sí	No	87,1%*	71,4%	61,8%	74,3	23,5
			Sí	12,9%*	28,6%	38,2%*		
Familiares ($X^2 = 14,347$)	No	No	81,4%*	73,3%	59,5%	62,5	18,9	
		Sí	18,6%*	26,7%	40,5%*			
	Sí	No	100,0%	50,0%	60,0%	100	20	
		Sí	0,0%	50,0%	40,0%			

se exponen a la condición experimental neutra, que a su vez es 30 puntos más alta que la de quienes leen el texto islamófobo.

.../...

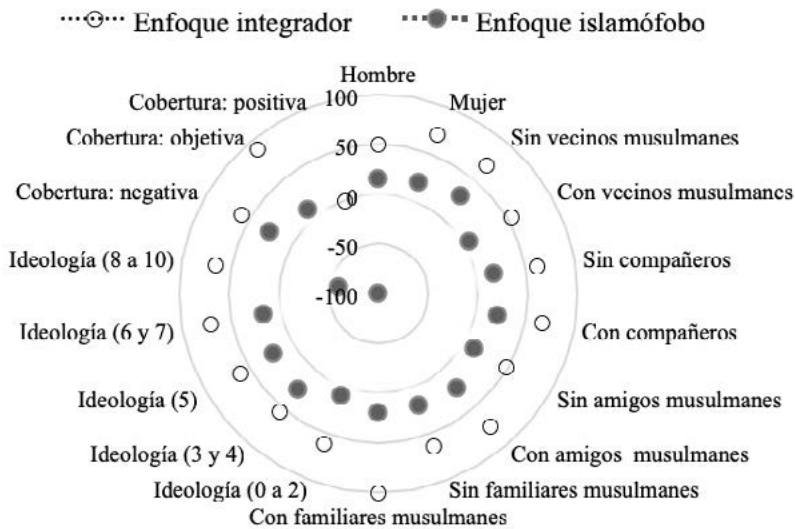
Variables de control	El islam, una religión que promueve la violencia	Enfoque					Diferencias porcentuales*	
		Integrador	Neutro	Islamófobo	Integr. Islamóf.			
					Integr.	Islamóf.		
Ideología (0 a 10) ($\chi^2 = 13,1,22$)	0 a 2	No	80,0%	68,4%	54,2%	60	8,3	
		Sí	20,0%	31,6%	45,8%			
	3 y 4	No	77,1%	70,5%	62,8%	54,3	25,6	
		Sí	22,9%	29,5%	37,2%			
	5	No	80,0%	62,2%	60,6%	60	21,2	
		Sí	20,0%	37,8%	39,4%			
	6 y 7	No	85,7%	88,9%	58,8%*	71,4	17,6	
		Sí	14,3%	11,1%	41,2%*			
	8 a 10	No	83,3%*	50,0%	20,0%*	66,7	-60	
		Sí	16,7%*	50,0%	80,0%			
Tratamiento mediático percibido ($\chi^2 = 13,930$)	Negativo	No	79,3%*	69,4%	63,0%*	58,7	26	
		Sí	20,7%*	30,6%	37,0%*			
	Objetivo	No	95,0%*	73,7%	55,6%*	90	11,1	
		Sí	5,0%*	26,3%	44,4%*			
	Positivo	No	-	66,7%*	0,0%*	-	-100	
		Sí	-	33,3%*	100,0%*			

* Resultados de restar los porcentajes de personas que responden «No» y «Sí» en cada uno de los ítems de cada una de las variables de control y para cada uno de los enfoques binarios (integrador o islamófobo). Fuente: elaboración propia. Porcentajes por enfoque e ítem de cada variable de control, distinguidos los ítems por el color de fondo. Sig. asintótica (bilateral) $\leq 0,001$. Los asteriscos indican que los porcentajes responden a asociaciones estadísticamente significativas con un margen de confianza del 95 % (residuos tipificados $> 1,96$).

En cuanto a las relaciones sociales, en las que impera la actitud integradora con independencia de los ítems y de los enfoques, el porcentaje de respuesta integradora es mayor entre quienes no tienen relaciones de vecindad con musulmanes que entre quienes sí las tienen, a diferencia de lo que ocurre con el resto de tipos; es decir: solo tener musulmanes entre los vecinos reduce las actitudes integradoras, y ello con independencia del enfoque. De hecho, es entre quienes tienen estas relaciones entre los que es menor el porcentaje de rechazo del componente violento del islam exponiéndose al enfoque islamófobo (53%), a solo seis puntos de quienes sí entienden que el islam promueve la violencia sometidos a la misma condición experimental³⁵.

³⁵ Se trata de la diferencia porcentual más estrecha de las recogidas en la tabla 4.

Gráfico 2. *Diferencias (en puntos porcentuales) entre quienes rechazan y quienes afirman que el islam promueve la violencia, según enfoque y variable de control*



Fuente: elaboración propia.

También es cierto que la diferencia entre la respuesta integradora de quienes se exponen al enfoque integrador y de quienes lo hacen al islamóforo es siempre mayor para cada tipo de relación teniéndola con musulmanes que no teniéndola, luego también aquí se comprueba que el enfoque importa. Sirva de ejemplo: atendiendo a los datos de los vecinos, la diferencia entre el 84,7% de respuesta integradora ante el enfoque integrador y el 64,4% ante el islamóforo entre quienes no tienen vecinos musulmanes (20 puntos) es menor que la que se da (24 puntos) entre quienes sí tienen tales vecinos. Adicionalmente, esa diferencia es menor en las relaciones de compañerismo que en las de vecindad, menor a su vez que en las de amistad, como es menor en estas que en las familiares, de donde se deduce que, mediando las relaciones, no todas median con la misma intensidad.

V. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN FINAL

El efecto de los enfoques mediáticos se mide calculando la variación que experimentan las opiniones en función de a cuál se expongan las personas, que en estudios experimentales son los participantes. Nos preguntábamos en

esta investigación si enfoques mediáticos dispares acerca de lo islámico propician actitudes asimismo dispares. Hemos corroborado que así es analizando el efecto de la exposición al enfoque islamófobo y a su contrario; esto es, frente al rechazo del islam y los musulmanes, su asunción como parte del *nosotros* discursivo (enfoque integrador). Un tercer enfoque, neutro a tales efectos, permitía introducir un grupo de control en el experimento que metodológicamente vertebraba el estudio. Al no proliferar en España los trabajos de análisis de contenido sobre el tratamiento informativo de lo islámico, este es de los primeros (véase Bruneau *et al.*, 2019) que se pregunta por sus efectos y los analiza experimentalmente.

Es habitual señalar como debilidad en estudios de esta naturaleza su falta de validez externa, fundamentalmente por lo homogéneo de la muestra. En efecto, la nuestra es una muestra de estudiantes universitarios, luego hay un único nivel de estudios. Con todo, nuestra muestra está menos sesgada que lo que suele ser habitual en tales estudios. Así es tanto por la diversidad de grados que estudian los participantes sometidos al experimento como por su composición desde un punto de vista ideológico; de hecho, la muestra final ha resultado ser próxima a la población española en esta dimensión³⁶. Son razones añadidas que permiten confiar en la relevancia de las conclusiones alcanzadas.

En todo caso, no cabe duda de la idoneidad de disponer de una muestra más amplia y diversa. Futuras investigaciones podrían planteárselo, tal vez recurriendo a las encuestas electrónicas como opción (véanse Hart, 2018; Lecheler *et al.*, 2015). Ciertamente, con suficientes casos a nivel individual y quizás con más enfoques o incorporando *subenfoces*, podría acometerse un estudio multinivel, que ayudaría con sus cálculos de la R2 a saber cuánto explican las características individuales (nivel 1) y cuánto explican las características mediáticas (nivel 2), de tal manera que pudiera profundizarse en el conocimiento de la influencia de la exposición mediática sobre las actitudes de islamofobia.

Como cabía esperar por ser básicamente española la composición de la muestra y por su condición de estudiantes universitarios, hemos constatado una actitud mayoritariamente receptiva hacia el islam y los musulmanes. Así es tanto por el rechazo de la vinculación entre islam y violencia o de su incompatibilidad con los valores liberales como por el desacuerdo con acciones colectivas y políticas públicas restrictivas de los derechos y libertades de los

³⁶ De acuerdo con el estudio 3267 del CIS (*Barómetro* de noviembre de 2019, disponible en: <http://www.cis.es>), el 14,7% de los españoles mayores de edad se autoubica en las posiciones ideológicas 1 y 2; el 31,2% en las 3 y 4; el 18,8% en la 5; el 15,8% en las 6 y 7, y el 9% en las tres extremas a la derecha.

musulmanes residentes en el país. Son elementos que hacen que las relaciones estadísticas entre las variables y los enfoques no sean significativas. De ahí que nos hayamos centrado en la pregunta del cuestionario que sí lo es: la valoración de la afirmación de que el islam promueve la violencia.

Se cumple con ella, y asimismo se constata en otras preguntas de los bloques I y II del cuestionario, que la opinión sobre el islam es más integradora entre quienes se exponen al enfoque integrador y más islamófoba entre quienes se exponen al islamófobo, adoptando una posición intermedia los participantes del grupo de control (h_1). En algunas preguntas, en cambio, se invierte la relación, lo que abona la idea tanto del componente laicista —que no islamófobo— de algunas respuestas como del efecto bumerán entre algunos participantes, que podrían haber experimentado cierta disonancia cognitiva al ser expuestos al enfoque islamófobo. Es un terreno que convendría igualmente explorar en futuras investigaciones.

Las personas de izquierda resultan ser menos reacias a lo islámico que las de derecha (h_2), excepción hecha de las de extrema izquierda. En cuanto a la h_3 , las actitudes más integradoras se dan entre quienes tienen amigos musulmanes, como cabía esperar, pero también entre quienes no tienen ni vecinos ni familiares musulmanes, y no hay diferencia entre quienes tienen y quienes no tienen compañeros asociados a esta religión. Aun siendo contrario a la hipótesis formulada, el hallazgo no es sorprendente habida cuenta de la actitud transversalmente receptiva de lo islámico; de hecho, en ninguna de las ocho relaciones contempladas se dan actitudes mayoritariamente islamófobas. En relación con las otras variables de control, las mujeres presentan una actitud ligeramente más integradora que los hombres, y es también más integradora la opinión de quienes piensan que el tratamiento mediático de lo islámico es negativo. Cabe entender el reverso (los más islamófobos piensan que el tratamiento es positivo) de resultados bien de una actitud que no es crítica con el tratamiento mediático de lo islámico, bien de una actitud que es crítica con el mismo, pero por no criminalizarlo suficientemente. Queda ahí planteada otra hipótesis para futuras investigaciones.

Más relevante desde el punto de vista analítico, se comprueba que las variables de control median en las opiniones expresadas según el enfoque a que se hayan expuesto los participantes. Ciertamente, los efectos de los enfoques, que se dan según se había previsto, están mediados por la ideología, siendo las personas de derecha (las menos receptivas a lo islámico) las más sensibles a ambos enfoques (h_4). Están mediados los efectos de los enfoques, en segundo lugar, por los contactos con musulmanes (h_5); en concreto, se deduce que la probabilidad de que la respuesta sea más integradora es tanto mayor cuanto más próxima es la naturaleza de la relación, de familiar a de compañerismo. Futuras investigaciones podrían abordar el

estudio de los motivos por los cuales la presencia de musulmanes entre vecinos promueve o está relacionado, no con su rechazo por quienes se exponen a enfoques binarios, pero sí con una aceptación relativa algo menor. Predisposiciones al margen, podría ser por experiencias personales y/o porque haya que distinguir entre compartir espacio (de vecindad) y tener relaciones; como indicaran Pérez Díaz *et al.*, «no sabemos el carácter y la intensidad de este trato» (2001: 144). Será oportuno tener entonces en consideración los estudios sobre exposición a grupos minoritarios y la literatura sobre contacto y conflicto, con particular atención a los que se dan entre el endogrupo y los exogrupos (véanse Uslaner, 2009; Putnam, 2007; Pettigrew, 1998; Allport, 1954).

En relación con las otras variables de control consideradas, sí se observa que las mujeres son algo más sensibles a los enfoques que los hombres. Media el sexo, por tanto, en la opinión que tienden a conformar los encuadres mediáticos, como media la valoración de la cobertura mediática: la respuesta más islamófoba se da entre quienes se ven expuestos al enfoque islamófobo —tienen la opinión de que la cobertura mediática del islam es positiva—. No menos significativo, la probabilidad de que el enfoque afecte es mayor entre quienes tienen la opinión de que la cobertura mediática del islam es objetiva que entre quienes piensan que es negativa. Podría explicarse porque quienes consideran que los medios cubren objetivamente lo islámico sean personas que, no experimentando disonancia ni consonancia cognitiva ante tales noticias, resulten más influenciables por el enfoque a que se expongan; de ahí que tanto el enfoque integrador como el islamófobo les afecte más que a los que piensan que la cobertura es negativa.

Es una prueba más de que el tratamiento mediático es relevante como factor coadyuvante de las dinámicas sociopolíticas que atraviesan las democracias multiculturales del siglo XXI. En tiempos de iliberalismo, nacionalpopulismo y discursos de odio, el estudio presentado tiene implicaciones políticas, tanto más habida cuenta de que los efectos de los encuadres mediáticos se proyectan en el tiempo (Saleem *et al.*, 2017, 2016; Lecheler *et al.*, 2015).

Bibliografía

- Allport, G. (1954). *The nature of prejudice*. Reading: Addison-Wesley.
- Alonso, S. y Rovira, C. (2015). Spain: No country for the populist radical right? *South European Society and Politics*, 20, 21-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.985448>.
- Andersen, N. C., Brinson, M., y Stohl, M. (2012). On-screen Muslims: Media priming and consequences for public policy. *Journal of Arab & Muslim Media Research*, 4 (2-3), 203-221. Disponible en: https://doi.org/10.1386/jammr.4.2-3.203_1.

- Bruneau, E. G., Kteily, N. S., y Falk, E. B. (2018). Interventions highlighting hypocrisy reduce collective blame of Muslims for individual acts of violence and assuage anti-Muslim hostility. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 44, 430-448. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0146167217744197>.
- y Urbiola, A. (2019). A collective blame hypocrisy intervention enduringly reduces hostility towards Muslims. *Nature Human Behaviour*, 4 (1), 45-54. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41562-019-0747-7>.
- Cebolla, H. y González Ferrer, A. (coords.) (2013). *Inmigración. ¿Integración sin modelo?* Madrid: Alianza.
- Durán, R. (2014). Cifras de una sociedad transformada: los españoles ante la inmigración y los modos de gestión de la diversidad. En P. Laurenzo y R. Durán (coords.). *Diversidad cultural, género y Derecho* (pp. 93-148). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2016). Framing discourse during the Lampedusa crisis: Victims and intruders in the Spanish press. En Ó. G. Luengo (ed.). *Political communication in times of crisis* (pp. 145-158). Berlin: Logos Verlag.
- (2020). Othering Muslims? A content analysis of the Spanish press coverage. *Athens Journal of Mediterranean Studies*, 6 (2), 89-118. Disponible en: <https://doi.org/10.30958/ajms.6-2-1>.
- Elahi, F. y Khan, O. (eds.). (2017). *Islamophobia. Still a challenge for us all*. London: Runnymede.
- Gardner, S. y Evans, J. (2018). In Western Europe, familiarity with Muslims is linked to positive views of Muslims and Islam. Washington: Pew Research Center. Disponible en: <https://pewrsr.ch/2FNcY3g>.
- González Enríquez, C. (2017). *La excepción española: El fracaso de los grupos de derecha populista pese al paro, la desigualdad y la inmigración*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Grillo, M. C. (2014). The role of emotions in discriminatory ethno-religious politics: An experimental study of anti-Muslim politics in the United States. *Politics, Religion and Ideology*, 15 (4), 583-603. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21567689.2014.959504>.
- Hart, C. (2018). Riots engulfed the city: An experimental study investigating the legitimating effects of fire metaphors in discourses of disorder. *Discourse and Society*, 29 (3), 279-298. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0957926517734663>.
- Hartman, T. K. y Weber, C. R. (2009). Who said what? The effects of source cues in issue frames. *Political Behavior*, 31 (4), 537-558. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11109-009-9088-y>.
- Igartua, J. J., Moral-Toranzo, F., y Fernández, I. (2011). Cognitive, attitudinal, and emotional effects of news frame and group cues, on processing news about immigration. *Journal of Media Psychology*, 23 (4), 4-185. Disponible en: <https://doi.org/10.1027/1864-1105/a000050>.
- , Otero, J., Muñiz, C., Cheng, L., y Gómez-Isla, J. (2007). Efectos cognitivos y afectivos de los encuadres noticiosos de la inmigración. En Juan J. Igartua y Carlos Muñiz (eds.). *Medios de comunicación, inmigración y sociedad* (pp. 197-232). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Isani, M. y Silverman, D. (2016). Foreign policy attitudes toward Islamic actors: An experimental approach. *Political Research Quarterly*, 69 (3), 571-582. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F01465912916654988>.

- Joyce, N. y Harwood, J. (2012). Improving intergroup attitudes through televised vicarious intergroup contact: Social cognitive processing of ingroup and outgroup information. *Communication Research*, 41 (5), 627-643. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0093650212447944>.
- Kinder, D. R. y Palfrey, T. R. (1993). On behalf of an experimental Political Science. En D. R. Kinder y T. R. Palfrey (eds.). *Experimental foundations of Political Science* (pp. 1-39). Ann Arbor: University of Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.12857>.
- Lecheler, S., Keer, M., Schuck, A. R. T., y Hänggli, R. (2015). The effects of repetitive news framing on political opinions over time. *Communication Monographs*, 82 (3), 339-358. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03637751.2014.994646>.
- Meeusen, C. y Jacobs, L. (2017). Television news content of minority groups as an intergroup context indicator of differences between target-specific prejudices. *Mass Communication and Society*, 20 (2), 213-240. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15205436.2016.1233438>.
- Monique, A. y Gardner, S. (2018). *Most Western Europeans favor at least some restrictions on Muslim women's religious clothing*. Washington: Pew Research Center. Disponible en: <https://pewrsr.ch/3kC53UU>.
- Nelson, T. E., Clawson, R. A., y Oxley, Z. M. (1997). Media framing of a civil liberties conflict and its effect on tolerance. *American Political Science Review*, 91 (3), 567-583. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2952075>.
- Neumann, K., Arendt, F., y Baugut, P. (2018). News and Islamist radicalization processes: Investigating Muslims' perceptions of negative news coverage of Islam. *Mass Communication and Society*, 21 (4), 498-523. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15205436.2018.1430832>.
- Pérez Díaz, V., Álvarez-Miranda, B., y González-Enríquez, C. (2001). *España ante la inmigración*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Pettigrew, T. F. (1998). Intergroup conflict theory. *Annual Review of Psychology*, 49, 65-85. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.49.1.65>.
- Pew Research Center (2018). Eastern and Western Europeans differ on importance of religion, views of minorities, and key social issues. Washington: Pew Research Center. Disponible en: <https://pewrsr.ch/35ZNj1V>.
- (2019). *European public opinion three decades after the fall of communism*. Washington: Pew Research Center. Disponible en: <https://pewrsr.ch/3mNaTVc>.
- Putnam, R. D. (2007). E Pluribus Unum: diversity and community in the twenty-first century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30 (2), 137-174. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>.
- Richardson, R. (ed.). (1997). *Islamophobia: A challenge for us all. Report of the Runnymede Trust Commission on British Muslims and Islamophobia*. London: Runnymede Trust.
- Rinken, S. (2019). Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en España. En J. Arango, R. Mahía, D. Moya y E. Sánchez-Montijano (dirs.). *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (pp. 68-81). Barcelona: CIDOB. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.68>.

- Sahgal, N y Mohamed, B. (2019). In the U.S. and Western Europe, people say they accept Muslims, but opinions are divided on Islam. Washington: Pew Research Center. Disponible en: <https://pewrsr.ch/2Hl68Cd>.
- Saleem, M., Prot, S., Anderson, C. A. y Lemieux, A. F. (2017). Exposure to Muslims in media and support for public policies harming Muslims. *Communication Research*, 44 (6), 841-869. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0093650215619214>.
- , Yang, G. S. y Ramasubramanian, S. (2016). Reliance on direct and mediated contact and public policies supporting outgroup harm. *Journal of Communication*, 66(4), 604-624. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcom.12234>.
- Seate, A. A. y Mastro, D. (2017). Exposure to immigration in the new: The impact of group-level emotions on intergroup behavior. *Communication Research*, 44 (6), 817-840. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0093650215570654>.
- Stylianou, S. y Sofokleous, R. (2019). An online experiment on the influence of online user comments on attitudes toward a minority group. *Communication and Society*, 32 (4), 125-142. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/003.32.4.125-142>.
- Szcepanik, M. (2016). The «good» and «bad» refugees? Imagined refugeehood(s) in the media coverage of the migration crisis. *Journal of Identity and Migration Studies*, 10 (2), 23-33.
- UCIDE (2012). *Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2011*. Madrid: Observatorio Andalusi. Disponible en: <http://ucide.org/es/observatorio-andalusi>.
- (2019). *Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2018*. Madrid: Observatorio Andalusi. Disponible en: <http://ucide.org/es/observatorio-andalusi>.
- Uslaner, E. M. (2009). Trust, diversity, and segregation. En *The Politics of Social Cohesion* (Copenhague, 9-12 de septiembre). Copenhague: Centre for the Study of Equality and Multiculturalism, Universidad de Copenhague.
- Vyncke, B. y Van Gorp, B. (2018). An experimental examination of the effectiveness of framing strategies to reduce mental health stigma. *Journal of Health Communication*, 23 (10-11), 899-908. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10810730.2018.1538272>.
- Walter, N., Demetriades, S. Z., Kelly, R. y Gillig, T. K. (2016). Je suis Charlie? The framing of ingroup transgression and the attribution of responsibility for the Charlie Hebdo attack. *International Journal of Communication*, 10, 3956-3974.

ANEXO I. CUESTIONARIO**I. Opiniones sobre los musulmanes**

1. En su opinión, ¿cuál o cuáles de las siguientes religiones o actitudes religiosas promueven la violencia?

- | | |
|-----------------|--------------------------|
| 2. Ateísmo | <input type="checkbox"/> |
| 3. Budismo | <input type="checkbox"/> |
| 4. Cristianismo | <input type="checkbox"/> |
| 5. Hinduismo | <input type="checkbox"/> |
| 6. Islam | <input type="checkbox"/> |
| 7. Judaísmo | <input type="checkbox"/> |
| 8. Ninguna | <input type="checkbox"/> |

2. Por favor, marque la afirmación con la que esté más de acuerdo:

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. El islam es sustancialmente incompatible con los valores y la cultura españoles | <input type="checkbox"/> |
| 2. No hay una incompatibilidad sustancial entre el islam y los valores y la cultura españoles | <input type="checkbox"/> |

3. En general, ¿le parece muy, bastante, poco o nada aceptable que...?

	Muy aceptable	Bastante aceptable	Poco aceptable	Nada aceptable
1. Se excluya a una alumna de un colegio por llevar velo islámico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. La gente proteste contra la edificación de una mezquita en su barrio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Que se puedan exhibir crucifijos en las escuelas públicas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Por favor, indique si está de acuerdo o en desacuerdo con la afirmación de que, en el fondo, los musulmanes aspiran a imponer su religión a todos los demás:

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------|
| 1. Totalmente de acuerdo | <input type="checkbox"/> |
| 2. De acuerdo | <input type="checkbox"/> |
| 3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo | <input type="checkbox"/> |
| 4. En desacuerdo | <input type="checkbox"/> |
| 5. Totalmente en desacuerdo | <input type="checkbox"/> |

II. Preferencia por políticas relativas a los musulmanes

5. En relación con las mujeres musulmanas que viven en España, ¿con qué afirmación se identifica más?

- 1. Deberían poder vestir como quieran
- 2. Deberían poder vestir como quieran, siempre que lleven el rostro descubierto
- 3. No deberían poder llevar el rostro cubierto en los edificios públicos
- 4. No deberían poder llevar el rostro cubierto en los espacios públicos
- 5. No deberían poder vestir ropas con connotación religiosa en los edificios públicos
- 6. No deberían poder vestir ropas con connotación religiosa en los espacios públicos

6. ¿Deberían fijarse condiciones distintas para la apertura de mezquitas que para la de templos de otras religiones?

- 1. Totalmente de acuerdo
 - 2. De acuerdo
 - 3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - 4. En desacuerdo
 - 5. Totalmente en desacuerdo
- | |
|--|
| |
| |
| |
| |
| |

7. ¿En qué medida cree que debería permitirse que vengan a vivir a España musulmanes?

- 1. Debería permitírseles
 - 2. Debería permitírseles a algunos
 - 3. Debería permitírseles a pocos
 - 4. No debería permitírseles
- | |
|--|
| |
| |
| |
| |

8. ¿Piensa que los inmigrantes musulmanes instalados en España de manera regular y estable deberían tener derecho a...?

- 1. Traer a su familia
 - 2. Votar en las elecciones municipales
 - 3. Votar en las elecciones generales
 - 4. Obtener la nacionalidad española
 - 5. Practicar su religión
- | Sí | No |
|----|----|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

III. Variables de control

9. ¿Entre sus vecinos, compañeros, amigos y familiares, hay alguno que sea musulmán?

	Sí	No
1. Vecinos		
2. Compañeros		
3. Amigos		
4. Familiares		

10. Cambiando de tema, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones *izquierda* y *derecha*. De 0 a 10, siendo 0 «extrema izquierda» y 10 «extrema derecha», ¿en qué punto se colocaría?

Extrema izquierda 0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Extrema derecha 10

11. En general, ¿cómo piensa usted que son presentados los musulmanes en los medios de comunicación?

1. Más bien positivamente	
2. Objetivamente	
3. Más bien negativamente	

Edad: _____

Sexo: _____

Nacionalidad: _____

País de nacimiento: _____

Último curso en que está matriculado/a: _____

Carrera que estudia: _____

En el caso de que se defina como creyente en materia religiosa, ¿de qué confesión?:

Título del artículo leído antes de responder al cuestionario: _____

LA SUSPENSIÓN DEL MANDATO PARLAMENTARIO Y SUS CONSECUENCIAS A LA LUZ DE LAS ÚLTIMAS EXPERIENCIAS

The suspension of the parliamentary mandate and its consequences in the light of the latest developments

ESPERANZA GÓMEZ CORONA

Universidad de Sevilla

gcorena@us.es

Cómo citar/Citation

Gómez Corona, E. (2020).

La suspensión del mandato parlamentario y sus consecuencias a la luz de las últimas experiencias.

Revista de Estudios Políticos, 190, 199-226.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.07>

Resumen

En este trabajo reflexionamos sobre la suspensión del mandato parlamentario, una figura que entraña una limitación del derecho fundamental a la participación política de los representantes y a su vez incide en la composición de las Cámaras parlamentarias tal y como fueron configuradas por la voluntad popular.

Nos centraremos en las causas previstas en los distintos reglamentos parlamentarios de nuestro país y, sobre todo, en los efectos que provoca, prestando una atención especial a su extensión a las prerrogativas parlamentarias.

Palabras clave

Suspensión; mandato representativo; prerrogativas parlamentarias; derecho fundamental a la participación política.

Abstract

In this paper we will reflect on the suspension of the parliamentary mandate, a figure that implies a limitation of the fundamental right to political participation of

Parliamentary representatives and, at the same time, affects the composition of the Parliamentary Houses as configured by the popular will.

We will focus on the causes for suspension foreseen in the different Parliamentary Regulations in Spain and, above all, on the effects such suspension causes, paying special attention to its extension to include Parliamentary prerogatives.

Keywords

Suspension; parliamentary mandate; parliamentary prerogatives; fundamental right to political participation.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. LA SUSPENSIÓN EN DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL: DEFINICIÓN Y CAUSAS: 1. De qué hablamos cuando hablamos de suspensión. 2. Tipos de suspensión en función de la causa: 2.1. *La situación de los representantes electos*. 2.2. *Suspensión que trae causa en un proceso judicial*. 2.3. *La suspensión disciplinaria*. III. SUSPENSIÓN Y PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. PLANTEAMIENTO

En los últimos tiempos, el conflicto catalán está poniendo sobre la mesa cuestiones que entre nosotros parecían pacíficas, como el alcance de la inmunidad parlamentaria, a la vez que nos obliga a replantear otras totalmente nuevas, como la posibilidad de celebrar la sesión de investidura de manera telemática, sin que la persona candidata se encuentre físicamente en la sesión plenaria¹.

Junto a ellas, institutos como la suspensión del ejercicio del mandato parlamentario y su extensión o no a las prerrogativas parlamentarias alcanzan otra dimensión y aconsejan una nueva mirada que, sin embargo, no pierda de vista el fin último al que responde su reconocimiento por el ordenamiento jurídico.

La suspensión entraña una limitación del derecho fundamental a la participación política de los representantes, por lo que debe ser reconocida y aplicada con suma cautela. Además, la ausencia de un mecanismo de sustitución de los parlamentarios suspendidos provoca inevitablemente una alteración en la composición de la Cámara tal y como surgió de las urnas, lo que puede acabar incidiendo a la postre en la conformación de la voluntad popular. Solo este elemento de por sí, debería bastar para cuestionar la regulación de los supuestos de hecho que dan lugar a la misma en algunos reglamentos parlamentarios de nuestro país.

¹ SSTC 17/19, de 11 de febrero y 45/19, de 27 de marzo.

En las páginas que siguen reflexionaremos sobre la suspensión de la condición de representante, figura que entre nosotros ha recibido una atención minoritaria, con alguna excepción, y que en el último año ha adquirido una actualidad inusitada como consecuencia del procesamiento y posterior condena de varias personas que ostentaban la condición de representante, algunas de las cuales además concurren y obtuvieron escaño en las elecciones generales de 28 de abril o en las europeas del 26 de mayo de 2019.

II. LA SUSPENSIÓN EN DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL: DEFINICIÓN Y CAUSAS

1. DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE SUSPENSIÓN

Podríamos definir la suspensión como «aquella pérdida transitoria de alguno o todos los derechos y deberes que integran el estatuto jurídico de parlamentario, por mor de sentencia judicial o de una medida disciplinaria impuesta por los órganos competentes de las Cámaras, al haber violado uno de sus miembros, las normas de conducta reglamentariamente exigidas» (Caamaño, 1991: 231, 232).

Esta definición tiene que ser completada con la previsión del art. 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr), que establece la suspensión de cargo público en un momento procesal anterior a la sentencia. Y además, atendiendo a la previsión presente en casi todos los reglamentos parlamentarios de nuestro país, con la suspensión decretada por la propia Cámara ante la imposibilidad del representante de ejercer su cargo, ya sea porque una sentencia condenatoria se lo impide o porque lo hace la situación de prisión provisional en que se pueda encontrar.

Este supuesto es diferente del que se produce cuando un parlamentario o parlamentaria electo no perfecciona su condición, no llegando en consecuencia a gozar de todos los derechos y deberes que el cargo representativo comporta. En sentido estricto, no hay suspensión de una condición previa, sino que el goce de todos los derechos y facultades queda pendiente de la posterior adquisición de la condición plena de representante.

Esta situación parece adquirir un carácter definitivo cuando se dejan pasar tres sesiones sin cumplir los requisitos establecidos, momento en el que la persona representante quedaría suspendida en el ejercicio de sus derechos y facultades, y analizaremos si también de las prerrogativas, como establecen un buen número de reglamentos parlamentarios en nuestro país.

En estas páginas vamos a ocuparnos de todas estas formas de suspensión, como figura que entraña una interrupción en el ejercicio del cargo representativo

por tiempo limitado y que en ningún caso puede suponer la extinción del mandato, como el Tribunal Constitucional ha afirmado de manera tajante². Dejaremos fuera de nuestro estudio situaciones que provocan una suspensión *de facto*, no declarada, como la ausencia provocada por una enfermedad prolongada o por motivos personales de la persona representante (*ibid.*: 228).

En el caso de la suspensión disciplinaria, solo analizaremos aquella que supone la pérdida temporal de todos los derechos y facultades, dejando de lado el estudio de la que únicamente afecta a alguno de ellos, a pesar de que técnicamente también pueden considerarse supuestos de suspensión (Víboras Jiménez, 2001: 89).

Como puede imaginarse, la importancia de la suspensión reside no solo en la incidencia directa sobre el derecho de participación política del art. 23 CE, sino que se extiende a la composición de la misma Cámara parlamentaria, dado que nuestro sistema no contempla la sustitución de la persona representante. De esta manera, cuando se acuerda la suspensión de un parlamentario o parlamentaria, se acaba incidiendo en la composición que la ciudadanía ha otorgado a las Cámaras, pudiendo alterarse así de manera artificial el proceso de adopción de decisiones tan relevantes como la investidura de la Presidencia del Gobierno, una eventual moción de censura o cuestión de confianza o la aprobación de los presupuestos (Presno Linera, 2009: 41).

Otra cuestión que requerirá nuestra atención es la extensión de los efectos de la suspensión de las prerrogativas parlamentarias, dada la diversidad presente en los ordenamientos parlamentarios autonómicos y la incidencia directa, otra vez, sobre el estatus de la persona representante, y de manera indirecta sobre la composición de la Cámara a la que pertenece.

2. TIPOS DE SUSPENSIÓN EN FUNCIÓN DE LA CAUSA

La suspensión puede ser consecuencia de un proceso judicial penal o traer causa en un procedimiento disciplinario previsto en el mismo

² «Carece de fundamento la tesis de que el ejercicio de la función parlamentaria no admite interrupción alguna, de tal manera que toda suspensión en el desempeño del cargo debería llevar aparejada la extinción de la representación parlamentaria. Sea suficiente señalar, al respecto, que el propio Reglamento de la Asamblea de Cantabria, en sintonía con lo dispuesto en los reglamentos del Congreso y del Senado, contempla expresamente la situación de suspensión de los Diputados en sus derechos y deberes parlamentarios por causas diversas, entre ellas precisamente, como antes quedó dicho, la de que una sentencia firme condenatoria lo comporte (art. 19.1 y 3 del Reglamento de Cantabria; cfr. Arts. 21.1 Reglamento del Congreso, y arts. 22, 101 y 102 Reglamento del Senado)» (STC 7/1992, de 16 de enero, FJ Tercero).

reglamento parlamentario. A ello hay que sumar, como decíamos, la situación en que se encuentran las personas representantes que no han perfeccionado su cargo y, en consecuencia, no han adquirido la condición plena de parlamentario o parlamentaria.

2.1. La situación de los representantes electos

Los reglamentos parlamentarios someten la adquisición plena del cargo parlamentario a una suerte de condición suspensiva: el cumplimiento de determinados requisitos que, con algún matiz, se traducen en la obligación de presentar o cumplimentar alguna información sobre bienes y actividades que podrían resultar incompatibles y en el necesario acatamiento de la Constitución y del respectivo estatuto de autonomía en el caso de las comunidades autónomas. Se trata de una situación que, sin ser del todo equivalente a la de suspensión, porque en puridad no se produce un paréntesis en el disfrute de los derechos, deberes y prerrogativas de los diputados, presenta algunas concomitancias. En la doctrina se ha considerado desde una especie de congelación *sine die* del mandato parlamentario (Caamaño, 1991: 221) hasta una suerte de sanción que se impone por el incumplimiento de determinados deberes (Del Pino Carazo, 2006: 238).

Esta situación, que se prolonga hasta tanto el representante cumpla con los requisitos exigidos, es tratada de manera diversa en los distintos reglamentos parlamentarios, que en su gran mayoría establecen que pasado un plazo máximo de tres sesiones sin que se haya perfeccionado la condición de parlamentario, la misma queda suspendida en el ejercicio de sus derechos y deberes e incluso, en algunos ordenamientos, de sus prerrogativas. Sin embargo, la ligereza con que algunos reglamentos suspenden las prerrogativas de sus representantes requiere de un análisis detallado y separado de la cuestión. Lo veremos más adelante.

En el Reglamento del Congreso, los requisitos necesarios para la adquisición de la condición plena de diputado o diputada son los siguientes:

- Presentación de la credencial expedida por la Administración electoral en la Secretaría General.
- Presentación de la declaración de actividades en los términos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.
- Promesa o juramento de acatar la Constitución en la primera sesión plenaria a que se asista.

El art. 20.2 RC establece que «los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin

embargo, celebradas tres sesiones plenarios sin que el Diputado adquiriera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca».

Diversa es la regulación del Senado, prevista en el art. 12 RS, y que establece que «hasta tanto no hayan perfeccionado su condición, los Senadores electos y los designados por las Comunidades Autónomas no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara».

El Tribunal Constitucional ha avalado expresamente esta regulación al considerar que «se limita a formalizar el deber positivo de acatamiento que contiene la Constitución, de la que deriva directamente como un requisito, al ser inherente al cargo, el deber de que se trata»³.

Los reglamentos parlamentarios autonómicos siguen el modelo del Congreso en su gran mayoría, y establecen que pasadas tres sesiones sin que se haya tomado posesión se suspende a la persona representante de tal condición. Es el caso de Madrid⁴, Murcia⁵, Extremadura⁶, Aragón⁷, Canarias⁸, Cantabria⁹, Galicia¹⁰, Baleares¹¹, Andalucía¹², Castilla y León¹³, La Rioja¹⁴ y Asturias¹⁵.

No se establece esta determinación temporal de tres sesiones, ni ninguna otra, en los casos de Castilla-La Mancha¹⁶, Navarra¹⁷, País Vasco¹⁸, Valencia¹⁹ y Cataluña²⁰.

³ STC 101/1983, de 18 de noviembre, F. J. Tercero.

⁴ Art. 12.3 Reglamento de la Asamblea de Madrid.

⁵ Art. 10.2 Reglamento de la Asamblea de Murcia.

⁶ Art. 16.1 Reglamento de Extremadura.

⁷ Art. 24.2 Reglamento de Aragón.

⁸ Art. 10.3 Reglamento del Parlamento de Canarias.

⁹ Art. 6.2 Reglamento del Parlamento de Cantabria.

¹⁰ Art. 7.2 Reglamento del Parlamento de Galicia.

¹¹ Art. 8.2 Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

¹² Art. 5.2 Reglamento del Parlamento de Andalucía.

¹³ Art. 5.2 Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

¹⁴ Art. 10.2 Reglamento del Parlamento de La Rioja.

¹⁵ Art. 8.2 Reglamento del Parlamento de Asturias.

¹⁶ Art. 7.3 Reglamento de Castilla-La Mancha.

¹⁷ Art. 26.3 Reglamento del Parlamento de Navarra.

¹⁸ Art. 9 Reglamento del Parlamento del País Vasco.

¹⁹ Art. 8.2 Reglamento de las Cortes Valencianas.

²⁰ Art. 23.2 Reglamento del Parlamento de Cataluña.

Esta diferenciación no sería relevante para los efectos de la suspensión si no fuera porque algunos reglamentos entienden que pasados esos tres plenos sin perfeccionar su condición de representantes, se suspenden no solo derechos y deberes, sino además las prerrogativas parlamentarias, como veremos enseguida.

A mi juicio, esto plantea algunas dudas. En primer lugar, las prerrogativas se hacen efectivas desde el momento de la elección de la persona representante, no desde el perfeccionamiento de su condición a través del cumplimiento del acatamiento y los otros requisitos²¹. Solo esta interpretación es acorde con la finalidad de las prerrogativas, que no son privilegios procesales de los parlamentarios, sino que pretenden salvaguardar el ejercicio de la función parlamentaria.

En los reglamentos parlamentarios autonómicos encontramos regulaciones diversas: las que establecen de manera explícita que la suspensión afecta a las prerrogativas²², aquellos que no lo hacen²³ y los que no especifican nada en cuanto a los efectos de la suspensión (Navarra, País Vasco y La Rioja). Como puede observarse, los reglamentos parlamentarios que optan por extender el alcance de la suspensión de las prerrogativas parlamentarias establecen el límite temporal de tres sesiones sin perfeccionar la condición de representante, por lo que distinguen entre las dos situaciones. Un poco más abajo retomaremos esta cuestión.

2.2. Suspensión que trae causa en un proceso judicial

La suspensión procedente de mandamiento judicial puede producirse en dos momentos procesales diferentes: en el curso de un procedimiento contra la persona representante o bien como consecuencia de una condena una vez terminado el proceso penal.

En este último caso tenemos que distinguir a su vez dos supuestos de naturaleza totalmente distinta: la suspensión que se acuerda en una sentencia

²¹ La STJUE dictada por la Gran Sala en el asunto C-502/19, de 19 de diciembre, que resuelve la cuestión prejudicial interpuesta por el Tribunal Supremo con motivo del proceso penal promovido contra Oriol Junqueras, establece de manera clara y taxativa esta conclusión: «Debe considerarse que una persona proclamada electa al Parlamento Europeo ha adquirido, por este hecho y desde ese momento, la condición de miembro de dicha institución, a efectos del artículo 9 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, y goza, en este concepto, de la inmunidad prevista en el párrafo segundo del mismo artículo» (§81).

²² Madrid, Murcia, Extremadura, Aragón, Canarias, Baleares, Andalucía, Castilla-León y Asturias.

²³ Castilla-La Mancha, Valencia, Cantabria, Galicia y Cataluña.

judicial como pena y aquella que reconocen los reglamentos parlamentarios de manera prácticamente unánime como consecuencia de una sentencia que impide el ejercicio de la función parlamentaria. En este caso, no la decreta el poder judicial, sino la propia Cámara ante la evidencia de que el representante no podrá desempeñar su labor.

2.2.1. La suspensión consecuencia de sentencia judicial

El Código Penal español incluye en su tipología de penas tanto la inhabilitación absoluta como la inhabilitación especial y la suspensión para empleo o cargo público²⁴. La inhabilitación y la suspensión operan de manera diferente. Como ha recordado el Tribunal Constitucional, «la suspensión de cargo público privará de su ejercicio al penado, así como a obtener otro de funciones análogas por el tiempo de la condena, pero no le priva del cargo, pues ese es el efecto de otra pena diferente: la inhabilitación absoluta o especial»²⁵.

La suspensión de cargo público, además de constituir pena principal en aquellos delitos que así lo tienen establecido, puede constituir pena accesoria tal y como establecen los arts. 55 y 56 CP: de forma automática en las penas de prisión de diez años o superior y como posibilidad en los delitos que lleven aparejada una pena de prisión inferior²⁶.

²⁴ Art. 39 Código Penal. Son penas privativas de derechos:

- a) La inhabilitación absoluta.
- b) Las de inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio, u otras actividades determinadas en este Código, o de los derechos de patria potestad, tutela, guarda o curatela, tenencia de animales, derecho de sufragio pasivo o de cualquier otro derecho.
- c) La suspensión de empleo o cargo público.
- d) La privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores.
- e) La privación del derecho a la tenencia y porte de armas.
- f) La privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos.
- g) La prohibición de aproximarse a la víctima o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez o el tribunal.
- h) La prohibición de comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez o tribunal.
- i) Los trabajos en beneficio de la comunidad.
- j) La privación de la patria potestad.

²⁵ STC 7/1992, de 16 de enero, FJ Segundo.

²⁶ «Art. 55. La pena de prisión igual o superior a diez años llevará consigo la inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena, salvo que ésta ya estuviere prevista como pena principal para el supuesto de que se trate. El Juez podrá además

En la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) no se contienen referencias a la suspensión de los diputados. Únicamente regula las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, en las que conviene detenerse un momento. Con respecto a lo primero, el art. 6.2 de la LOREG establece entre las causas de inelegibilidad:

- Los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena.
- Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración pública o contra las instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal.

Asimismo, las causas de inelegibilidad son también causas de incompatibilidad, por lo que los condenados a penas privativas de libertad, durante el tiempo que dure su condena no podrán desempeñar el cargo público²⁷. Esto nos obliga a plantearnos una cuestión: los condenados por sentencia firme a pena de prisión inferior a la duración del mandato, ¿son suspendidos o cesan en el cargo? Según el mismo Tribunal Constitucional ha dicho, solo pueden resultar suspendidos, dado que el cese sería una limitación del derecho fundamental que no traería causa en la condena.

disponer la inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento, o bien la privación de la patria potestad, cuando estos derechos hubieren tenido relación directa con el delito cometido. Esta vinculación deberá determinarse expresamente en la sentencia.

Art. 56.1. En las penas de prisión inferiores a diez años, los jueces o tribunales impondrán, atendiendo a la gravedad del delito, como penas accesorias, alguna o algunas de las siguientes: 1.º Suspensión de empleo o cargo público. 2.º Inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena. 3.º Inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria, comercio, ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento o cualquier otro derecho, la privación de la patria potestad, si estos derechos hubieran tenido relación directa con el delito cometido, debiendo determinarse expresamente en la sentencia esta vinculación, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el art. 579 de este Código».

²⁷ Art. 155 LOREG: «Las causas de inelegibilidad de diputados y senadores lo son también de incompatibilidad».

Ciertamente, en la STC 7/1992, de 16 de enero, el Tribunal Constitucional destaca:

Aunque la pena de suspensión de cargo público implica siempre la imposibilidad de obtener otro de funciones análogas durante el tiempo de condena (art. 38 C.P.) y, por ello, constituye una causa de inelegibilidad en nuestro Derecho, en los términos expuestos en nuestras Sentencias 80/87 y 158/91, no puede admitirse la aplicación extensiva del art. 160 LOREG que propugnan las partes recurrida y coadyuvante, imponiendo la renuncia del escaño a todo aquél diputado que se vea sometido a una condena penal generadora de inelegibilidad, puesto que, ante el silencio de la ley electoral al respecto, no cabe la posibilidad de interpretar extensivamente la formulación legal de las causas de inelegibilidad (STC 28/1986), sino que es preciso proceder a una integración a partir de otros preceptos aplicables con arreglo al sentido de la institución y de los fines que procura (STC 51/1985)²⁸.

Si la condena de suspensión se produce por rebelión o terrorismo, los efectos se producen aunque la sentencia no sea firme, como establece el art. 6.2.b) de la LOREG.

En consonancia, con esta regulación el Reglamento del Congreso establece en su art. 21.2 que «el diputado quedará suspendido en sus derechos, deberes y prerrogativas cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria».

De esta manera, el Reglamento del Congreso asume de manera automática que no solo la sentencia firme que lleva aparejada la suspensión del cargo público produce ese efecto, sino también la sentencia firme que imposibilite el ejercicio del cargo. Habrá que dilucidar qué se entiende por este segundo concepto, aunque parece lógico sostener que cualquier condena que comporte la pérdida de libertad deambulatoria del representante y, en consecuencia, la imposibilidad de asistir con normalidad a las sesiones, como sería la privación del derecho a residir o acudir a Madrid, sede de las Cortes Generales²⁹, o la localización permanente, que puede obligar a la persona penada a permanecer en su domicilio o en lugar determinado fijado por la resolución judicial³⁰. Incluso la pena de trabajos para la comunidad³¹ en determinadas

²⁸ STC 7/1992, de 16 de enero, FJ Tercero.

²⁹ Art. 33.2. h. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

³⁰ Art. 37.

³¹ Art. 33.3.l.

circunstancias puede suponer la imposibilidad práctica de acudir a las sesiones. Pensemos que la configuración actual del sistema parlamentario exige la presencia física de la persona representante, en consonancia con la idea de que el Parlamento es un sitio en el que se delibera, se parlamenta y solo después de ello, se adoptan decisiones. Las posibilidades de participar de las decisiones parlamentarias sin concurrir de manera presencial son mínimas y además están tasadas para casos muy concretos, con una regulación que varía en función de que se establezca o no la posibilidad de delegar el voto, como ocurre en algunos Parlamentos autonómicos³², con una regulación no exenta de problemas (De Miguel, 2010: 150). Sin embargo, la Constitución prohíbe la delegación de voto en las Cortes Generales. Pero esa es otra cuestión.

El art. 21.2 RC establece que la suspensión prevista en este supuesto conlleva no solo la de derechos y deberes, sino también las prerrogativas. Eso nos lleva a sostener que si se iniciara un nuevo procedimiento penal contra la persona representante que ha sido suspendida en el ejercicio de su función, no cabría solicitar el suplicatorio, pues la suspensión motivada por estas causas conlleva también la de las prerrogativas, incluida, entendemos, la inmunidad. En consecuencia, podría ser detenido aunque lo fuera al margen de la flagrancia en la comisión de un delito y procesado sin necesidad de la solicitud de suplicatorio. En cuanto al aforamiento, cabe presumir que el diputado suspendido en virtud de sentencia judicial pierde tal garantía, por lo que es juzgado por el juzgado pertinente con arreglo a las leyes procesales.

Sin embargo, estas conclusiones que cabe extraer de la letra del Reglamento del Congreso podrían resultar contrarias a la Constitución al no considerar el fin último de las prerrogativas parlamentarias en tanto que garantías de la función parlamentaria que la persona representante desarrolla. Imaginemos que una persona representante resulta suspendida por un corto período de tiempo y en ese momento se inicia un procedimiento judicial contra ella motivado por cuestiones exclusivamente políticas, que es lo que la inmunidad con su exigencia de suplicatorio trata de evitar. ¿Podemos aceptar sin más que la suspensión se extiende a las prerrogativas? A mi juicio resulta, cuanto menos, constitucionalmente dudoso, dado que mantiene la condición de representante público, aunque en suspenso. Lo mismo cabría decir del aforamiento.

El Reglamento del Senado, por su parte, guarda silencio sobre este asunto, y regula únicamente la suspensión que se produce en el curso de un procedimiento penal, como veremos a continuación, por lo que no se suspende

³² Es lo que sucede en Andalucía, Cataluña, Extremadura, Navarra, País Vasco y Canarias.

al senador o senadora condenada si la suspensión no está establecida como pena de manera expresa.

Los reglamentos parlamentarios autonómicos también han previsto la suspensión por causa de una sentencia judicial, aunque con notables diferencias entre ellos (Montaner, 2007: 317). Siguen el modelo del Reglamento del Congreso de los Diputados Andalucía³³, Aragón³⁴, Asturias³⁵, Baleares³⁶, Canarias³⁷, Cantabria³⁸, Castilla-La Mancha³⁹, Castilla y León⁴⁰, Cataluña⁴¹; y con alguna singularidad Extremadura⁴², Galicia⁴³, Madrid⁴⁴, Navarra⁴⁵, País Vasco⁴⁶, La Rioja⁴⁷ y Murcia⁴⁸, que han previsto la suspensión no solo cuando la sentencia lo comporte expresamente, sino también cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.

En cambio, no lo prevé el Reglamento de las Cortes Valencianas, que establece que el diputado o diputada quedará suspendido en sus derechos y deberes parlamentarios «cuando así resulte de la condena impuesta por delito en sentencia firme y ejecutoria, en cuyo caso, el diputado o diputada quedará suspendido o inhabilitado para el ejercicio de la función parlamentaria durante el tiempo fijado en la sentencia y a partir del momento en que el juzgado o tribunal correspondiente comunique a Les Corts la fecha de inicio de cumplimiento de la pena»⁴⁹.

³³ Art. 18 Reglamento del Parlamento de Andalucía.

³⁴ Art. 25. c) Reglamento de las Cortes de Aragón.

³⁵ Art. 24.2 Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

³⁶ Art. 9.2 Reglamento del Parlamento de las Illes Balears.

³⁷ Art. 7.3 Reglamento del Parlamento Canario.

³⁸ Art. 21.2 Reglamento del Parlamento de Cantabria.

³⁹ Art. 8.1.c) Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

⁴⁰ Art. 17 Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

⁴¹ Art. 25.1.b) establece que los diputados pueden ser suspendidos de sus derechos y deberes «por acuerdo del Pleno, adoptado por mayoría absoluta, si han sido condenados por sentencia firme a una pena de privación de libertad que imposibilite su asistencia a las sesiones plenarios».

⁴² Art. 16.1.3.º Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

⁴³ Art. 20.2 Reglamento del Parlamento de Galicia.

⁴⁴ Art. 13.1. d) Reglamento de la Asamblea de Madrid.

⁴⁵ Art. 27.2 Reglamento del Parlamento de Navarra.

⁴⁶ Art. 22.3 Reglamento del País Vasco.

⁴⁷ Art. 11.2 Reglamento del Parlamento de La Rioja.

⁴⁸ Art. 22.1 Reglamento de la Asamblea de Murcia.

⁴⁹ Art. 9.3 Reglamento del Parlamento de las Cortes Valencianas.

En consecuencia, en este caso, aunque la sentencia implique la imposibilidad de cumplimiento de los deberes parlamentarios, la suspensión de la persona condenada no se produce a pesar de que no puede ejercer sus derechos ni cumplir sus obligaciones como representante.

Hay un tercer supuesto de suspensión provocado por una sentencia judicial, previsto en el Reglamento de las Cortes de Aragón, que establece la posibilidad de suspender a la persona representante en casos de sentencia firme condenatoria por delito atendiendo a la gravedad de los hechos imputados y a la naturaleza de las penas⁵⁰. En este caso, lo determinante no es la imposibilidad de acudir a las sesiones, sino una especie de sanción impuesta como consecuencia de la condena por un delito. A mi juicio, preceptos como este afectan al núcleo del derecho fundamental a la participación política del art. 23 CE. La suspensión debería estar prevista de manera tasada y determinada, limitando al máximo los supuestos en los que la Cámara tiene margen de actuación para acordarla.

En lo que respecta a las prerrogativas, únicamente cuatro ordenamientos parlamentarios establecen de manera expresa que la suspensión que trae causa en una sentencia judicial o, en la imposibilidad que supone esta para el ejercicio de la labor parlamentaria, se extiende no solo a los derechos y deberes, sino también a las mismas. Son Aragón⁵¹, Baleares⁵², Cantabria⁵³ y La Rioja⁵⁴. Ya hemos expresado nuestras dudas al respecto de los miembros de las Cortes Generales, que se hacen extensivas a los Parlamentos autonómicos aun cuando el alcance de las prerrogativas sea otro, dado que no aparecen comprendidas en el art. 71 CE, que se refiere exclusivamente a las Cortes Generales (Martínez Sospedra, 1995: 3). La finalidad, que es lo realmente importante aquí, es la misma y es la que hay que salvaguardar. Si se mantiene la condición de representante, aunque sea en suspenso, las prerrogativas deben mantenerse. A mi juicio, las prerrogativas se vinculan a la condición de representante y no a su efectivo ejercicio. Solo así se garantiza que cumplen la función que tienen encomendada y que no es otra que salvaguardar la integridad de la cámara parlamentaria. De acuerdo con esta finalidad, los reglamentos parlamentarios se extralimitan al considerar que las prerrogativas parlamentarias pueden ir

⁵⁰ El art. 25.c) del Reglamento de las Cortes de Aragón permite suspender «en los demás casos de sentencia firme condenatoria por delito, si el Pleno de las Cortes así lo acordara por mayoría de 2/3 de los miembros de la Cámara, atendiendo a la gravedad de los hechos imputados y a la naturaleza de las penas».

⁵¹ Art. 25 Reglamento de las Cortes de Aragón.

⁵² Art. 9 Reglamento del Parlamento Balear.

⁵³ Art. 21.2 Reglamento del Parlamento de Cantabria.

⁵⁴ Art. 11.2 Reglamento del Parlamento de La Rioja.

aparejadas al efectivo ejercicio de la función parlamentaria y no a la condición de representante.

2.2.2. La suspensión decretada por el poder judicial en el transcurso de un procedimiento penal contra el representante: auto de procesamiento o equivalente, concesión de suplicatorio y prisión provisional

La posibilidad de que en el curso de un procedimiento judicial penal se produzca la suspensión de cargo público fue introducida en el ordenamiento procesal penal con la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de Reforma de la LECr.

Desde entonces, el art. 384 bis de la LECr establece que «firme un auto de procesamiento y declarada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo mientras dure la situación de prisión». De esta manera, el art. 384 bis contempla la suspensión *automática* en el caso de que la persona titular del mandato parlamentario esté en prisión provisional por estar integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes. Esta alusión expresa a un tipo concreto de procedimientos demuestra cómo la regla general en el caso de los diputados y diputadas es la no suspensión del mandato hasta tanto se produzca la condena que eventualmente así lo establezca.

Con respecto a la exigencia de auto de procesamiento, tiene sentido porque «hasta entonces el reproche penal se mueve en el ámbito de la mera sospecha, y en ese terreno no puede tener consecuencias parlamentarias; de lo contrario, podría producirse un grave atentado contra la institución parlamentaria» (Del Pino Carazo, 2006: 256).

El precepto alude a la suspensión en el ejercicio del cargo, que solo podrá decretarse en el caso de los delitos aquí previstos —los cometidos por personas relacionadas o integradas en bandas armadas, terroristas o rebeldes— y firme el auto de procesamiento. La suspensión opera así de manera automática si se cumplen los requisitos y tiene que decretarla el juez que instruya el caso. El papel de las Cámaras debe limitarse, a mi juicio, a dar cumplimiento al mandamiento judicial, pero debería existir un pronunciamiento de la propia Cámara confirmándolo, aunque sin margen de maniobra para esta⁵⁵. De la misma

⁵⁵ Así ocurrió en la XIII legislatura en el caso de los cuatro diputados que se encontraban presos en el marco del juicio al *procés*: los señores Oriol Junqueras, Jordi Sànchez, Jordi Turull y Josep Rull. Y en el Senado, del señor Raúl Romeva.

manera que sucede en el caso en el que la suspensión venga determinada por una sentencia judicial, las Cámaras tienen que limitarse a cumplir lo previsto en las resoluciones judiciales en estos casos (Lucas Murillo de la Cueva, 1990: 198).

Sin embargo, la suspensión de los parlamentarios procesados estaba prevista con anterioridad en los reglamentos parlamentarios de Congreso y Senado, fruto de la autonomía normativa de que gozan las Cámaras. En el primero, como una consecuencia insoslayable de la situación de prisión provisional. En el Senado, como una mera posibilidad.

El art. 21.2 RC establece como causa de suspensión en sus derechos y deberes de diputados y diputadas lo siguiente: «Cuando, concedida por la Cámara la autorización objeto de un suplicatorio y firme el Auto de procesamiento, se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta».

Atendiendo a la suspensión producto de un mandamiento judicial, según el Reglamento del Congreso tendrían que producirse dos circunstancias: que la Cámara hubiera otorgado el suplicatorio para proceder contra el diputado o diputada, y que firme el auto de procesamiento, se encontrara en prisión preventiva. El RC establece que, en ese caso y mientras dure la situación de prisión, el o la representante queda suspendido. En consecuencia, los órganos de la Cámara únicamente tendrían que constatar que se den las condiciones previstas en el artículo, sin margen alguno de actuación en el caso de que así fuera.

Por su parte, el Reglamento del Senado destaca que en su art. 22.6 lo siguiente:

6. Concedido el suplicatorio y firme el auto de procesamiento, la Cámara podrá acordar por mayoría absoluta de sus miembros, y según la naturaleza de los hechos imputados, la suspensión temporal en la condición de Senador.

La sesión en que la Cámara se pronuncie sobre la procedencia de la suspensión será también secreta, y en ella solo se admitirán, en forma alternativa, dos turnos a favor y dos en contra, no concediéndose audiencia al Senador interesado.

En el supuesto de suspensión temporal a que este art. se refiere, la Cámara, en su resolución, podrá acordar la privación de la asignación del Senador implicado hasta su terminación.

De esta manera, el Reglamento del Senado circunscribe la posibilidad de suspender a los miembros del Senado únicamente al supuesto de concesión de un suplicatorio por parte de la Cámara, pero no lo hace de manera automática, como el Reglamento del Congreso. Por el contrario, se establece un procedimiento que requiere la mayoría absoluta para acordar y decretar esa suspensión. El Senado tiene así la potestad de decidir la no suspensión de un

miembro que se encuentra en prisión provisional, aunque no pueda ejercer sus obligaciones.

En consecuencia, según los reglamentos del Congreso y del Senado, la suspensión acordada a resultas de un proceso judicial solo puede imponerse una vez concedido el suplicatorio por la misma Cámara. Si la Cámara no se ha pronunciado, no cabe la suspensión más que si se da el supuesto de hecho del art. 384 bis LEC.

En el caso en el que las acciones procesales se inicien estando vigente el mandato parlamentario, la secuencia procesal parece fácil de anticipar. Para iniciar el procesamiento se requiere el suplicatorio. Una vez concedido y firme el auto de procesamiento, la persona representante queda suspendida de manera automática si ese proceso conlleva la prisión provisional. En el caso del Senado, será la propia Cámara la que por mayoría absoluta decida si tras la concesión del suplicatorio y la firmeza del auto de procesamiento, procede o no la suspensión del miembro de la Cámara Alta.

Y, atendiendo a lo previsto en el art. 384 bis LEC, si un cargo público se encuentra en prisión provisional por los actos que se detallan, la suspensión es automática. Aunque siempre tendrá que haber un pronunciamiento de los órganos de gobierno del Congreso o del Senado que así lo declaren, a efectos de mero reconocimiento. Lo mismo cabría decir si hablamos de miembros de Cámaras autonómicas.

La aparente claridad de todo esto se complica cuando, como ha sucedido en el caso de los políticos catalanes juzgados y condenados por el Tribunal Supremo por el *procés* (Sentencia 459/2019, de 14 de octubre), los hechos descritos en el art. 384 bis son anteriores incluso a la fecha de elección como representantes de las Cortes Generales. En este caso, son muchas las preguntas que cabe hacer y que han llevado a resoluciones contradictorias de los actores implicados⁵⁶, incluyendo un intercambio de pareceres bastante sorprendente

⁵⁶ Como la más que cuestionada resolución de la Junta Electoral Central, de 29 de abril, que resuelve el Expediente 283/784, en respuesta a unas reclamaciones interpuestas por Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía y el Partido Popular contra la candidatura de la coalición Lliures per Europa (JUNTS), solicitando que se proceda a la exclusión de los candidatos Sres. Puigdemont, Ponsati y Comín por entender que no reúnen la condición de electores. Aunque la causa principal alegada para negar este derecho fuera otra, uno de los motivos argumentados tiene que ver con la aplicación del art. 384 bis, considerando que no se puede ser elector si se está incurso en la situación descrita en este artículo. En concreto, se destaca que «la cualidad de elector del art. 6.1 de la LOREG no resulta compatible ni con la limitación de los derechos políticos a que alude el art. 384 bis de la LEC, ni con la situación a la que llegan aquellos que voluntariamente se han situado extramuros

entre la Cámara Baja y el Tribunal Supremo sobre la procedencia o no de solicitar el suplicatorio.

El conflicto se ha saldado con la decisión del Supremo de no solicitar el suplicatorio para continuar el procesamiento de tres diputados y un senador y con la decisión de ambas Cámaras, por resoluciones de sus respectivas Mesas, de suspender de su cargo a los que están siendo juzgados en aplicación del art. 384 bis LEC. La no solicitud del suplicatorio se basa en el hecho de que el juicio oral ya había comenzado en la fecha de su elección. El Reglamento del Senado en su art. 22 establece que «los senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Senado, solicitada a través del correspondiente suplicatorio. Esta autorización será también necesaria en los procedimientos que estén instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador». La letra del Reglamento circunscribe así la solicitud de suplicatorio a los momentos previos a la apertura del juicio oral. El Reglamento del Congreso, en cambio, se limita a reproducir el precepto constitucional, destacando que «durante el período de su mandato, los Diputados gozarán asimismo de inmunidad y solo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Congreso». En mi opinión, esta interpretación no es la que mejor se acomoda a la finalidad de las prerrogativas que, recordemos, no es otra que proteger la integridad de la propia Cámara.

Otra de las cuestiones que dilucidar es si la suspensión de un cargo público anterior afecta y, si así es, de qué manera a las personas que acceden a otro cargo representativo estando suspendidos de uno anterior. En esta situación se accede al nuevo cargo de manera plena una vez que se hayan formalizado los requisitos exigidos para el perfeccionamiento de la condición de representante, y si se dieran las circunstancias para una suspensión, habría que declararla de nuevo. Es el caso de miembros del Parlamento catalán que se hallaban suspendidos y que accedieron a las Cortes Generales en las elecciones del 28 de abril de 2019. A mi juicio, el acceso al cargo de diputado o senador de un representante suspendido del ejercicio de su anterior mandato no supone la continuación de la misma, sino que habrá que estudiar si se dan

del ordenamiento jurídico español y de la acción de la justicia, lo que les impide no solo votar en España para evitar la detención, sino que tampoco tienen regularizada su situación, en el censo de electores residentes ausentes que viven en el extranjero (art. 31 de la LOREG), para poder votar fuera de España». Con independencia de otros asuntos que se entremezclan, esta resolución, que ya ha sido corregida en sede judicial, aplica el art. 384 bis para negar la condición de elector a personas que no han sido privadas de sus derechos de participación política.

los supuestos previstos en el 384 bis o en los reglamentos respectivos y procede, en consecuencia, una nueva suspensión.

En el caso de los Parlamentos autonómicos, únicamente cuatro de ellos no reconocen la suspensión por esta causa en su reglamento parlamentario⁵⁷, mientras que la mayoría prevén la suspensión por el procesamiento de la persona representante básicamente mediante dos modelos.

El primero de ellos, concede al Pleno por mayoría absoluta la decisión última sobre la suspensión, una vez decretado el procesamiento del parlamentario. Es el caso de Asturias (art. 24,1b RP), Baleares (art. 9.1.2 RP), Cataluña (art. 18.1a) RP) y País Vasco (art. 22.2 RP). En todos ellos menos en Baleares se destaca que habrá que atender a la naturaleza de los hechos imputados, recalándose así el carácter no reglado de la suspensión, que se decide en Pleno.

El otro grupo estaría conformado por aquellos reglamentos que establecen la suspensión de manera automática siempre y cuando concurren dos requisitos: procesamiento, que algunos reglamentos exigen que sea firme, y prisión provisional. Es el caso de Cantabria (art. 21.1b RP), Extremadura (art. 16.1.2 RP), Madrid (art. 13.1c RP), Navarra (art. 27.3 RP), Valencia (art. 9.2 RP), Canarias (art. 7.2 RP) y La Rioja (art. 11.2 RP).

Una peculiaridad presenta el caso de Aragón, en el que el Pleno de la Cámara decide por dos tercios en el caso de que haya decretada prisión provisional contra un representante y sea firme el auto de procesamiento, aunque siempre atendiendo a la naturaleza de los hechos (art. 5.b RP).

En Castilla-La Mancha, por su parte, la suspensión puede ser acordada por el Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintos cuando firme el auto de procesamiento conlleve prisión preventiva, atendida la naturaleza de los hechos imputados (art. 8.1b RP).

A mi juicio, si ya plantea problemas la suspensión decretada en el caso del procesamiento de la persona parlamentaria que se encuentra en prisión provisional, muchos más presenta la opción de que sea el Pleno el que decida algo tan relevante y que puede afectar al juego de mayorías, como la suspensión de uno de sus miembros. Creo que la suspensión nunca debería quedar en manos de las eventuales mayorías presentes en una Cámara.

2.3. La suspensión disciplinaria

La suspensión se ha extendido en nuestros ordenamientos parlamentarios como forma de sanción a los diputados ante conductas consideradas

⁵⁷ Andalucía, Castilla y León, Galicia y Murcia.

especialmente graves, como portar armas en el recinto parlamentario o alterar gravemente el desarrollo de las sesiones.

De esta manera, la autonomía parlamentaria permite que, en aplicación de las normas de disciplina contenidas en los reglamentos, uno o varios miembros del Parlamento puedan ver como sus derechos resultan afectados o, mejor dicho, limitados sin necesidad de que un juez lo determine. Y únicamente el Tribunal Constitucional, vía amparo, podrá restablecerlos en sus derechos si hubieran sido indebidamente cercenados.

La suspensión constituye una sanción de especial dureza que no tiene referente en nuestro entorno cultural más cercano. Como ha destacado Montaner Salas (2007: 312), «la medida de suspensión del mandato parlamentario que contemplan los reglamentos parlamentarios españoles no guarda parangón con las medidas disciplinarias que suelen contemplarse en los sistemas parlamentarios de nuestro entorno más próximo». De hecho, en dichos regímenes la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria constituye una sanción de extraordinaria gravedad, que podría deberse a la trasposición del término suspensión que recoge como sanción las *Standing Orders* de la Cámara de los Comunes y que, a pesar del término, *suspension*, no suponen más que la privación de determinadas funciones, pero no de la «condición de parlamentario, a la que, salvo sentencia judicial, nadie puede afectar, una vez que los electores la crean» (Garrorena Morales, 1995: 4166).

Sea como fuere, lo cierto es que la suspensión como medida disciplinaria aparece en nuestro derecho parlamentario de manera unánime. El Reglamento del Congreso distingue entre la privación de alguno o todos los derechos reconocidos en los arts. 6 a 9 RC, regulada en el art. 99 RC y la situación de suspensión, regulada en el art. 101.

Según el art. 99 RC, los diputados podrán ser privados de alguno o todos los derechos reconocidos en los arts. 6 a 9 del Reglamento del Congreso⁵⁸ cuando de forma notoria o reiterada dejaren de asistir a las sesiones del Pleno o comisiones o cuando se quebrantare el deber de secreto. Este último supuesto puede acabar comportando la suspensión en los casos más graves.

Por su parte, el art. 101 RC alude a la suspensión temporal del diputado, acordada por el Pleno de la Cámara, por razón de disciplina parlamentaria en una serie de supuestos:

⁵⁸ Derechos de asistencia y voto al Pleno y a las comisiones de las que se forma parte; derecho a asistir a las comisiones de las que no se es miembro; derecho a formar parte al menos de una comisión; derecho a recabar informes, datos y documentos de las Administraciones públicas; derecho a percibir una asignación económica; derecho al abono de las prestaciones de la seguridad social, mutualidades o clases pasivas.

- Cuando impuesta y cumplida sanción de las establecidas en el art. 99 RC, persistiera en su actitud.
- Cuando la persona representante portara armas dentro del recinto parlamentario.
- Cuando la persona representante, tras ser expulsada del Salón de Sesiones, se negara a abandonarlo.
- Cuando incumpliera lo previsto en el art. 17 RC, e invocaran o hicieran uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional.

La propuesta de suspensión corresponde a la Mesa en los tres primeros supuestos y a la Comisión del Estatuto en el cuarto, y debe ser acordada por el Pleno en sesión secreta.

En todo caso, conviene recordar que la suspensión por razón de la disciplina parlamentaria se extiende a los derechos y deberes, pero no a las prerrogativas, según establece de manera expresa el art. 21 RC.

El Reglamento del Senado, por su parte, establece en el art. 101.3 que «cuando el Senador a quien se le impusiere la sanción de abandonar el salón de sesiones se negare a atender el requerimiento, el Presidente adoptará las medidas pertinentes para hacer efectiva su expulsión y acordará su suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria en el plazo máximo de un mes».

Por su parte, el art. 102 RS prevé la suspensión de la condición de senador al que portara armas en el recinto del Palacio del Senado en el plazo máximo de un mes, período que puede ser superior si se exhiben las armas durante una sesión parlamentaria⁵⁹.

⁵⁹ «Art. 102. 1. Los Senadores no podrán portar armas en el recinto del Palacio del Senado. El que contraviniera dicha prohibición podrá ser suspendido en la función parlamentaria por la Mesa durante un plazo máximo de un mes. En todo caso, el Senador que exhiba o haga uso de un arma blanca o de fuego durante el curso de una sesión será expulsado en el acto del salón de sesiones y suspenso en la función parlamentaria durante un mes como mínimo, sin perjuicio de que la Cámara, previa propuesta de la Mesa o cincuenta Senadores, amplíe o agrave el correctivo con un máximo de un año. Esta ampliación o agravación le será propuesta al Senado en la sesión inmediata a aquélla en que se produzca el incidente, previa audiencia del inculcado ante la Mesa. 2. El mismo correctivo de suspensión durante un mínimo de un mes y un máximo de un año, y por igual tramitación, se impondrá al Senador que agrediere a otro Senador o a alguno de los miembros del Gobierno durante el curso de una sesión. 3. En tales supuestos, hecha la consulta de agravación a la Cámara, no se permitirá más que un discurso de explicación o de defensa de otro Senador en representación del inculcado, durante veinte

Los reglamentos parlamentarios autonómicos siguen el modelo previsto en el Congreso de los Diputados, distinguiendo entre la suspensión de uno o varios derechos y la suspensión temporal de la condición de diputado, que es la que a nosotros interesa. Esta última sanción es calificada de múltiples formas, aunque aludiendo siempre a la misma realidad: la suspensión de la condición de diputado, del ejercicio de las funciones parlamentarias, de los derechos y deberes del diputado, incluso de exclusión temporal de la Cámara, en función del reglamento parlamentario.

A pesar de las distintas fórmulas empleadas, se trata de la misma figura: la suspensión temporal de los derechos y deberes que lleva aparejada la condición de representante en respuesta a una conducta tipificada como sanción en el reglamento parlamentario. El procedimiento varía en función de cada ordenamiento.

El Tribunal Constitucional se ha ocupado de esta cuestión en varias ocasiones, dado que el recurso de amparo del art. 42 LOTC es la única vía para recurrir la posible violación de un derecho fundamental por parte de la persona representante sancionada⁶⁰.

En cuanto a la extensión a las prerrogativas de la suspensión, únicamente el RP de Aragón establece esta consecuencia, mientras que el de Castilla-La Mancha guarda silencio sobre los efectos. En todos los demás casos se habla expresamente de suspensión en derechos y deberes.

III. SUSPENSIÓN Y PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS

A lo largo de todo el texto se ha ido haciendo referencia dispersa a la extensión de la suspensión de las prerrogativas parlamentarias de la persona representante. Más allá del estudio concreto de la regulación parlamentaria que aplicar, conviene no perder de vista la finalidad última de las prerrogativas, que en palabras del Tribunal no constituyen un privilegio del parlamentario:

Estas dos prerrogativas, aunque tienen distinto contenido objetivo y finalidad específica, como más adelante expondremos, encuentran su fundamento en el

minutos como máximo, y el Senado resolverá sin más trámite. El incidente será tramitado en sesión secreta. 4. Las suspensiones a que se refiere el presente art. comprenderán siempre la pérdida de la parte proporcional correspondiente a la retribución global del Senador objeto de la corrección».

⁶⁰ AATC 1227/1988, de 7 de noviembre, y 334/1993, de 10 de noviembre; SSTC 136/1989, de 19 de julio; 7/1992, de 16 de enero; 169/1995, de 20 de noviembre; 129/2006, de 24 de abril; 192/2011, de 12 de diciembre, y 78/2016, de 31 de mayo.

objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria, y en tal sentido son complementarias. Al servicio de este objetivo se confieren privilegios, no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara legislativa y que solo se justifican en cuanto son condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución —ATC 526/1986— y que, en la medida en que son privilegios obstaculizadores del derecho fundamental citado, solo consienten una interpretación estricta —STC51/1985—, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin que responden, debiendo rechazarse en su consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios, que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley⁶¹.

En este sentido y, a pesar de que las prerrogativas parlamentarias constituyen un privilegio procesal y como tal tienen que ser interpretadas de manera restrictiva, no podemos perder de vista el fin que persiguen: el correcto funcionamiento del Parlamento cuya composición no puede verse alterada de manera artificial porque ello podría acabar adulterando la formación de voluntad del órgano legislativo tal y como lo conformó la elección popular. Solo desde este prisma tienen sentido las prerrogativas y pueden compatibilizarse con valores tan relevantes como la justicia, la igualdad o el derecho a la tutela judicial efectiva (Fernández Segado, 2011: 72).

Como hemos ido analizando en las páginas precedentes, la regulación de los distintos ordenamientos parlamentarios es diversa en función de la causa de la suspensión, así como diversos son sus efectos.

En el caso de la suspensión que es consecuencia de una sanción, es decir, del ejercicio de la potestad disciplinaria que los reglamentos parlamentarios recogen, la regla general es la no extensión a las prerrogativas parlamentarias, con una única excepción⁶². Ciertamente, con independencia de la valoración que nos merezca la posibilidad de imponer sanciones tan duras por cuestiones de disciplina y de los problemas que su ejercicio ha planteado ante el Tribunal Constitucional, nos parece que en ningún caso una sanción impuesta por los órganos de la Cámara puede conllevar la suspensión de las prerrogativas parlamentarias. Parece que se olvida que las prerrogativas no se reconocen como privilegio de la persona representante, sino como garantía de la institución parlamentaria.

⁶¹ STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ Tercero.

⁶² Art. 5 Reglamento de las Cortes de Aragón.

En el caso de la no adquisición de la condición plena de representante por falta de cumplimiento de los requisitos exigidos en los distintos ordenamientos, ya hemos visto cómo la regla general es la suspensión si pasadas tres sesiones plenarias ese perfeccionamiento no se produce. La constitucionalidad de la extensión de esta suspensión *sui generis* a las prerrogativas es algo que hay que evaluar.

A mi juicio, las prerrogativas parlamentarias se disfrutaban desde la adquisición de la condición de representante electo, sin necesidad de esperar al momento de perfeccionamiento de esa condición⁶³. Solo así se cumplen las importantes funciones que las prerrogativas están llamadas a preservar. Vincular su vigencia al cumplimiento de unos requisitos que a veces no dependen de la voluntad del elegido puede acabar incidiendo en la composición de la Cámara de la que el parlamentario forma parte, que es precisamente lo que el reconocimiento de las prerrogativas trata de evitar. Así aparece recogido en algunos reglamentos autonómicos, como son los de Madrid⁶⁴, Murcia⁶⁵, Canarias⁶⁶, Cantabria⁶⁷, Galicia⁶⁸, Baleares⁶⁹, Castilla León⁷⁰, La Rioja⁷¹, Asturias⁷² y Andalucía⁷³.

Siguen la estela del Reglamento del Congreso, que en el art. 20.2 RC establece que «los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo». El Reglamento del Senado por su parte no precisa nada al respecto.

Distinta es la cuestión en el caso en que el ordenamiento parlamentario establezca la suspensión como consecuencia de la no adquisición de la condición plena de representante, pasadas tres sesiones plenarias.

En los reglamentos parlamentarios autonómicos encontramos regulaciones diversas, como las que establecen de manera explícita que la suspensión

⁶³ Esta interpretación ha resultado avalada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de la Gran Sala de 19 de diciembre de 2019, dictada en el asunto C-502/19, que resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo respecto a la vigencia de las prerrogativas de Oriol Junqueras.

⁶⁴ Art. 12.3 Reglamento de la Asamblea de Madrid.

⁶⁵ Art. 10.2 del nuevo Reglamento de la Asamblea de Murcia, aprobado en 2019.

⁶⁶ Art. 10.3 Reglamento Parlamento de Canarias.

⁶⁷ Art. 6.2 Reglamento del Parlamento de Cantabria.

⁶⁸ Art. 7.2 Reglamento del Parlamento de Galicia.

⁶⁹ Art. 8.2 Reglamento del Parlamento balear.

⁷⁰ Art. 5.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

⁷¹ Art. 10.2 Reglamento del Parlamento de La Rioja.

⁷² Art. 9.2 del Reglamento del Parlamento asturiano.

⁷³ Art. 5.2 Reglamento del Parlamento andaluz.

afecta a las prerrogativas —Madrid, Murcia, Extremadura, Aragón, Canarias, Baleares, Andalucía, Castilla León y Asturias—, las que no las incluyen entre sus efectos —Castilla-La Mancha, Valencia, Cantabria, Galicia y Cataluña— y los que no especifican nada en cuanto a los efectos de la suspensión: Navarra, País Vasco y La Rioja.

El Reglamento del Congreso por su parte establece que el diputado «no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca» (art. 20.2 Reglamento del Congreso de los Diputados). El Reglamento del Senado en cambio únicamente señala que «hasta tanto no hayan perfeccionado su condición, los Senadores electos y los designados por las Comunidades Autónomas no deventarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara» (art. 12.2 Reglamento del Senado).

A mi juicio, las regulaciones parlamentarias que extienden los efectos de la suspensión por no perfeccionamiento de la condición de representante a las prerrogativas, hacen una interpretación que no respeta su sentido y finalidad. Si la no adquisición plena de la condición de diputado pudiera suponer que no se disfruta de las prerrogativas parlamentarias, podría alterarse fácilmente la composición de la Cámara. Recordemos que en nuestro ordenamiento no está prevista la sustitución temporal de las personas representantes, por lo que la suspensión altera de manera automática la composición de la Cámara. La suspensión en el ejercicio de los derechos y facultades inherentes al cargo hasta tanto se subsane esa situación nos parece del todo pertinente y, lo que es más importante, constitucional. La extensión a las prerrogativas no encuentra fundamento, contraviniendo el espíritu constitucional que ha querido preservar al órgano parlamentario de las injerencias de cualquier agente externo que pudieran alterar el normal funcionamiento del mismo.

En lo que respecta a la suspensión judicial, únicamente cuatro ordenamientos parlamentarios autonómicos establecen de manera expresa que la suspensión que trae causa en una sentencia judicial o en la imposibilidad que supone esta para el ejercicio de la labor parlamentaria, se extiende no solo a los derechos y deberes, sino también a las prerrogativas. Son Aragón⁷⁴, Baleares⁷⁵, Cantabria⁷⁶ y La Rioja⁷⁷. Ya hemos expresado nuestras dudas al respecto de los miembros de las Cortes Generales, que se hacen extensivas a los Parlamentos autonómicos aun cuando el alcance de las prerrogativas sea más limitado (Martínez Sospedra, 1995: 79).

⁷⁴ Art. 25 Reglamento de las Cortes de Aragón.

⁷⁵ Art. 9 Reglamento del Parlamento Balear.

⁷⁶ Art. 21.2 Reglamento del Parlamento de Cantabria.

⁷⁷ Art. 11.2 Reglamento del Parlamento de La Rioja.

En el caso de las Cortes Generales, el Reglamento del Congreso establece de manera expresa la suspensión de las prerrogativas en el caso de la suspensión motivada por una sentencia judicial, tanto porque lo prevea de manera expresa como porque su cumplimiento impide el ejercicio de la labor parlamentaria⁷⁸. En el Senado, su Reglamento guarda silencio a este respecto.

IV. CONCLUSIONES

El representante suspendido, como es lógico, no puede participar en ninguna de las actividades de la Cámara a la que pertenece, por lo que no puede asistir, ni mucho menos votar, en las sesiones parlamentarias, ya sea en Pleno o Comisión. Tampoco puede asistir a las sesiones de los órganos de los que eventualmente formara parte, como la Mesa o la Junta de Portavoces.

Otro efecto de la suspensión, según ha constatado la práctica parlamentaria más reciente, es el paso obligado del representante suspendido en sus atribuciones al Grupo Mixto, lo que provoca un efecto indirecto en la percepción de la subvención que reciben los grupos parlamentarios, dado que los parlamentarios suspendidos pasan a formar parte del Grupo Parlamentario Mixto sin que se les permita continuar formando parte de su grupo de procedencia, si es que lo tenían.

Esto supone que la suspensión de un representante despliega efectos no solo sobre su derecho fundamental a la participación política reconocido en el art. 23.2 CE, sino que acaba afectando al funcionamiento de la Cámara entera. Obviamente, en un sistema que no permite la sustitución del representante, la suspensión tiene efectos inmediatos sobre la composición de la Cámara de la que forman parte.

De hecho, en la XIII legislatura de las Cortes Generales, con motivo de la suspensión de cuatro diputados a raíz del proceso y posterior condena por el Tribunal Supremo en el caso del *procès*, saltó a la opinión pública el debate acerca de la posibilidad de modificar la mayoría necesaria para la investidura de la persona titular de la presidencia del Gobierno. A mi juicio, en ningún caso las mayorías exigidas pueden alterarse por motivo de la suspensión de alguno de sus miembros, aun cuando la doctrina se lo ha planteado (García-Escudero Márquez, 2010: 104). Es verdad que nuestra tradición reciente refuta

⁷⁸ Art. 21.2 Reglamento del Congreso de los Diputados: «El Diputado quedará suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria».

esta interpretación, aunque la alteración fue por otros motivos muy concretos y excepcionales⁷⁹. En el caso de la suspensión no parece justificado alterar las mayorías reforzadas previstas en la Constitución. A mi juicio, no hay argumentos suficientes para modificar las normas establecidas al efecto, máxime cuando se podría hacer un uso partidario de esa alteración en momentos especialmente relevantes, como la investidura de la presidencia del Gobierno o la aprobación de los presupuestos.

Todos los problemas que para la composición de la Cámara conlleva la suspensión podrían solucionarse estableciendo en la LOREG la sustitución temporal de representantes, como en otros ordenamientos jurídicos. Pero, comoquiera que está previsto, la suspensión es una figura jurídica que hay que interpretar de manera muy restrictiva, estableciendo todas las cautelas para su fijación. Lo exige así el respeto al derecho fundamental contenido en el art. 23 CE, pero, sobre todo, el necesario respeto a la conformación de las Cámaras parlamentarias tal y como la quiso la voluntad popular en las elecciones.

Bibliografía

- Caamaño Domínguez, F. (1991). *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- De Miguel Bárcena, J. (2010). La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, 149-169.
- Del Pino Carazo, A. (2006). La suspensión de los derechos de los parlamentarios. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 17, 227-284.
- Fernández Segado, F. (2011). La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España. *Foro, Nueva época*, 14, 13-72. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_FORO.2011.n14.38209.
- García-Escudero Márquez, P. (2010). Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, 81-114.
- Garrarena Morales, A. (1995). El mandato representativo. En A. Montoya Melgar (dir.). *Enciclopedia Jurídica Básica* (tomo III, pp. 4168-4169). Madrid: Civitas.

⁷⁹ Según puede comprobarse en el mismo *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 5 de diciembre de 1989, en el debate de investidura que se tenía que producir tras la celebración de elecciones la Presidencia interpretó el art. 20 RC considerando que la mayoría absoluta se alcanzaba con 167 diputados. El problema venía motivado por la anulación de los resultados electorales en las provincias de Pontevedra, Murcia y Melilla, lo que modificaba el número de miembros del Congreso de los Diputados en el momento, dado que tenían que repetirse las elecciones en las citadas provincias.

- Lucas Murillo de la Cueva, P. (1990). Sobre las inmunidades parlamentarias. *Revista de Estudios Políticos*, 69, 189-200.
- Martínez Sospedra, M. (1995). Las prerrogativas de los parlamentarios territoriales: nota sobre la inmunidad limitada de los diputados de los Parlamentos autónomos. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 1, 79-90.
- Montaner Salas, C. (2007). Adquisición, suspensión y pérdida del mandato parlamentario. En F. Pau i Vall (coord.). *Parlamento y Poder Judicial: XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (pp. 289-346). Madrid: Tecnos.
- Presno Linera, M. A. (2009). *La sustitución temporal de los representantes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Víboras Jiménez, J. A. (2001). Los parlamentarios: acceso, condición, suspensión y pérdida. En *Los sujetos de Derecho Parlamentario* (pp. 73-106). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.

DEL DERROTISMO A LA ACCIÓN: HOJA DE RUTA PARA LA CREACIÓN DE CONFIANZA

From defeatism to action: Roadmap to create trust

CECILIA GÜEMES

Universidad Autónoma de Madrid

cecilia.guemes@uam.es

Cómo citar/Citation

Guemes, C. (2020).

Del derrotismo a la acción: hoja de ruta para la creación de confianza.

Revista de Estudios Políticos, 190, 227-258.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.08>

Resumen

La confianza entre actores predice la acción colectiva y la cooperación. Cuando existe confianza, los sujetos ofrecen menos resistencias para relacionarse y compartir información e innovar, dedican menos tiempo y recursos a controlar y vigilar al otro, y se sienten más cómodos y felices para entablar interacciones. Países con altos niveles de confianza tienen mayor eficiencia estatal, menor corrupción, más equidad social. Ahora bien, ¿qué sucede con los otros países? ¿Cómo se logra revertir escenarios donde la desconfianza es la regla y los círculos viciosos predominan? El objetivo de este trabajo es doble. Primero, se busca sistematizar la literatura existente sobre reparación de la confianza (dispersa en diferentes ámbitos disciplinarios) y proponer un esquema analítico útil. Segundo, se ofrece una hoja de ruta operativa con indicaciones para explorar los factores que determinan la desconfianza en cada caso (insatisfacción, imaginarios y emocionalidades) y encontrar las mejores respuestas a su reconstrucción, reparación o creación.

Palabras claves

Confianza; colaboración; ciudadanía; funcionarios; hoja de ruta.

Abstract

Trust anticipates collective action and cooperation. When there is trust, people offer less resistance to relate and share information and innovate, spend less time and resources to controlling and watching each other, and are more comfortable and happy to engage in interactions. Countries with high levels of trust have higher state efficiency, lower corruption, higher social equity. Now, what about other countries? How is it possible to reverse scenarios where distrust is the rule and the vicious circles predominate? The aim of this work is double. First, it seeks to systematize the literature on the repair of trust (dispersed in different disciplinary areas), and to propose a useful analytical scheme. Second, it offers an operating route with indications to explore the factors that determine distrust in each case (dissatisfaction, imagery, and emotionality) and find the best answers to their reconstruction, reparation or creation.

Keywords

Trust; collaboration; citizens; public officials; roadmap.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. TEORÍA: 1. Dimensiones de la confianza. 2. Causas y factores que explican la confianza en la administración pública. III. ESCENARIOS: ¿REPARAR O CREAR CONFIANZA?: 1. Restauración de la confianza: 1.1. *Recomponer legitimidad organizacional para reparar la confianza*. 1.2. *Focalización en los afectados para la reparación de la confianza*. 1.3. *Mecanismos para la reparación de la confianza*. 2. Creación de la confianza. IV. HOJA DE RUTA PARA LA CREACIÓN DE LA CONFIANZA: 1. Diagnosticar. 2. Respuesta integral. 3. Cambio de chip. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

¡Oh, rey del tiempo y substancia y cifra del siglo!, en Babilonia me quisiste perder en un laberinto de bronce con muchas escaleras, puertas y muros; ahora el Poderoso ha tenido a bien que te muestre el mío, donde no hay escaleras que subir, ni puertas que forzar, ni fatigosas galerías que recorrer, ni muros que veden el paso.

JORGE LUIS BORGES (1949), *Los dos reyes y los dos laberintos*

En lenguaje coloquial, la palabra *burocracia* suele utilizarse para referirse a alguien o algo (organización) que opera de modo incompetente, indiferente, opresivo, desvitalizado, ritualista y/o obstruccionista (García Pelayo, 1974: 17; Goodsell, 1985). En contrapartida, es habitual que los funcionarios vean a los ciudadanos como seres irresponsables, desinteresados, con miras cortoplacistas y desinformados (Yang, 2005: 576-577).

Estas miradas negativas y rivales de unos respecto a otros auguran un difícil escenario para colaborar en torno a la gestión de lo público. Cada parte tiene sus saberes, lenguajes y recursos y se relaciona con la otra parte *confrontativamente*. Dos reyes que se retan a laberintos imposibles, ¿cómo podrían pensar, innovar, diseñar o implementar políticas públicas de manera colectiva?

La cooperación (operar con) funciona cuando hay intereses comunes y respeto hacia el otro; en cambio, la colaboración (elaborar con) va más allá de esto y reclama una visión de conjunto, comunicación frecuente, conexiones

densas, negociación de objetivos, compartir poder y tiempo. La colaboración presupone la creación de sentidos compartidos acerca de un proceso, producto o evento. No se trata solo de intercambiar información, sino de usar información para crear algo. La colaboración coloca a quienes la realizan en condiciones de vulnerabilidad y, por ello, para que la colaboración suceda la confianza es fundamental (Denise, 1999; Keast *et al.*, 2007).

Cuando existe confianza, los sujetos ofrecen menos resistencias para interactuar y dedican menos tiempo y recursos a controlar y vigilar al otro. Ver al otro como parte de un nosotros, poder desarrollar complicidades y lenguajes comunes, desmontar estereotipos y desarrollar confianzas mutuas es la clave de la colaboración (Van de Walle y Lahat, 2016).

Si a esto añadimos que el paradigma de gobierno dominante en los últimos años es la gobernanza, se refuerza el interés. La gobernanza se define como un modelo de gestión de lo social que articula recursos y capacidades informativos, cognitivos, económicos, tecnológicos, morales y políticos repartidos y dispersos en un entorno social, político y económico policéntrico. Su ejercicio reclama superar una racionalidad jerárquica como la del Estado o anárquica como la del mercado y apostar por un modelo de organización pluralista y reflexiva, dispuesta a generar diálogo e intercambio de información y el aprovechamiento de las interdependencias y activos de cada uno de los actores, fomentando la solidaridad entre partes y apostando por una gama de decisiones en horizontes de corto, medio y largo plazo (Messner, 1999; Peters, 2007; Aguilar Villanueva, 2006).

Sin el desarrollo de confianzas mutuas entre las instituciones y la ciudadanía es virtualmente imposible imaginar el ejercicio de la gobernanza (Yang, 2005; Pollit *et al.*, 2006; Van de Walle y Lahat, 2016). Pese a ello, dentro del campo de estudios de gobierno son escasas las investigaciones que abordan cómo crear confianza en ambientes donde reina la desafección y el cinismo, o cómo recuperar confianza en organizaciones públicas cuando esta se ha debilitado.

En este trabajo deseamos centrar nuestra atención en cómo reparar, reconstruir o crear confianza de la ciudadanía en la Administración pública (AP). Entenderemos por confianza en la AP las expectativas positivas de los ciudadanos respecto a las intenciones y comportamiento de los funcionarios públicos, y su capacidad de predicción de la colaboración e involucramiento en el quehacer público.

El objetivo de este trabajo es doble. Por un lado, hay un objetivo analítico. Se busca reflexionar cómo se crea o recupera la confianza. Para ello el trabajo propone sistematizar la literatura sobre reconstrucción de la confianza, dispersa en diferentes ámbitos disciplinarios, y proponer un esquema analítico en el que diferenciamos la creación de la reparación de la confianza. Por otro

lado, hay un objetivo práctico y político. Se presenta una hoja de ruta que indica cómo debe abordarse el estudio de la confianza para alcanzar un conocimiento de los factores que la determinan (insatisfacción, imaginarios y emocionalidades) y encontrar respuestas a su reconstrucción, reparación y creación. De este modo se pretende combatir el derrotismo y desazón que invade a quienes habitan escenarios de desconfianza a la vez que orientar y ayudar a quienes desde gobiernos y estructuras estatales se prestan a responder a un reto tan encomiable.

II. TEORÍA

Como ocurre con otros conceptos sociales, la confianza funciona en dos niveles: el experto y el lego. En el lenguaje coloquial la confianza se refiere al afecto o respeto que despierta una persona o institución y a la expectativa de no traición por parte de ella. En el campo experto no hay consenso sobre aquello a lo que refiere.

Algunos autores centran su atención en su naturaleza y función social. Así, por ejemplo, Luhman (1996) afirma que la confianza es una relación social que se da dentro de un marco de interacción y que está influenciado tanto por la personalidad como por el sistema social. De esta forma, la capacidad de confianza varía de acuerdo con la manera en que el sentido y el mundo están constituidos intersubjetivamente.

En un sentido similar Sztompka (2000) sostiene que la confianza es una apuesta sobre las acciones futuras y contingentes de los otros, en la que es relevante la información y las experiencias vitales. La confianza se asienta en la reputación, desempeño y apariencia que reporta el objeto de confianza. Cuando se trata de confianza en instituciones, la confianza se deposita en lo procesual (en las normas y reglas que rigen su accionar), pero también en quienes elaboran el marco legal de la institución, en quienes actualmente desempeñan funciones allí y en quienes están encargados de controlar y supervisar su desempeño.

Otros autores consideran a la confianza una creencia o actitud acerca de cómo esperamos que se comporten los otros y refieren bien a las probabilidades que los otros tienen de hacer o abstenerse de hacer ciertas cosas que afectan nuestro bienestar (Offe, 1999), bien a cómo las experiencias vitales de la socialización primaria contribuyen a que los sujetos hagan propios y cultiven valores cívicos (Uslaner, 2002).

Por su parte, los trabajos empíricos la abordan como una expectativa racional que parte de un análisis de las características contingentes de las personas en las que se confía, de sus preferencias, del contexto en el cual los

sujetos interactúan y de las estructuras e instituciones que los rodean (Coleman, 2001; Herreros, 2002).

En términos generales, un rasgo común a todas las definiciones radica en las expectativas positivas que tienen los sujetos sobre las intenciones y los comportamientos de otros sujetos u organizaciones. Un estado intermedio entre el saber y el no saber que puede ser decepcionada (Landau, 2009).

Según el objeto/sujeto al que está dirigido, se diferencia entre la confianza particularizada, la social y la institucional. La confianza particularizada refiere a expectativas sobre personas a las que se conocen con mayor o menor intensidad (familiares, amigos, vecinos o colegas del trabajo); trata de lazos fuertes y relaciones continuadas que se autorrefuerzan. El alto grado de *cierre* de las relaciones de reciprocidad entre las personas que están relacionadas entre sí por este tipo de confianza la convierte en un capital relevante a nivel individual (en tanto facilita el desarrollo de solidaridades y apoyo mutuo; por ejemplo, entre inmigrantes), pero no necesariamente en términos agregados o colectivos (Coleman, 2001).

Como ha puntualizado Portes (1998), existe un lado negativo de los lazos fuertes en el interior de un grupo en tanto puede suponer la exclusión de los extraños (solidaridades circunscriptas), reclamos excesivos a los integrantes del grupo y restricciones a la libertad individual que operan como exigencias de conformidad. Las bandas juveniles, familias mafiosas y círculos de prostitución son ejemplo de ello.

La confianza social refiere a los lazos débiles o de largo alcance que se desarrollan entre personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y pueden tener diferente identidad y grados de poder sociopolítico y nunca cruzarse o encontrarse. Este tipo de confianza más inespecífica es importante en términos agregados y se correlaciona con el desarrollo, la democracia y el bienestar social de una sociedad tal como anticipamos.

Su efecto en la democracia parte de la idea de que una ciudadanía activa e involucrada, exigente y comprometida, que se movilice y castigue a los representantes políticos incompetentes y que esté dispuesta a cooperar en la realización de bienes públicos, es positiva tanto para una modelo liberal como republicano de democracia (Herreros, 2002; Sides, 1999; Rothstein y Uslaner, 2005);

En relación con su impacto en el desarrollo económico, se argumenta que en la medida que existe confianza se reducen los costos de transacción y vigilancia y aumentan los recursos disponibles para innovación e investigación, se facilita la transferencia de información y conocimiento e incrementa las probabilidades de coordinar actividades más complejas, costosas o de largo plazo (Arrow, 1974; Granovetter, 1973; Knack y Keefer, 1997).

La confianza institucional refiere a las instituciones, sean estas gubernamentales como el Congreso o no gubernamentales como la Iglesia. Cuando se

trata de instituciones de gobierno representativas como el Gobierno, se asocia con la afinidad con el mismo; en cambio, cuando refiere a instituciones permanentes no electivas como la Administración pública o la Policía la imparcialidad y buen ejercicio de sus labores es lo determinante (Rothstein y Stolle, 2002; Levi, 1998).

Esta última variedad de confianza resultará clave para entablar relaciones de colaboración entre ciudadanía e instituciones de gobierno interesadas en poner en marcha procesos de apertura y cocreación. Ello responde a que la confianza:

- a) constituye una medida de apoyo difuso al sistema democrático y refuerza su legitimidad (Easton, 1965), lo que predice un mayor cumplimiento voluntario de la ley y pago de impuestos;
- b) robustece el desempeño y la capacidad de los Gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas en tanto aumenta las probabilidades de que la ciudadanía coopere con la Administración (Putnam, 1993; Levi y Stoker, 2000; Norris, 2011);
- c) ayuda a emprender reformas estructurales donde los beneficios solo se verán a largo plazo y lidiar con situaciones críticas como desastres naturales, crisis económicas o políticas (OECD, 2017).

1. DIMENSIONES DE LA CONFIANZA

Dentro del concepto más general de confianza se articulan tres dimensiones: una cognitiva que supone un razonamiento basado en información que se interpreta; otra afectiva sustentada en emociones y que implica la decisión de suspender la duda respecto al otro y actuar «como si» fuera digno de confianza, y una sociológica-rutinaria que conduce a sostener la ficción y la expectativa de que todos los otros se comportarán de modo adecuado (Lewis y Weigert, 1985; Möllering, 2006; Raaphorst, 2013; Güemes, 2019).

En el aspecto racional, los elementos contextuales e indicadores de eficacia de gobierno suelen ser fundamentales. En ambientes donde las normas funcionan, confiar es más sencillo y la información se interpreta positiva o favorablemente. La certeza de un tercer actor que vigila y penaliza permite suponer que las personas evitarán los castigos que devienen de defraudar, disminuye la incertidumbre, y el *salto de fe* que supone confiar es menos costoso o arriesgado. Esta hipótesis funciona bien para explicar la confianza en escenarios donde la eficacia estatal es alta, pero también se detectan razonamientos cognitivos cuando los controles formales son débiles. En este último caso los sujetos son creativos y encuentran otros elementos racionales sobre los cuales construir confianza, como son la prevalencia de sanciones dentro de

una comunidad o la lectura de situaciones naturales donde la gente no puede escapar (por ejemplo, si tienes una casa en propiedad difícilmente vas a defraudar e irte, o si eres mujer y tienes hijos) (Tillmar y Lindkvist, 2007).

En el aspecto afectivo o emocional cobra interés, por un lado, la construcción histórica de una identidad social: cómo se imaginan, piensan y sienten los conciudadanos como sociedad y respecto a sus instituciones y, por el otro, los prejuicios y estereotipos que se tienen sobre las instituciones. La socialización primaria y secundaria de los sujetos es fundamental en esta dimensión. La creencia acerca de la bondad de los otros está asociada a valores, al optimismo, a la satisfacción con la vida y a cómo se visualiza el futuro. Ello depende de aquellos con los que nos relacionamos (familiares, amigos, colegas y grupo de pertenencia) y de lo que intuimos a partir de esas relaciones con respecto al resto de sujetos que no conocemos (Putnam, 2001; Uslaner, 2002). También es importante para esta dimensión afectiva los niveles de desigualdad que existen en una sociedad y el sistema de bienestar. En sociedades con desigualdades económicas, los intereses asimétricos que existen entre los sujetos reducen los sentidos de pertenencia y las posibilidades de una idea o acción orientadas colectivamente. La sensación de injusticia e impotencia generalizada que hace que muchas personas se sientan subestimadas, despreciadas, miradas como inferiores, ridículas y fracasadas, provoca sufrimiento y rencor (Yang, 2006: 590; Bjørnskov, 2006). Por ello, prestaciones de bienestar universal al socializar riesgos individuales y desmercantilizar su cobertura envían señales que contribuyen a forjar sentidos compartidos y oportunidades igualitarias. La sensación de pertenecer a una misma sociedad es fundamental para la formación de la confianza (Rothstein 2008; Herreros y Criado, 2009).

En el aspecto sociológico rutinario, la confianza reacciona a la información que tenemos sobre los demás, a cómo se experimentan y significan sus acciones y a la representación colectiva que hacemos de ellos. Cómo se imaginan las comunidades depende de varios factores: del discurso de actores y líderes políticos (en tanto comunican nociones, transmiten valores e instalan puntos de vista sobre lo social: quiénes somos *nosotros* y quiénes son *los otros*), de las políticas públicas (las que contribuyen activamente a construir identidades, modelos de relación social y sistemas de creencias) y de acontecimientos históricos que aglutinan o dividen a la sociedad (momentos fundacionales o épicos en los que la comunidad se crea o se escinde) (Rothstein, 2000, 2005; De Greiff, 2009; Stensöta Olofsdotter *et al.*, 2009). Rupturas sociales, polarización ideológica, conflictos raciales, brechas de ingresos o diferencias geográficas atentan contra el desarrollo de la confianza en tanto no permiten articular el destino y suerte individual al colectivo (Lechner, 2002).

En los casos concretos resulta difícil adivinar el porcentaje en que la expectativa de confianza es racional, emocional o sociológica rutinaria, pues

estos aspectos se interconectan y solapan. Sin embargo, creemos que heurísticamente la distinción es útil para orientar la mirada de quienes quieren primero comprender un fenómeno tan difícil de atrapar para luego poder transformar realidades resistentes pero no inamovibles en donde la confianza está debilitada o escasea.

A partir de ahora centraremos el foco en la confianza en la Administración pública. La definiremos como una expectativa positiva de los actores sociales¹ respecto a las intenciones y comportamiento de los funcionarios públicos que facilita la interacción entre ambos en el desarrollo de procesos colaborativos y participativos. En el próximo apartado analizamos los *drivers* de la misma asociándola a los elementos que creemos la componen.

2. CAUSAS Y FACTORES QUE EXPLICAN LA CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En relación con las variables que se vinculan con la confianza las investigaciones de base empírica destacan:

- a) el peso positivo de la eficacia estatal (en tanto gestiona eficientemente los conflictos, castiga a quienes violan la confianza y garantiza escenarios de predictibilidad) y los modelos de bienestar universalistas (en tanto reducen la desigualdad económica, incrementan la igualdad de oportunidades y envían señales a los ciudadanos que les permiten sentirse parte de una misma sociedad) (Rothstein, 2008; Rothstein y Uslaner, 2005; Herreros y Criado, 2009);
- b) el peso negativo de la desigualdad social (no es la diversidad étnica o la inmigración la que explica la baja confianza en algunas latitudes, sino la desigualdad, la pobreza y la segregación entre los desiguales) y la corrupción (si la autoridad no obedece las reglas, ¿por qué alguien lo haría? Parece legítimo aprovecharse y poco inteligente confiar en algo o alguien) (Portes y Vickstrom, 2011; Rothstein y Uslaner, 2005; Persson, Rothstein y Teorell, 2013)

La literatura sobre los factores (*drivers*) que influyen en la confianza en la Administración pública suele subdividirse en tres corrientes. La primera

¹ Aunque suele hablarse de confianza ciudadana en la AP, aquí el uso del concepto ciudadanía no interesa en tanto noción política y por ello referimos a los sujetos sociales, personas que residen en una comunidad (sean ciudadanas o no) visualizan y evalúan a una institución con la interactúan.

corriente se enfoca en el desempeño del sector público. La calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos y el desempeño de los Gobiernos en su provisión son determinantes para la satisfacción de los ciudadanos con la Administración pública y, consecuentemente, su confianza en los funcionarios que forman parte de ella. Los estudios empíricos encuentran razones de apoyo a esta hipótesis (Parry, 1976; Brixi *et al.*, 2015), así como límites y cuestionamientos (Miller, 1991; Sims, 2001; International Institute of Administrative Sciences, 2014). El documento de la OECD (2017) destinado a reflexionar vías de reconstrucción de la confianza, se refiere a este aspecto como *competencia*: habilidad de los Gobiernos para prestar a los ciudadanos los servicios que ellos necesitan y con los niveles de calidad que ellos esperan.

La segunda corriente destaca los rasgos del procedimiento de provisión de tales productos (Van Ryzin, 2011). La clave para suscitar confianza es que el proceso se identifique como adecuado y legítimo (Guerrero, 2011). Esta caracterización implica una evaluación retrospectiva de la calidad de los procesos. En la prestación de servicios como salud y educación gana peso la imparcialidad y sujeción a las reglas con la que actúen los actores (no favoritismo, no clientelismo). En otras situaciones, donde se deben tomar decisiones sobre el diseño o el uso de espacios urbanos o recursos públicos, es importante que el proceso sea participativo (Brugué *et al.*, 2018). La estrategia promovida por la OECD (2017) se refiere a estos aspectos como *valores o principios* que deben informar y guiar la acción de gobierno y que remiten a hacer más inclusivas a las instituciones públicas, garantizar un proceso más justo, abierto y transparente y dar mayor voz a los ciudadanos en el diseño de las políticas *rebalanceando* el rol de los hacedores de política.

La última corriente pone de relieve el papel de los imaginarios y prejuicios sociales sobre los funcionarios y sus determinantes culturales (Van de Walle, 2008, Bouckaert, 2012; Del Pino, 2005). La confianza en el servicio civil se podría ver influida por las creencias tanto positivas como negativas que tienen los grupos a los que se pertenece en una sociedad (familia, amigos y colegas), así como por las ideas de patriotismo o identidad cultural históricamente construidas, e incluso por el legado y las orientaciones autoritarias presentes en una sociedad (Norris, 2011; Ma y Yang, 2014). En esta línea también cabe citar aquellos trabajos que versan sobre cómo la confianza de los ciudadanos depende de la confianza recibida por parte de los administradores públicos. Actitudes de confianza por parte de los funcionarios ayudan a recortar la frustración de los ciudadanos con las instituciones, y esto revierte no solo en mayor confianza de los ciudadanos en los administradores, sino también en el proceso mismo y las instituciones (Yang, 2005: 283; Yang 2006; Van de Walle y Lahat, 2016).

Recapitulando, el primer enfoque se acerca a una idea de confianza más cognitiva, basada en la acción racional, donde la confianza surge como consecuencia de la acción de la Administración pública, y que consiste en una evaluación de sus resultados y los procesos. El segundo se asocia a la dimensión más afectiva de la confianza. Sentirse menospreciado o desconsiderado en una prestación de servicio afectaría el sentimiento hacia la institución y sus miembros, lo que reduce el orgullo y aumenta los sentimientos de fobia. El ejemplo más claro es cuando los ciudadanos consideran que ciertas personas gozan de un acceso privilegiado a una cita en el médico público o se gana una plaza en una escuela dependiendo del *enchufe*. El tercero destaca el sustrato social de la confianza y trae a colación un tema normativo que revaloriza las pautas culturales y lo que se define como apropiado en una sociedad (Raaphorst, 2013).

Tabla 1. *Dimensiones y enfoques explicativos de las bases de la confianza*

Enfoques	Foco de atención	Dimensión privilegiada de la confianza
RESULTADOS	Calidad y satisfacción con bienes y servicios públicos	Racional/Cognitiva
PROCEDIMIENTOS	Imparcialidad y legitimidad del proceso	Afectiva/Emocional
IMAGINARIOS	Configuraciones mentales sobre las instituciones	Social/Normativa

Fuente: elaboración propia.

Toda la literatura que venimos citando en relación con la definición de confianza, sus efectos y elementos suele entroncarse en la teoría, sociología y filosofía política. En cambio, la literatura que intenta resolver cómo crear o reconstruir confianza y a la que a partir de ahora nos referiremos, es propia de la teoría de las organizaciones y la gestión pública.

Uno de los objetivos secundarios de este trabajo es poner a dialogar aportes de diferentes disciplinas y servir de orientación a quienes desde las políticas públicas y las Administraciones públicas buscan identificar el problema para poder resolverlo. A continuación proponemos un marco analítico desde el que pensar la creación de confianza según el contexto desde el que se parte.

III. ESCENARIOS: ¿REPARAR O CREAR CONFIANZA?

En este trabajo postulamos que existen dos escenarios diferentes. El primero se refiere a la pérdida de confianza: la confianza existía, pero que por alguna razón se fue deteriorando, desgastando o perdiendo. En el segundo hay ausencia crónica de confianza: nunca existió confianza. Lo que hay detrás de cada tipo es diferente y, por ello, su comprensión analítica debería hacer distinciones para desarrollar un diagnóstico más ajustado que permita alcanzar soluciones más eficaces.

ESCENARIO 1 → Existía relación entre las partes → hay un acto que viola o defrauda la confianza → se desencadena sospecha o decepción y enojo (emoción de valencia negativa pero que genera activación) → el efecto es pérdida de confianza = (Des)confianza → la meta será reconstruir y recuperar legitimidad.
ESCENARIO 2 → Falta de relación entre las partes → existe desinterés o desconocimiento o apatía (emociones de valencia negativa que no generan activación) → el efecto es la desafección = (a)confianza → la meta será crear confianza.

En el primer escenario encajan mejor los casos europeos, donde la crisis económica y la emergencia de escándalos flagrantes de corrupción han sido determinante en la pérdida de confianza en las instituciones y en el enojo ciudadano. En el segundo se pueden ubicar los países latinoamericanos, donde la baja eficacia estatal y debilidades de la propia Administración, sumadas a la complicada relación que históricamente se establece entre las instituciones de gobierno y los ciudadanos, marcan y dan forma a relaciones apáticas y a la indiferencia.

De estos dos escenarios, la mayor parte de la literatura se centra en el primero: el de la reconstrucción de la confianza. Esto es lógico si se considera que buena parte de la problematización de la confianza se hace con el foco puesto en Europa, EE. UU. y países desarrollados, donde lo que existe es un deterioro de la confianza. En esta misma línea se mueve el citado informe de la OECD de 2017 donde el objetivo es la reconstrucción.

Siguiendo a Kramer y Lewicki (2010), en la tabla que sigue esquematizamos las razones más comunes en virtud de las cuales la confianza se rompe, a la vez que las distinguimos de aquellos casos en los que la confianza nunca existió del todo.

Tabla 2. *Matriz de causas que explican la desconfianza o la ruptura de la confianza*

ESCENARIO 1: OBJETIVO = REPARAR	ESCENARIO 2: OBJETIVO = CREAR
Comportamientos irrespetuosos o falta de consideración	Rupturas sociales estructurales
Actos de corrupción o faltos de ética	Organizaciones poco legitimadas
No satisfacer expectativas o romper promesas	Incongruencia (desalineamiento crónico entre valores y comportamientos, acciones que no coinciden con las palabras)
Liderazgos inefectivos	
Desempeño ineficaz o falta de competencia o responsabilidad	
Problemas de comunicación	

Fuente: elaboración propia.

Resulta conveniente formular dos observaciones antes de iniciar el recorrido propuesto. La primera es que la literatura que aborda la reconstrucción de confianza no parte de experimentos concretos en organizaciones administrativas, sino de estudios empíricos cualitativos y cuantitativos que tienen como objeto organizaciones específicas locales y estatales y de los cuales se extraen aprendizajes útiles para construir un camino. Se trata de una línea de investigación incipiente y por ello es difícil citar ejemplos donde se hayan puesto en práctica modelos. En su lugar, lo que se encuentran son recomendaciones en relación con lo aprendido desde la práctica.

En segundo lugar, la propuesta que presentamos en el punto de creación de confianza es justamente un esquema que destaca herramientas metodológicas y puntos calientes donde cabría poner el foco si se quiere conocer, diagnosticar y proponer iniciativas y reformas en pos de la creación de la confianza. Se trata de un ejercicio similar al que desarrollan instituciones como la OECD (2017) o la OGP (2017), y que busca guiar a quienes, en contextos adversos, no quieren darse por vencidos y se enfrentan a la titánica tarea de generar confianza e incardinan este esfuerzo en el marco de programas que, simultáneamente, luchan contra la corrupción, el clientelismo y la desigualdad.

1. RESTAURACIÓN DE LA CONFIANZA

En este apartado se recuperan tres textos de referencia que permiten visualizar las vías de reparación de la confianza a la vez que evidencian los

límites de la misma y ofrecen consejos útiles a los gestores de organizaciones.

1.1. *Recomponer legitimidad organizacional para reparar la confianza*

El primer trabajo, de Gillespie *et al.* (2014), distingue entre la restauración y reparación de la confianza detallando las fases de cada proceso. Se aborda el problema de recomposición de la legitimidad de una organización cuando ha ocurrido algún escándalo de corrupción o acto no ético y se desarrollan dos marcos analíticos diferentes.

Tabla 3. *Modelos complementarios de restauración y reparación de la confianza*

Modelos /Fases	1	2	3	4
Restauración	Investigación	Explicación	Penalización	Reformas
Reparación	Respuesta inmediata	Diagnóstico de las causas	Intervenciones de reforma	Evaluación

Fuente: elaborado a partir de Gillespie *et al.* (2014).

El modelo de *restauración* de la confianza está centrado en las teorías de los grupos de interés, la imagen corporativa, la justicia organizacional y la gestión de la crisis. Una organización que ha perdido confianza debe centrarse en los grupos afectados más evidentes y abordar: a) descubrimiento/investigación de lo sucedido, recurriendo a la colaboración voluntaria de los implicados, de modo directo e indirecto, y del público en general; b) explicación y comunicación que debe ser adecuada, honesta, sincera y libre de engaño; c) penalización de los actos deshonestos y oportunistas, lo que requiere aceptación del veredicto, de la pena y del castigo como equitativo, y d) reformas en aspectos técnicos, infraestructurales, humanos y sociales de la estructura interna de la organización y consistencia entre las acciones externas y su imagen externa.

El segundo modelo es el de *reparación*, que utilizando literatura sobre fallo organizacional, gestión de crisis, cambio estratégico y teoría de sistemas multinivel destaca la importancia de: a) respuesta inmediata que exprese conocimiento de los eventos ocurridos y remordimiento por ello; b) diagnóstico de las causas del fallo que sea adecuado, sistémico, transparente y a tiempo (en este punto la metodología debe integrar entrevistas con análisis documental y las reacciones de la prensa y los medios ante el escándalo); c) intervenciones de reforma que incluyan la expresión de disculpas, con

atribución de culpa interna y un sistema de cambios internos en la organización, y d) evaluación de lo que se ha implementado que sea también sistémico y transparente.

Ambos modelos parten de un control del daño desde dentro de la organización, son complementarios y varias de sus prescripciones se superponen, aunque en el primero la variable del tiempo y la rapidez juegan un papel más importante. Tras una violación de la confianza o escándalo ético, las aproximaciones defensivas caracterizados por la negación y/o defensa agresiva de la reputación de la organización puede tener un efecto contrario al esperado. Por el contrario, un acercamiento abierto y cooperativo que busca descubrir y explicar lo sucedido y castigar facilita la reintegración de la confianza y contribuye a restaurar el equilibrio en la relación dañada. También, el restablecimiento de una identidad organizacional (quiénes somos como organización) positiva y el *cambio de guardia* de los directivos aceleran la reintegración.

Una experiencia que nos ayuda a visualizar cómo poner en práctica un modelo de reparación y restauración es el sistema de transparencia y alertas contra la corrupción creado por la Generalitat Valenciana en 2016. La magnitud de casos de corrupción e imputados por delitos de estafa, malversación y soborno ocurridos en Valencia durante la legislatura previa condujeron al nuevo Gobierno a una estrategia que articuló medidas clásicas (formación para los empleados públicos, creación unidades de transparencia, código de conducta y Oficina de Control de Conflictos) con una herramienta digital (Sistema de Alertas Rápidas, una aplicación que cruza bases de datos sobre contratos y licitaciones, subvenciones y actividad de altos cargos con algoritmos de forma que el sistema identifica posibles irregularidades o indicios de malas prácticas). La integración de ambas medidas partió de un diagnóstico profundo y recibió el asesoramiento de expertos como Hervé Falciani e instituciones como Transparencia Internacional España, y todo ello en busca de establecer una identidad positiva del Gobierno de la comunidad (Campos Acuña, 2017; Ponce Solé, 2018).

1.2. Focalización en los afectados para la reparación de la confianza

El trabajo de Kramer y Lewicki (2010) propone reparar la confianza cuando han acontecido comportamientos irrespetuosos, promesas incumplidas y errores en el desempeño de sus funciones. Para ello pone el foco en la víctima de la violación y, a partir de tres perspectivas complementarias, articula aspectos racionales, emocionales y sociales de la confianza.

La primera perspectiva, denominada *atribucionista*, sugiere que las violaciones a la confianza cambian las atribuciones de intenciones y

acciones de la víctima desde una perspectiva positiva a otra negativa, por lo que los esfuerzos deben canalizarse en volver a que sean positivas. La estrategia reparadora para ello son las explicaciones y disculpas. Destacan la importancia de pedir disculpas a tiempo y cuanto antes y de que vayan acompañadas de asunción de responsabilidades, sean creíbles e incorporen un compromiso futuro de no repetición. La efectividad de las mismas dependerá no solo de quién la emite, sino de quién la recibe. Importa en este punto si el evento aparece como algo aislado o si por el contrario es un patrón que se repite, así como la predisposición de quien las recibe.

La segunda perspectiva pone el foco en el *equilibrio social* y analiza cómo la violación de la confianza altera el equilibrio social. Considera como estrategia reparadora las compensaciones a los dañados. Las compensaciones tangibles pequeñas pueden ser igual de efectivas que las grandes y las ofertas abiertas son más efectivas que las específicas. Cuando se combina la compensación (buscando salvar el daño objetivo) con las disculpas (tratamiento del daño subjetivo) se incrementa la reparación a largo plazo y se evita que la reparación sea una retórica vacía.

Por último, la tercera perspectiva se centra en observar cómo el incremento de intercambios negativos debe remediarse con cambios en el *ambiente* de las relaciones. Las soluciones estructurales son claves para minimizar el riesgo de violaciones de la confianza en el futuro. En este punto se destaca la importancia de articular nuevas reglas, procesos regulatorios, sistemas de monitoreo y controles informales.

Tabla 4. *Perspectivas y vías de reparación de la confianza*

Perspectivas	Vías de reparación
Atribucionista	Explicaciones y disculpas
Equilibrio social	Compensaciones
Cambios en el ambiente	Soluciones estructurales

Fuente: elaboración a partir de Kramer y Lewicki (2010).

1.3. *Mecanismos para la reparación de la confianza*

El trabajo de Bachmann *et al.* (2015) identifica seis mecanismos de reparación de la confianza cuya combinación puede resultar eficaz.

Tabla 5. *Mecanismos de reparación de la confianza*

Mecanismos-Fines	
Construcción de sentidos	Proceso de aprendizaje colectivo
Rituales y actos simbólicos de condena	Resolver las emociones negativas causadas por la violación
Regulación y control	Establecer mecanismos de control formal
Cultura ética	Controles informales de los comportamientos
Transparencia	Compartir información relevante de la organización y su funcionamiento
Transferencia	Pegarse a una institución confiable

Fuente: elaboración a partir de Bachmann *et al.* (2015).

El primero de ellos es la *construcción de sentidos colectivos*, que involucra hacer comprensible en palabras lo sucedido, esto es: explicación de lo que fue mal, de por qué fue mal y de aquello que se debe reformar para prevenir futuras violaciones. Este mecanismo suele verse como iniciático y esencial en un proceso de reparación de la confianza y se operacionaliza en investigaciones, encuestas y entrevistas. Es aconsejable guiar el proceso con delicadeza, puesto que cuando se buscan y atribuyen responsabilidades no se está ajeno a presiones e influencias políticas y se puede paradójicamente terminar reforzando la desconfianza.

El segundo mecanismo es de tipo relacional y busca resolver las emociones negativas. Para ello aborda los *rituales y actos simbólicos* de condena, como por ejemplo explicaciones, disculpas públicas, penas o compensaciones para, a partir de ellos, aplacar la sensación de injusticia que queda en los afectados y genera un desequilibrio social.

El tercer mecanismo propone el desarrollo de una *regulación y control formal* que suele materializarse en nuevos códigos de conductas donde se explicitan sanciones e incentivos a fin de orientar la conducta de los miembros de la organización. La efectividad de las nuevas reglas para prevenir futuras violaciones dependerá de la claridad con que se formulan, su difusión y comunicación, su efectiva aplicación, el compromiso con dichas normas que se perciba por parte de las autoridades de la organización y el acatamiento que generen.

El cuarto mecanismo está emparentado con el mecanismo anterior, pero a diferencia de él no busca crear normas formales, sino la socialización de *códigos éticos* existentes (como pueden ser los códigos deontológicos de médicos

o científicos) que pudieran ser adoptados moral e internamente por los miembros de la organización. En este punto es interesante la figura de un líder o referente organizacional para sensibilizar y contagiar a los grupos.

El quinto mecanismo es la *transparencia y rendición de cuentas*, que propone la institucionalización de un monitoreo constante de la organización por parte de auditorías externas y públicas, compartir los resultados de las mismas y la protección de anonimato contra los denunciantes. Este tipo de mecanismo puede jugar un rol relevante en épocas de crisis fiscal o escenarios de un fuerte desprestigio de la institución.

El sexto y último mecanismo es el de *transferencia de confianza*. La recomposición de la confianza se buscaría mediante la asociación o acercamiento a una organización que goce de confianza o siguiendo un proceso objetivo y externo que garantice que se alcanzan ciertos estándares objetivos de calidad. Ejemplos de estos son las certificaciones, membrecías, afiliaciones y/o premios.

En síntesis, los tres trabajos analizados destacan que la confianza dañada puede ser restaurada cuando los individuos observan una serie de acciones consistentes y combinan diferentes mecanismos que busquen restablecer el afecto y respeto hacia la organización a la vez que revertir los sentimientos negativos hacia ella. En casos de eventos antiéticos o escándalos de corrupción, las respuestas inmediatas y de rechazo contundente son el primer paso. Luego debe indagarse lo sucedido para poder explicarlo hacia dentro de la organización y comunicarlo hacia fuera.

Lo cierto es que una estrategia de recomposición de la confianza no se agota en una medida ni en actos simbólicos como disculpas² (aunque estas sean útiles como primera medida). No debe subestimarse a los usuarios, clientes o sujetos afectados por una organización, y debe tratarse de entender tanto el hecho o acto del que deriva la desconfianza como el contexto político, social y económico en donde se inserta para dar una respuesta integral y eficaz al problema. Las disculpas y compensaciones no alcanzan si no hay cambios estructurales y culturales y de controles formales e informales que prevengan hechos futuros. Las medidas de apertura y transparencia pueden ser útiles para reconducir el camino y recomponer el vínculo dañado.

Un ejemplo interesante para ilustrar este enfoque es el esfuerzo por recuperar la confianza pública ante un escándalo de corrupción como la EXPO de

² Las disculpas para ser efectivas deben contener: la explicitación clara de la disculpa, las expresiones de remordimiento, la oferta de restitución, el autocastigo y la petición de disculpas. Si a esto le sigue una promesa de comportamiento ejemplar en el futuro y una explicación de la transgresión, la disculpa tiene mayor efecto (Schweitzer *et al.*, 2004).

Milán en 2015. A raíz de una serie de denuncias de fraude en la asignación de contratos de construcción de la infraestructura de la EXPO y del arresto de seis personas en 2014, la Autoridad Nacional Anticorrupción y la OECD firmaron un memorándum de supervisión que incluía supervisión financiera, adjudicación de contratos y notas legales y de gobernanza. A ello se sumó un ejercicio de transparencia general que consistió en reflejar en una página web todo lo anterior. Las nuevas regulaciones y el asociarse a instituciones internacionales que gozan de confianza contribuyó a evitar ilegalidades y corrupción, a la vez que garantizar la consecución de la obra con integridad y transparencia, reconstruyendo así la confianza en la institución (OECD, 2016).

2. CREACIÓN DE LA CONFIANZA

Como sugeríamos al inicio, existen pocas referencias sobre cómo proceder cuando se parte de desconfianza generalizada o crónica hacia las instituciones. No estamos ante un hecho aislado que viola la confianza, sino en una situación donde los escándalos de corrupción refuerzan la apatía y el desinterés en las instituciones en general.

En escenarios como el latinoamericano, la falta de confianza está asociada históricamente a un fracaso del Estado y de la institucionalidad formal, y a la pervivencia de otros órdenes e instituciones informales como reguladores eficientes de la convivencia. Los ciudadanos no se sienten parte de un colectivo social o creen que el Estado los ignora o se desentiende de ellos Güemes y Wences, 2019).

La relación de los ciudadanos con sus instituciones es pragmática y no existe un sentimiento de apego, respeto o confianza hacia las organizaciones formales que sea independiente de las personas que trabajan en ellas o de aquellas que las gobiernan. Cuando se puede obtener algún servicio, se siente más como una conquista personal frente a un rival antes que como la realización de un derecho. Esto conduce a que no existan percepciones de confianza asimilables a las que se pueden obtener en otras latitudes (Nino, 1992; García Villegas, 2010).

Se trata de un círculo vicioso del que es difícil salir, y que obedece a un dilema de acción colectiva: la desconfianza en los demás conduce a que uno se comporte de modo oportunista en tanto cree que los otros harían lo mismo si tuvieran la opción. Paradójicamente, los ciudadanos están dispuestos a comportarse de modo correcto siempre que los demás también lo hagan. Para romper esta trampa (además de cambios estructurales) deben crearse nuevas memorias colectivas donde una idea de *nosotros* articule relato y suerte individual con la social, se compartan metas y expectativas futuras (Rothstein, 2000).

Las soluciones a este tipo de desconfianza no han sido cabalmente desarrolladas en la literatura. Probablemente existe una especie de derrotismo, un convencimiento de que nada se puede hacer en el corto o medio plazo. Evitando caer presa de la fatiga y agotamiento que genera el pensar que debe esperarse el cambio estructural para luego pensar en estas cuestiones, en este trabajo recurrimos a la literatura existente buscando pistas sobre cómo afrontar el desafío y poner el tema sobre la mesa.

El trabajo de Berman (1997) nos resulta de gran utilidad para iniciarnos. Analiza tres estrategias que implementan los Gobiernos para luchar contra el cinismo: información, participación y reputación, entre las que destaca la importancia de las participativas como las más efectivas.

Tabla 6. *Estrategias de gobierno de lucha contra el cinismo ciudadano*

Tipo de estrategia	Objetivo
Comunicación e información	Explicar lo que se hace desde el Gobierno
Participación	Sentirse parte del gobierno e incorporarlos en los procesos de decisión pública
Reputación	Comunicar mejor lo que el Gobierno hace

Fuente: elaboración a partir de Berman (1997).

La primera de las estrategias, la *informativa*, tiene por fin que los ciudadanos conozcan todo lo que el Estado hace por ellos, que tomen conciencia de los servicios públicos a los que acceden regularmente y que no relacionan con el Estado. Esta estrategia busca desmontar los prejuicios negativos y generales que están difundidos en la sociedad (burofobia) y que no están acompañados necesariamente de experiencias negativas de interacción, sino que responden a un clima generalizado de rechazo a lo estatal, a un desencanto expandido (Del Pino, 2005). Como acciones concretas, Bergman cita mecanismos de comunicación donde las instituciones expliquen de modo claro lo que hacen y cómo lo hace (su desempeño). Estas estrategias, que podrían entenderse como ejercicios de transparencia y rendición de cuentas, son un esfuerzo por vincularse con los ciudadanos, explicando cómo se atiende, balanceando intereses diferentes y mostrando cuáles fueron los resultados y usos de los impuestos recaudados.

La segunda estrategia apela a incorporar a los ciudadanos en la gobernanza de lo social. *Mecanismos participativos* como audiencias públicas, presupuestos participativos, iniciativas deliberativas, diseños colaborativos, uso de

paneles para tratar cuestiones que suscitan controversia, etc. son algunas de las propuestas. Esta línea de trabajo propone que la participación ciudadana fomenta la cultura cívica y aumenta la legitimidad de los marcos discursivos que acogen los procesos democráticos, desarrolla la tolerancia, reduce la distancia entre funcionarios públicos y ciudadanos, mejora la empatía e integra diferentes puntos. Estas acciones pueden ser clave para construir ciudadanía y democracia sustantivas y luchar contra el cinismo (Güemes y Resina, 2019).

Un estudio cualitativo realizado en Atlanta, ciudad estadounidense con un núcleo urbano y región metropolitana extensa y populosa, demuestra cómo: a) procesos participativos donde los funcionarios públicos se acercan física y socialmente a donde habitan los ciudadanos permite recortar distancias y remover barreras asociadas a la autoridad e iniciar la confianza, y b) entablar procesos participativos donde los objetivos de proyectos y servicios se deciden con la ciudadanía es una forma de compartir poder en la toma de decisiones y sirve para sostener la confianza de la ciudadanía en los funcionarios (Corbett y Le Dante, 2018).

En sentido similar, el estudio de Wang y Wan Wart (2007) analiza la confianza que suscita la participación pública directa o indirecta de los ciudadanos en la articulación o evaluación de objetivos administrativos, niveles de servicio, pautas administrativas y resultados generales en una muestra de ciudades estadounidenses de más de 50 000 habitantes. Sus resultados indican que la confianza pública aumenta cuando en los procesos participativos los funcionarios públicos demuestran integridad, honestidad y liderazgo moral y cuando la ética se institucionaliza en el gobierno a través de sesiones de capacitación, talleres, códigos de ética y similares.

La tercera estrategia se complementa con la primera y busca construir una *reputación* de la institución yendo más allá de la información y avanzando en la comunicación de aquello que se hace bien. Entran aquí la difusión de premios o distinciones obtenidas, responder de modo adecuado y ágil a los comentarios negativos que los ciudadanos hacen en medios, diseñar campañas para mejorar la imagen, demostrar el compromiso con sanciones a comportamientos antiéticos o informar regularmente de los estándares éticos que se manejan en la institución.

Un ejemplo de iniciativas que responden al primer y tercer modelo es la plataforma Colibrí, desarrollada por la Veeduría Distrital de Bogotá (Colombia). Esta herramienta se crea en 2017 y permite realizar el seguimiento de los compromisos que suscriben organizaciones ciudadanas con la Administración distrital en Bogotá. Su propósito es fortalecer la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el control social para recuperar la confianza en instituciones municipales. Los resultados, aunque preliminares, ilustran cómo el esfuerzo es bien recibido y reconocido positivamente

por espacios y organizaciones que tenían visiones negativas de la institución (Veeduría Distrital, 2018)³.

Un ejemplo de la segunda estrategia es el proceso participativo vinculados al desarrollo de planes de gestión de las Cuencas Internas de Cataluña, que duró cinco años y estuvo a cargo de la Agencia Catalana del Agua (Departamento de Medioambiente). Dicha experiencia permitió a las personas y funcionarios conocerse y conseguir familiaridad, superar distancias y empezar a creer en el otro como base de la confianza. Para ello resultó clave: a) un diseño del proceso participativo con reglas claras y una gestión sincera de las expectativas, sin despertar falsas esperanzas ni esconder potenciales problemas y limitaciones; b) una conducción del proceso capaz de generar relaciones de respeto mutuo (donde se aborde el desacuerdo y se establezca una forma de gestionar y convivir con esas diferencias); c) el tiempo extendido que permitió la construcción de las relaciones (calendario pausado con oportunidades para una interacción continua que permita conocer y reconocer al otro), y d) la participación activa de responsables y técnicos públicos con capacidad de decisión (esto dota de credibilidad al proceso mismo y permite responder mejor a los interrogantes y las propuestas de los participantes) (Brugué *et al.*, 2018).

En el apartado que sigue avanzamos sobre los lineamientos que dejamos meramente esbozados y sin desarrollar en un trabajo previo (Güemes y Brugué, 2017) y presentamos una hoja de ruta que ofrece claves para desarrollar un plan de creación de confianza en las organizaciones públicas en escenarios de apatía y problemas estructurales. Claramente no es lo mismo diseñar estrategias de creación de la confianza para una Administración de gobierno subestatal que para una oficina específica a nivel estatal o un área de servicios públicos municipales. Es preciso en cada caso un diagnóstico ajustado a fin de que las soluciones sean eficaces y tener presente que la confianza que se genere en una organización no es fungible ni se traslada automáticamente a otras organizaciones u otros niveles de gobierno (Morgenson *et al.*, 2011).

IV. HOJA DE RUTA PARA LA CREACIÓN DE LA CONFIANZA

La propuesta que presentamos a continuación tiene como objetivo eludir remedios generalizados, así como el isomorfismo en materia de respuestas. La hoja de ruta busca dar pautas de acción y un protocolo de seguimiento con preguntas y propuestas metodológicas que pueda ser útil a los actores políticos y funcionariales que se aventuran en la titánica tarea de crear confianza para

³ Véase: <http://colibri.veeduriadistrital.gov.co/> [último acceso 17 de junio de 2020].

poder entablar relaciones colaborativas. Está claro que la misma tiene poder limitado donde las condiciones estructurales del sistema son adversas, pero lo mismo sucede con la lucha anticorrupción en países corruptos: a pesar de que parece imposible cambiarlo, los esfuerzos y hojas de ruta no se detienen.

Tabla 7. *Hoja de ruta para la creación de la confianza*

DIAGNOSTICAR	RESPUESTA INTEGRAL	CLAVES CAMBIO CULTURAL
Conocer y comprender la historia y actualidad de la AP del lugar	Dimensión racional : información, transparencia, comunicación	Promover herramientas y procesos deliberativos entre funcionarios y ciudadanos
Identificar y definir cuál es la organización de la AP sobre la que trabajaremos	Dimensión afectiva : propuestas de participación ciudadana y encuentro	Crear ambientes que promuevan la creatividad y rompan el pensamiento de grupo
Diferenciar y caracterizar las principales causas de la desconfianza	Dimensión social : trabajar estereotipos negativos y desarrollar imaginarios colectivos	Institucionalizar comunidades de prácticas, <i>labs</i> y espacios de experimentación

Fuente: elaboración propia.

1. DIAGNOSTICAR

Diagnosticar correctamente es el primer paso y supone indagar en los contextos y entornos de una organización como hacia dentro de la misma y observar su modo de vincularse y relacionarse con el afuera para identificar causas, mapear factores y definir los rasgos y dimensiones de la desconfianza.

Lo suyo es empezar por comprender en profundidad el tipo de Administración pública sobre la que se trabaja. Preguntas orientativas: ¿cómo es y qué historia tiene el sistema burocrático sobre el que trabajaremos? ¿Qué reformas recibió recientemente? ¿Se implementan en dicha organización iniciativas de participación y gobierno abierto? ¿Cuáles son los resultados?

En segundo lugar, se procede identificando y definiendo cuál es la organización específica sobre la que se busca crear confianza. Proceder de lo general a lo particular: ¿qué tipo de organización dentro de la burocracia queremos cambiar? ¿Qué tipo de personal? ¿Qué ámbito de actuación tiene: nacional, regional, local o barrial? ¿Es dicha institución proveedora de servicios públicos

generales, como un Ministerio de Defensa, o de bienes públicos concretos como puede serlo un centro de asistencia social barrial?

En tercer lugar, es fundamental diferenciar y caracterizar las principales causas de la desconfianza en la institución: ¿se trata de una percepción asentada en la evaluación del servicio o producto que da la institución, en el modo en que se desarrolla el proceso y ejecuta la atención o servicio al ciudadano, o en un prejuicio generalizado? ¿Se han realizado encuestas o desarrollado indicadores para medir la satisfacción de los ciudadanos con los servicios o bienes que la organización presta, con su atención al público o con la propia organización?

Las herramientas metodológicas para esta primera etapa deberían combinar análisis de bases de datos oficiales y encuestas ciudadanas con estrategias de análisis cualitativos como entrevistas, etnografías o grupos de discusión. Desarrollar un buen diagnóstico requiere tiempo y recursos para su desarrollo. Invertir en ello es necesario si se quiere avanzar con certeza en los próximos pasos (COI National Centre for Public Sector Innovation, 2018)

2. RESPUESTA INTEGRAL

Las estrategias de respuesta para la creación de confianza deben ser multidimensionales y complementarias. Si la confianza tiene tres dimensiones (racional, afectiva y social), habrá que trabajar en todas. Conocer el principal factor que está afectando la confianza ayuda a visualizar dónde priorizar, pero sin restar atención a las otras dimensiones. Probablemente, sea conveniente generar estrategias sectorizadas y específicas teniendo en cuenta diferentes públicos. La ciudadanía no es una unidad homogénea y, por tanto, las estrategias de revinculación deberían atender esta diversidad.

Los sujetos, en general, no saben cuál es el desempeño de las instituciones en tanto solo interactúan limitada o esporádicamente con ellas. Por ello, proveer información sobre su funcionamiento es fundamental pero no suficiente para mejorar sus creencias y la imagen sobre la misma (James, 2010).

Cuando los ciudadanos forman sus juicios sobre la legitimidad de las autoridades se interesan mucho más en aspectos del proceso como son la justicia, la imparcialidad (no favoritismo), la equidad (distribución y atención según sus necesidades), el respeto y la cortesía (trato amable) y la honestidad (no corrupción) que en los resultados concretos de la acción, incluso cuando esos resultados van en contra de sus propios intereses. Los juicios están más ligados a cuestiones éticas que a los potenciales resultados o a la deseabilidad o no de las decisiones (Van Ryzin, 2011).

En lo relativo a la dimensión de afectividad de la confianza, cabe destacar las estrategias de *marketing* de la organización y de creación de una identidad inclusiva y de cómo el respeto mutuo entre los actores y la búsqueda de metas

compartidas puede ser importante. En este caso cobra relevancia el liderazgo de quien comande el proceso, las narrativas identitarias que se usen, de lo inclusivas que sean y su capacidad movilizadora (Gillespie *et al.*, 2014: 394).

Las políticas de gobierno abierto pueden ser también funcionales en la creación de confianza. Sin embargo, tales políticas crean confianza siempre que lo que los ciudadanos encuentren dentro del gobierno sea digno; si no, puede suceder lo contrario y tener efectos disfuncionales (Bouckaert, 2012: 106-107).

3. CAMBIO DE CHIP

Si asumimos que la creación de confianza depende en buena parte de un cambio de funcionamiento y de actitud de los propios funcionarios públicos y de la ciudadanía en su manera de actuar y de ver el mundo, entenderemos que esto no puede ocurrir de la noche a la mañana. El cambio cultural es más una maratón que un *sprint*, y en este camino la literatura apuesta por:

- a) introducir herramientas y procesos de democracia deliberativa que reúnan funcionarios y ciudadanos, les permitan verse y escucharse y aprender a trabajar juntos (Yang, 2006; Brugué *et al.*, 2018). Esto permite desarrollar perfiles de funcionarios con nuevas lógicas, actitudes, y maneras de hacer dentro del Gobierno que contribuyan a reprogramar la AP. La idea de reclutar los *geeks in jeans*⁴ tiene cada vez más sentido en términos de atracción de talento, pero especialmente de introducir nuevas lógicas y formas dentro de la Administración (Sylvester, 2013);
- b) diseñar estrategias que alteren el pensamiento grupal y/o de enjambre que conduce a la uniformidad de ideas y comportamientos que refuerzan el conformismo. Crear ambientes que promuevan la creatividad y un nuevo *back office*⁵, siempre teniendo como referencia los valores y garantías de lo público (Ramió, 2017);
- c) fomentar el desarrollo de las comunidades de prácticas, los *labs*, las cocinas de innovación y demás espacios de experimentación. En estos

⁴ La idea de *geeks in jeans* hace referencia a una nueva generación de jóvenes creativos que visten informalmente, como lo hacía Steve Jobs, y se van integrando en estructuras e instituciones cuestionando no solo los modos de vestir, sino de hacer las cosas.

⁵ *Back office* es una idea que se ha popularizado para referir a la trastienda de una oficina u organización, a los códigos y maneras de operar que no se ven pero resultan fundamentales para entender el producto final.

escenarios es donde se generan prácticas informales proclives a innovar y desarrollar nuevas formas de pensar que sirven para devolver el sentido y placer de hacer cosas por el bien común que los funcionarios públicos, agobiados y extenuados, han ido perdiendo (Rey, 2018; Mulgan, 2014).

Los desafíos en esta materia son los más arduos, pero no por ello deben dejarse fuera de tratamiento. Si nuestro modelo de gobierno apuesta por la la cogestión y la cocreación de políticas, se requiere una nueva cultura que genere patrones de hacer las cosas de modos innovadores, creativos, dialógicos y transparentes. Los trabajos de Bichieri (2016) en relación con el cambio de normas sociales son un punto de entrada relevante y a tener en cuenta por quienes estén interesados en el cambio cultural.

V. CONCLUSIONES

Dada la importancia del tema, y el interés que despierta entre académicos, políticos y *practitioners*, va siendo hora de que la tematización de la confianza se complejice y su tratamiento reconozca las diferentes dimensiones que la componen. La confianza en las instituciones tiene un correlato cognitivo/racional, otro afectivo/emocional y otro sociológico/rutinario. La tarea de trabajar en los tres frentes es complicada y requiere de un análisis caso por caso y en profundidad; de otra manera se corre el riesgo de simplificar y apostar por lo fácil, que no es necesariamente sinónimo de eficaz.

Asimismo, la confianza puede dirigirse a diferentes objetos sean personas o instituciones. Si centramos el foco en la Administración pública, es importante que se entienda que hay al menos tres factores que conducen a los ciudadanos a confiar en ella: la calidad y cobertura de los servicios públicos y la satisfacción que se encuentra en ellos; la imparcialidad y justicia con la que se gestiona la provisión de dichos servicios públicos, y las imágenes sociales positivas y negativas que sobre la institución se han construido históricamente. Las respuestas de reparación o creación no deben ignorar ninguno de los tres, pero están obligadas a analizar en el caso concreto cuál es la que tiene mayor peso explicativo y actuar con especial énfasis en ella.

El objetivo de este trabajo es resumir y sistematizar lo que se sabe sobre reparación y creación de confianza, generar un marco analítico que permita abordar escenarios y contextos diferentes y actuar como catalizador de nuevos trabajos académicos sobre el tema, a la vez que promover una guía que sirva a quienes están interesando en explorar estos temas desde las instituciones. No es un trabajo empírico en el que se presentan resultados, sino una propuesta

de análisis diferenciado que propone un marco desde el cual comprender un fenómeno complejo, a la vez que actuar en él. Se trata de combatir el pesimismo y la desesperanza mediante la apertura de caminos alternativos, configurar una intención y deseo de cambio, la meta a la que queremos llegar, y crear el canal para que se haga realidad (Mejía Arango, 2019; Mockus, 2019).

Uno de la metas de este trabajo era prestar atención a escenarios donde la confianza es especialmente baja desde siempre. Por ello, se considera importante diferenciar casos donde la confianza se ha roto o dañado de otros donde nunca existió o se confunde con la apatía. Esta caracterización resulta útil para pensar latitudes como la latinoamericana, muy diferentes a la europea y anglosajona, pero también para actuar a conciencia según el tipo de organización de que se trate. Ello supone que, previo a lanzar una estrategia de reconstrucción o creación de la confianza, es conveniente una caracterización no solo de la historia de las relaciones entre ciudadanía e instituciones, sino también una arqueología de la organización concreta sobre la que se buscará trabajar.

Si estamos ante un caso de ruptura o debilitamiento de la confianza, la combinación de herramientas que ofrece la literatura puede ser de utilidad. En este sentido, centrarse en los afectados es clave, así como también el desarrollar una estrategia integral que incluya visibilizar hechos que contribuyeron a romper o tensar los vínculos entre una organización y sus usuarios o destinatarios, encontrar los mecanismos adecuados para penalizar y castigar al responsable y la redefinición de nuevas reglas de juego.

Si, por el contrario, nos enfrentamos a una falta de confianza asociada a apatía o cinismo, la tarea que acometer es más compleja y demandará mayores esfuerzos, pues se trabaja en un contexto adverso. Para facilitar esta tarea y evitar la angustia y desazón que suelen generar estos escenarios, que conducen la mayor parte de las veces a un pesimismo y derrotismo anticipado («nada se puede hacer»), proponemos la hoja de ruta. No se trata de una caja de herramientas, sino, muy al contrario, una guía de viaje para ser completada y detallada por aquellos que se embarcan en él. La hoja de ruta solo indica pasos relevantes, puntos calientes y tareas que deben acometerse, pero no define ni caracteriza las mismas en tanto no existe una talla única ni un camino unívoco. Es una guía que construir y definir por aquellos actores que se lancen a la tarea y que tendría mucho sentido que se definiera y precisara en colaboración con los afectados e interesados, sean estos usuarios o ciudadanía en general.

Antes que un punto de llegada o una receta infalible, ofrecemos un punto de partida para abrir el debate y revertir colectivamente aquello que tanto daño hace a sociedades que buscan reforzar su democracia, profundizar su desarrollo y mejorar la eficacia de sus Estados. Está claro que construir o sostener laberintos es imprudente y hace que quienes los sufren sientan confusión y humillación, animándolos a construir sus propios laberintos como venganza.

Hablar y compadecerse de la falta de confianza, asumir que ello no puede cambiarse y dar por perdido todo esfuerzo para cambiar las cosas, es caer presos del pesimismo de la inteligencia, de la pasividad política de la voluntad y del escepticismo hacia el porvenir. Se necesita entablar y experimentar estrategias políticas que se asienten en la realidad específica de cada caso y a partir de ahí intentar crear o reparar una confianza que se antoja central para la gobernanza social, la democracia y el desarrollo.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arrow, K. (1974). *The Limits of Organization*. New York: Norton.
- Bachmann, R., Gillespie, N. y Priem, R. (2015). Repairing Trust in Organizations and Institutions: Toward a Conceptual Framework. *Organizational Studies*, 39 (9), 1123-1142. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0170840615599334>.
- Berman, E. (1997). Dealing With Cynical Citizens. *Public Administration Review*, 57 (2), 105-112. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/977058>.
- Bicchieri, C. (2016). *Norms in the wild: how to diagnose, measure, and change social norms*. New York, NY.: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190622046.001.0001>.
- Bjørnskov, C. (2006). The multiple facets of social capital. *European Journal of Political Economy*, 22, 22-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.05.006>.
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60 (1), 91-115.
- Brixí, H., Lust, E. y Woolcock, M. (2015). *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington: World Bank. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0456-4>.
- Brugué, Q., Feu, J. y Güemes, C. (2018). Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática. *Revista de Sociología e Política (Brazil)*, 26 (67), 129-152. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1678987318266707>.
- Campos Acuña, C (2017). Encaje del SALER en el nuevo marco legal de lucha contra la corrupción: una herramienta de compliance. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 5, 16.
- COI National Centre for Public Sector Innovation (2018). A guide to evaluating public sector innovation. The National Centre for Public Sector Innovation. Disponible en: <https://bit.ly/36p27HH>.
- Coleman, J. (2001). Capital Social y creación de capital humano. *Zona Abierta*, 94/95, 47-81. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/228943>.
- Corbett, E. y Le Dante, C. (2018). Going the Distance: Trust Work for Citizen Participation. En *Proceedings of the 2018 CHI conference on human factors in computing systems* (pp. 1-13). New York: ACM. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/3173574.3173886>.

- De Greiff, P. (2009). El esclarecimiento de la verdad, confianza y la norma de derecho. En M. Bergman y C. Rosenkrantz (coords.). *Confianza y Derecho en América Latina* (pp. 217-236). México: CIDE; Fondo de Cultura Económica.
- Del Pino, E. (2005). Attitudes, Performance and Institutions. Spanish Citizens and Public Administration. *Public Performance and Management Review*, 28 (4), 512-531.
- Denise, L. (1999). Collaboration vs. C-Three (Cooperation, Coordination, and Communication). *Innovating*, 7 (3), 25-35.
- Easton D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons.
- García Villegas, M. (2010). Individuos sin sociedades. Sobre la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. En M Villoria Mendieta y M. I. Wences Simon (coords.). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras* (pp. 135-158). Madrid: Catarata.
- García-Pelayo, M. (1974). *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Madrid: Alianza.
- Gillespie, N., Dietz, G. y Lockey, S. (2014). Organizational Reintegration and Trust Repair after an Integrity Violation: A Case Study. *Business Ethics Quarterly*, 24 (3), 371-410. Disponible en: <https://doi.org/10.5840/beq2014437>.
- Goodsell, C. (1985). *The Case For Bureaucracy*. New Jersey: Chatam House Printing.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/225469>.
- Güemes, C. (2019). Marco conceptual: confianza y cohesión social. En V. A. Eurosocial, Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina (págs. 7-29). Madrid: EUROSOCIAL.
- Güemes, C., & Brugué, Q. (2017). Confianza y Gobierno Abierto en América Latina. En A. Nasser, & A. R. Ramírez- Alujas, Desde Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe: hacia una nueva arquitectura para enfrentar los desafíos de la agenda 2013 para el Desarrollo Sostenible (págs. 253-282). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Güemes, C., & Resina, J. (2019). 'Come together?' Citizens and civil servants dialogue and trust. *Aust J Publ Admin*, 78 (2), 155-171.
- Güemes, C., & Wences, I. (2019). Comportamientos incumplidores, reflexiones sobre las emociones, motivos y contextos que hay detrás y los posibles remedios políticos. *Revista Paper*, 104 (1), 77-99.
- Guerrero, A. (2011). *Rebuilding trust in government via service delivery: The case of Medellin, Colombia*. Washington, D.C.: World Bank.
- Herreros, F. (2002). *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- y Criado, H. (2009). Social trust, social capital and perceptions of immigrant. *Political Studies*, 27, 337-355. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00738.x>.
- International Institute of Administrative Sciences, IIAS. (2014). *Improving Administrative Sciences Worldwide*. Report of International Congress of IIAS Trust in Public Administration. Rio de Janeiro.
- James, O. (2010). Performance measures and democracy: information effect on citizen in field and laboratory experiments. *Journal of Public Administration research and Theory*. 21 (3), 399-418. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq057>.

- Knack, S. y Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1251-1288. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/003355300555475>.
- Keast, R., Brown, K. y Mandell, M. (2007). Getting The Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies. *International Public Management Journal*, 10 (1), 9-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10967490601185716>.
- Kramer, R. M., y Lewicki, R. J. (2010). Repairing and Enhancing Trust: Approaches to Reducing Organizational Trust Deficits. *Academy of Management Annals*, 4, 245-277. Disponible en: <https://doi.org/10.5465/19416520.2010.487403>.
- Landau, M. (2009). La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires. *Perfiles Latinoamericanos*, 17 (34), 111-124.
- Lechner, N. (2002). *La recomposición del Nosotros: un desafío cultural*. New York: PNUD.
- Levi, M. (1998). A State of Trust. En V. Braithwaite y M. Levi (eds.). *Trust and Governance* (pp. 77-101). New York: Russel Sage Foundation.
- y L. Stoker (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3 (1): 475-507. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>.
- Lewis, D. y Weigert, A. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Force*, 63 (4), 967-985. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2578601>.
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Barcelona: Anthropol.
- Ma, D. y Yang, F. (2014). Authoritarian Orientations and Political Trust in East Asian Societies. *East Asia*, 31 (4), 323-341. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12140-014-9217-z>.
- Mejía Arango, J. (2019). Ver, mover, conmover. Cultura ciudadana para enfrentar problemas públicos. En A. Eslava (comp.). *Lo mejor de las personas. Teoría, intervención y agenda de la cultura ciudadana* (pp. 153-159). Medellín: Editorial EAFIT; Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana.
- Messner, D. (1999). Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas. En K. Esser (ed.). *Competencia global y libertad de acción nacional*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Miller, A. H. (1991). Confidence in Government During the 1980s. *American Politics Quarterly*, 19 (2), 147-173. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1532673X9101900201>.
- Morgeson III, F. V., Vanamburg, D. y Mithas, S. (2011). Misplaced trust? Exploring the structure of the e-government-citizen trust relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 257-283. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq006>.
- Möllering, G. (2006). *Trust beyond risk The leap of Faith*. Oxford: Elsevier.
- Mockus, A. (2019). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. En A. Eslava (comp.). *Lo mejor de las personas. Teoría, intervención y agenda de la cultura ciudadana* (pp. 21-43). Medellín: Editorial EAFIT; Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana.
- Mulgan, G. (2014). *The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs*. London: Social and Public Labs.
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Ariel.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>.

- Offe, C. (1999). How can we Trust our Fellow Citizens? En M. Warren (ed.). *Democracy and Trust* (pp. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511659959.003>.
- Open Government Partnership, OGP (2017). *Trust: the fight to win it back*. Open Government Partnership.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD (2016a). High-Level Principles for Integrity, Transparency and Effective Control of Major Events and Related Infrastructure. Paris: OECD Publishing.
- (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing.
- Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science*, 6, 129-142. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400000594>.
- Persson, A, Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (3), 449-471. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>.
- Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 33-50.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. y Löffler, E. (2006). *Making Quality Sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce, Co-evaluate*. Finland: Ministry of Finance. Disponible en: <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/521075>.
- Ponce Solé, J. (2018). La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 6, 1-19.
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *American Review of Sociology*, 24, 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.1>.
- y Vickstrom, E. (2011). Diversity, Social Capital, and Cohesion. *Annual Review of Sociology*, 37, 461-479. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150022>.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s8r7>.
- (2001). La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta*, 94-95, 89-104.
- Raaphorst, N. (2013). Public officials' expectations about citizens' unknown intentions and behaviour The role of trust in the public encounter. En *Proceedings from NIG Annual Work Conference*.
- Ramió, C. (2017). *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la Información*. Madrid: Tecnos.
- Rey, A. (2018). ¿Por qué hay que prototipar en la Administración Pública (y en todos los sitios)? (post-564). *Amalio Rey* [blog]. Disponible en: <https://bit.ly/3n5k4AU>.
- Rothstein, B. (2000). Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12, 477-501. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0951692800012004007>.
- (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490323>.

- (2008). *Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital?* QOG Working Paper Series, 16.
- y Stolle, D. (2002). *How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*. Disponible en: <https://bit.ly/36hAEr5>.
- and Uslaner, E. (2005). All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58, 41-72. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0022>.
- Schweitzer, M., Ordóñez, L. y Douma, B. (2004). Goal Setting as a Motivator of Unethical Behavior. *Academy of Management Journal*, 47 (3), 422-432. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20159591>.
- Sides, J. (1999). It takes two: The reciprocal relationship between Social Capital and Democracy. *Working Paper Institute of Governmental Studies*. University of California.
- Sims, H. (2001). *Public Confidence in Government, and Government Service Delivery*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Stensöta Olofsdotter, H., Frykman, J. y Rothstein, B. (2009). Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State. *Ethnologica Europaea*, 39 (1), 7-46.
- Sztompka, P. (2000). *Trust: A Sociological Theory*. Port Chester, NY: Cambridge University Press
- Sylvester, R. (2013). Geeks in jeans are the Treasury's new heroes. *The Times*, 30-07-2013. Disponible en: <https://bit.ly/33f2qCR>.
- Tillmar, M. y Lindkvist, L. (2007). Cooperation against all odds: Finding reasons for trust where formal institutions fail. *International Sociology*, 22 (3), 343-366. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0268580907076575>.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.824504>.
- Van de Walle, S. V. (2008). Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1), 45-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852307085733>.
- Van de Walle, S. y Lahat, L. (2016). Do Public Officials Trust Citizens? A Welfare State Perspective. *Social Policy and Administration*, 51 (7), 1450-1469. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/spol.12234>.
- Van Ryzin, G. G. (2011). Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants. *Journal of Public Administration Research*, 21 (4), 745-760. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq092>.
- Veeduría Distrital (2018). *Análisis comparativo del seguimiento a compromisos entre la administración distrital y la ciudadanía en cuatro espacios de participación*. Bogotá. Disponible en: <https://bit.ly/3cQsyao>.
- Wang, X. y Wan Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public Administration Review*, 67 (2), 265-278. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00712.x>.
- Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65 (3), 273-285. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00453.x>.
- (2006). Trust and Citizen involvement decision. Trust in Citizen, Trust in Institutions, and Propensity to Trust. *Administration and Society*, 38 (5), 573-595. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399706292095>.

ENTRE LA ECONOMÍA, LA POLÍTICA Y LA OPINIÓN PÚBLICA: EL NACIMIENTO DE LAS RESEÑAS ECONÓMICAS EN ESPAÑA (1737-1805)¹

Between the economics, politics and public opinion:
The birth of reviews on political economy in Spain
(1737-1805)

JESÚS ASTIGARRAGA

Universidad de Zaragoza

astigarr@unizar.es

JAVIER USOZ

Universidad de Zaragoza

juso@unizar.es

JUAN ZABALZA

Universidad de Alicante

zabalza@ua.es

Cómo citar/Citation

Astigarraga, J., Usoz, J. y Zabalza, J. (2020).

Entre la economía, la política y la opinión pública: el nacimiento de las reseñas económicas en España (1737-1805).

Revista de Estudios Políticos, 190, 259-288.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.09>

Resumen

La Ilustración europea fue el germen de una opinión pública con relevancia política. En dicho proceso participaron los textos de la naciente ciencia económica. Dichos textos, que se presentaron con formas muy diversas y novedosas, además de servir a la circulación internacional de las ideas económicas actuaron como vehículo

¹ Este trabajo se integra en el Proyecto HAR2016-77344-R. Sus autores agradecen los comentarios realizados por los dos evaluadores anónimos.

de propaganda sociopolítica. Tal es el caso, hasta la fecha no estudiado, de las reseñas de obras económicas. Estas aparecieron como un género nuevo en las igualmente novedosas revistas, ya fueran generalistas, culturales o propiamente económicas. El presente estudio revisa el conjunto de reseñas económicas publicadas en la prensa española del *largo siglo XVIII*. No es casual que las principales revistas de ese periodo incluyeran dichas reseñas, en consonancia con la importancia que fue adquiriendo la economía política como ciencia de análisis y reforma de la sociedad. A partir de dicha información, e incluyendo a sus protagonistas principales, esta investigación plantea una interpretación general del fenómeno, vinculándolo a la reforma económica y política característica de la Ilustración tardía. Dicha reforma constituirá el caldo de cultivo del cambio del Antiguo Régimen al Estado liberal.

Palabras clave

Economía política; Ilustración española; reformismo político; historia del pensamiento económico; revistas; reseñas económicas.

Abstract

The European Enlightenment was the origin of the political influence of public opinion. The writings of the fledging economic science were part of this movement. These works took different and modern formats and served as vehicles for the international circulation of economic ideas and socio-political propaganda. So far, this is the case of the still unexplored reviews on political economy, a new genre in the novel journals, whether generalist, cultural or strictly economic. This article analyses the overall reviews on political economy published in the Spanish printing press during the *long 18th century*. It is no wonder that the leading journals of that period included such reviews following the growing relevance that Political Economy gradually acquired as a science of analysis and reform. The research of these new sources suggests a general interpretation of this phenomenon, linking it to the economic and political reform characteristic of the late Enlightenment. This reform indeed will be the breeding ground for the transition to the liberal state.

Keywords

Political economy; Spanish Enlightenment; political reformism; History of economic thought; journals; reviews on political economy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA PRIMERA ÉPOCA DORADA: NIFO, DE LA BARRERA Y SAURA. III. LA SEGUNDA ÉPOCA DORADA DE LA PRENSA ESPAÑOLA: EL MEMORIAL LITERARIO. IV. LOS PERIÓDICOS RECOPIADORES: EL *ESPÍRITU DE LOS MEJORES DIARIOS*. V. LA ECONOMÍA POLÍTICA EN LA PRENSA CIENTÍFICA: LAS *VARIEDADES DE CIENCIA, LITERATURA Y ARTES*. VI. LA RESEÑA, INSTRUMENTO DE LA REFORMA SOCIOPOLÍTICA ILUSTRADA. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN

Las reseñas de obras de economía política son una innovación del siglo XVIII europeo, de la que España no fue una excepción. Por su contenido y por su forma, que incluye presentaciones diversas, las reseñas publicadas en la prensa periódica —otro fenómeno innovador del periodo— constituyen un nuevo género cuya aparición coincidió, no por casualidad, con la irrupción de otros subgéneros, como los prólogos de las obras económicas, los discursos acerca de la utilidad de las obras económicas o ciertas obras con trasfondo sociopolítico y económico que combinaban realidad y ficción.

Conforme a lo anterior, el tratamiento que se hace en este trabajo de las reseñas sobre publicaciones económicas se inscribe en una interpretación relativamente reciente por parte de la historia intelectual y del pensamiento económico, según la cual las ideas económicas constituyen una parte esencial de la renovación del discurso político de la Ilustración europea (Robertson, 2005, 2013). Esta característica es particularmente cierta y significativa respecto a aquellos contextos, como el español, en los que las ideas políticas tuvieron más dificultades de las que de por sí tenían en ámbitos menos refractarios a las reformas para expresarse en sus términos más transformadores y radicales.

Respecto a dicha función política, tal y como reflejan más expresamente otros trabajos (Usoz, 2011, 2013, 2015; Astigarraga-Usoz, 2019), la difusión de las ideas económicas durante el siglo XVIII estuvo relacionada con la propaganda destinada a preconizar una «nueva política», la propia del «dulce comercio», de acuerdo con la conocida expresión de Montesquieu, basada en la expansión del comercio y el desarrollo económico, como alternativa a la

hegemónica y tradicional conquista militar, así como a la vertiente eminentemente hacendística de las reflexiones económicas, característica de la literatura previa a la Ilustración. Sin duda, dicha «nueva política», que tuvo en Inglaterra un modelo frecuentemente expreso, implicó nuevos fines y nuevos instrumentos ligados unos y otros a la promoción de la «felicidad pública», entendida como bienestar material del conjunto de la población y no como enriquecimiento de la dinastía gobernante.

La función propagandística referida anteriormente, ligada a la también aludida cuestión de la esfera pública ilustrada, conecta con la idea más específica de que toda ciencia necesita sus lectores, de lo cual la economía política, lejos de ser una excepción, constituye un ejemplo paradigmático. Su emergencia como una disciplina relativamente autónoma a lo largo del siglo XVIII europeo, portadora de nuevos fines y modos políticos, requirió de la creación de un público letrado que se interesase por ella. Sin embargo, mientras ha aumentado nuestro conocimiento de los libros que hicieron creer a los ilustrados europeos que estaba naciendo una nueva ciencia, seguimos ignorando mucho acerca de sus lectores, como si fueran actores pasivos en ese proceso emergente, pese a que fueron los responsables de que la economía política se renovara, divulgara y enseñara, contribuyendo a crear nuevas instituciones que cimentaron su desarrollo futuro.

Como ocurrió en el resto de Europa, la prensa española contribuyó a la creación de esa nueva instancia cultural y sociopolítica que fue el «público» (Habermas, 1989; Chartier, 1987, 1995; Munck, 2001; Melton, 2009), y fue un altavoz de las nuevas disciplinas del programa de la Ilustración. En concreto, la economía política floreció en España a partir de 1760 (Fuentes, 2000; Llombart, 2000: 7-89), coincidiendo con la «primera edad de oro» de la prensa, entre 1758 y 1771, en torno a *El Pensador* (1762-1767) de José Clavijo Fajardo. Tras una década de silencio, entre 1781 —fecha de fundación de *El Censor* (1781-1787) de Cañuelo y Pereira— y 1808 conoció su principal «época dorada» (Sempere, IV, 176-198; Guinard, 1973; Sáiz, 1983; Urzainqui, 1995: 125-216; Larriba, 2013; Le Guellec, 2016). Se forjó entonces la conciencia profesional del periodista, escritor público o diarista en la terminología de la época, y de una comunidad con identidad propia en la república literaria (Álvarez Barrientos, 1990: 29-39). Campomanes, Jovellanos, Sempere, Cabarrús o Foronda exaltaron a la prensa como un instrumento de la Ilustración, es decir, de la instrucción, la crítica y el ejercicio de la razón. También constituía una vía para especializar los conocimientos y divulgarlos. Como explicaba Jovellanos, todo ello dependía de un «nuevo público» que se interesara por estos peculiares «papeles económicos», que se leían en «el café, el tocador de sobremesa o la tertulia» y que aunaban buen estilo y rigor (Jovellanos, 1786: 649).

La identificación de los lectores de esas pioneras informaciones económicas viene dándose a través de los estudios sobre las bibliotecas privadas y sobre los suscriptores de prensa, si bien esta segunda vía se ciñe al final del siglo XVIII, cuando se generalizó la suscripción (Larriba, 2013: 20-22; Le Guellec, 2016: 24-28; Fuentes, 1990: 223). En este trabajo se sigue una tercera vía: la introducción en la prensa de contenidos destinados a engendrar al nuevo lector de economía política en cuanto emergente agente sociopolítico de la reforma ilustrada. En concreto, se aborda la aparición en la prensa ilustrada española de las reseñas de publicaciones económicas.

Los primeros periódicos de reseñas de libros en Europa datan de finales del siglo XVII, de la mano de autores como Bayle o Mencke, pero el fenómeno maduró en la centuria posterior, contribuyendo a la revolución lectora del siglo XVIII, tal y como ha estudiado la historiografía, sea desde el enfoque que relaciona la esfera pública y la historia del libro (Chartier, 1987: 183-239; 1993: 13-40; 1995: 81-106; Munck, 2001: 115-153; Melton, 2009: 107-155), desde la sociología del conocimiento (Burke, 2017: 229-253) o desde la que analiza las relaciones entre la economía y la esfera pública (Astigarraga y Usoz, 2013). En definitiva, se trató de la aparición de un «mercado del juicio crítico» (Chartier, 1995: 176-178).

En el caso de España, las dos publicaciones oficiales del periodo, la *Gaceta de Madrid* y el *Mercurio Histórico y Político*, fundados en 1697 y 1738, respectivamente, ofrecían informaciones de los libros publicados en España. La segunda fue cuantitativamente más importante, con una progresiva presencia de referencias económicas (López, 1990: 303-311). Por su parte, las reseñas de tratados económicos fueron ingrediente vertebral de los dos primeros periódicos económicos especializados, el *Correo Mercantil de España y sus Indias* (1792-1808) (Enciso, 1958), y el *Semanario de Agricultura y Artes Dirigido a los Párrocos* (1797-1808) (Díez Rodríguez, 1980; Larriba y Dufour, 1997). No obstante, respecto al nuevo lector de economía, fueron decisivas las reseñas de la prensa generalista o cultural, que desde las cabeceras de inicios de los años sesenta promovidas por Nifo ya había comenzado a interesarse por esa disciplina (Astigarraga, 2018).

En las próximas líneas se analizan los perfiles de la reseña económica en la Ilustración española². El examen de los periódicos de la época arroja una

² Sin ánimo de exhaustividad, con el fin de tener una información significativa desde 1737, cuando se publicó en el *Diario de los Literatos* la reseña que hizo F. M. de Huerta de la obra de A. de Bordázar *Proporción de monedas, pesos y medidas* (1736), hasta 1805, cuando aparecieron las reseñas de algunas obras de E. B. de Condillac, H. L. Duhamel de Monceau y A. Young, en las *Variedades de Ciencia, Literatura y Artes*, a

importante actividad, así como un gran número de autores extranjeros de muy amplio espectro, que fueron difundidos en España a través de este instrumento³. La cifra de autores de reseñas es mucho menor. Hemos computado once nombres, junto a una treintena de aportaciones anónimas⁴.

II. LA PRIMERA ÉPOCA DORADA: NIFO, DE LA BARRERA Y SAURA

El *Diario de los Literatos de España* fue el primer periódico español dedicado a la publicación de reseñas. Surgido de los ambientes de la Academia de

cargo de J. Blasco, en el caso del primero, y de J. Álvarez Guerra, en los otros dos, hemos registrado 183 reseñas de obras económicas. El reciente libro de Cavaillon (2019) constituye un marco general imprescindible para el contenido de este trabajo. Para una visión transnacional, véase Pérez y Thébaud-Sorgier (2008).

- ³ Además de las referidas, dichas reseñas abordan una treintena de obras económicas anónimas o genéricamente procedentes de algunas sociedades económicas o agrarias, como las de Berna, París y Escocia, así como, sobre todo, escritos de los autores siguientes: J. Accarias de Serionne, J. Addison, P. A. Alletz, J. F. Andrezel, J. Banks, A. Young, E. Baudisson, Beguillet, G. Belloni, P. Bertholon, J. F. Bielfeld, J. F. J. Bilhon, H. S. J. Bolingbroke, C. Boutelou, G. B. Brezé, J. P. Brissot de Warville, L. G. Buat-Nançay, R. Cantillon, P. Cantos, G. R. de Carli, N. Chomel, É. Cleirac, S. Cliquot de Blervache, J. A. N. Condorcet, Th. Cooper, F. Coyer, P. Custodi, K. von Dalberg, J. A. De Bry, J. L. De Lolme, M. Delfico, V. Delpuech, N. T. L. Des Essarts, A. L. C. Destutt de Tracy, J. F. P. Deterville, A. Dickson, N. Donato, E. Dumont, P. S. Dupont de Nemours, J. B. Dupuy-Dempportes, A. Duvaure, A. Fabbroni, Ch. de Ferrières, G. Filangieri, D. Froment, R. Fulton, G. M. Galanti, G. Garnier, J. Gee, A. Genovesi, A. Y. Goguet, Gouffier, H. Marquis de Grégoire, T. Guiraudet, W. Guthrie, C. M. Guyon, F. G. von Hartig, F. A. F. von Heinitz, J. C. Herbert, F. Hervé, E. F. von Herzberg, H. C. Hirzel, F. Home, P. D. Huet, D. Hume, J. H. G von Justi, A. La Barthe, P. T. de La Forest, H. Lacombe de Prezel, G. M. Lampredi, Ch. Ph. De Lasteyrie, N. G. Le Clerc, A. F. Le Clerc, J. Ch. F. Le Gros, A. S. Le Page du Pratz, J. L. Lecointe-Marsillac, J. F. Lesperat, S. N. H. Linguet, E. Lisle, G. B. de Mably, Mr. Marcandier, F. Mazzei, G. S. de Meilhan, J. Millar, V. R. Mirabeau, T. Monticelli, L. Muratori, J. Necker, P. A. O'Heguerty, F. Pagano, A. Patriot, H. Patullo, J. Pinkerton, I de Pinto, W. Playfair, J. Priestley, G. Th Raynal, G de Réal de Curban, A. Rees, F. Risteau, J. B. R. Robinet, J. B. Rougier de la Bergerie, A. Roux, B. Rozet, F. Rozier, B. Th. Rumford, Mr. Saint-Aubin, Ch. Schedel, Serre de la Tour, D. Sestini, J. Sinclair, A. Smith, A. de Sutières-Sarcey, H. A. Tessier, A. L. Thomas, G. Toaldo, Mr. Valat, D. Vandelli, F. Véron de Forbonnais, H. M. Williams, C. B. Wadström y T. Wright.
- ⁴ C. Cladera (61 reseñas), J. Ezquerro (31), F. M. Nipho (23), J. Saura (19), J. Álvarez Guerra (6), F. A. y J. Escartín (4), M. de la Barrera (3), F. M. de la Huerta (1), J. Blasco Negrillo (1) y J. Cubié (1).

la Historia, editado entre 1737 y 1742 por Francisco Manuel de Huerta, Juan Martínez Salafranca y Leopoldo Jerónimo Puig (Velasco, 2000: 58-65), reflejaba que la producción de libros de economía era todavía exigua en España. Tan solo reseñó el libro sobre aritmética comercial del novator valenciano Antonio Bordázar (*Diario de los Literatos*, 1737: t. I, 150-179). Esto contrasta con los inicios de los años sesenta, cuando tras dos décadas de silencio volvieron a brotar los periódicos sobre información bibliográfica. En 1763, en la *Aduana Crítica* (1763: vol. II, 5) se podía leer: «La elección de los buenos libros, y su breve exposición, son los medios más oportunos para enriquecerse en el comercio literario, y en esto consiste principalmente el mérito de los extractos y juicios de las obras que se publican». Esta idea exponía la aspiración de insertar a España en el «comercio literario» de las naciones, propia de la generación de periodistas de los años sesenta, Clavijo, Barberi, Saura y, sobre todo, Nifo.

Es conocida la importancia de Nifo en el origen de la prensa española de la segunda mitad del siglo XVIII (Enciso, 1958; Maestre *et al.*, 2015), pero apenas ha requerido atención su *Diario Extranjero* (en adelante, DE), semanario efímero dedicado a reseñas. Su creación respondió a los cambios políticos y culturales producidos por la derrota franco-española en la guerra de los Siete Años (1757-1763), que condujo a España a intensificar una política de desarrollo económico. Y ello supuso reconsiderar el valor de las publicaciones económicas, consideradas por las élites ilustradas como una de las razones del auge británico. Nifo ya había abierto un espacio a dicha obras en el *Correo General, Histórico, Literario y Económico de la Europa* (1763), que comenzó a editar tras la firma del Tratado de París (1763). En su coetáneo DE, el propósito del aragonés era similar, pero más preciso: no solo instigar la edición de «papeles públicos», cuanto también la traducción de las novedades foráneas.

Esta reflexión recorría la «Idea» con la que se iniciaba el DE (Nifo, 1763: n. I). Aludiendo a los franceses, Nifo describía que «ven anunciado un libro, un experimento u otro cualquier esfuerzo de la industria y del juicio; examinan su mérito, y si reconocen que pueden aprovecharlo, lo trasplantan a su suelo». España aún debía pasar de la actitud de «mirones» a la de «actores». Su iniciativa perseguía instigar la emulación y la «envidia», para conseguir que «quienes se dedican a la ociosidad o a unos trabajos puramente especulativos [...] se dedicasen a traducir estos buenos libros» (*ibid.*: n. VIII, 116). En suma, según Nifo, de la traducción «vendrán todos aquellos provechos que hoy logran los reinos civilizados» (*ibid.*: n. I). Su DE quedaba así encuadrado en la primera ola de liberalización cultural de Carlos III, sintonizando con la importancia que diversos periodistas (además de Nifo, Barberi, Saura o Clavijo) o *escritores políticos* (Romà, Arriquíbar, etc.) atribuían a los escritos *públicos*, conforme a la política que sancionará pocos años después el Fiscal Campomanes en sus

Discursos (1774 y 1775). No obstante, la particularidad del DE radicaba en la vía escogida: a través de las reseñas bibliográficas confiaba en formar en España «una colección [...] completa de las obras que se han dado a la luz en Europa [...] una Biblioteca [...] del feliz progreso de las ciencias» (*ibid.*: n. VI, 77).

Nifo empleó fuentes diversas en la composición del DE. No obstante, como dejó entrever (*id.*; *Aduana Crítica*, vol. II, 1763, p. 15), siguió el modelo de los *Annales Typographiques* (1758-1763), semanario parisino de gran calidad y alcance que nació con el triple objetivo de dar a conocer los libros impresos en Europa, analizar brevemente sus contenidos y estimular la crítica (*Annales typographiques*, n. I, 1759, p. 3)⁵. Junto a los *Annales*, Nifo empleó otras influyentes cabeceras de la prensa francesa: *Journal des Savants*, *Nouvelles littéraires*, *Gacette Littéraire de l'Europe* o *Journal Oeconomique*. Con todo, el primero fue su fuente principal: el aragonés era igual de pulcro que el francés al ofrecer los datos bibliográficos de los libros, traducidos al español. En otras cuestiones, en cambio, se distancia de este modelo. Nifo presentaba otras rúbricas sobre botánica, física, literatura, filosofía moral y un largo etcétera. Además, sus reseñas eran más breves e introducían breves comentarios sobre la utilidad del libro en el contexto español. La vida del DE fue corta, pues fue clausurado en agosto de 1763, tras veintidós números, cinco meses después de iniciado.

El DE fue un canal de divulgación en España de las novedades literarias y científicas europeas que estaban siendo difundidas en Francia. Su raigambre ilustrada es indudable⁶. Algo similar ocurría con sus informaciones sobre la tratadística económica, que respondía a tres grupos principales. El primero incluía recensiones de las memorias de las sociedades económicas más prestigiosas de Europa, como las de Bretaña y Berna, así como de las sociedades de agricultura francesas, como las de París o Lyon, fundadas pocos años antes de la publicación del DE.

El segundo grupo reseñaba textos utilitarios y científico-técnicos, especialmente sobre economía rural, síntoma de la intensa agromanía ilustrada europea que se dio desde mediados de siglo. De ahí la notable presencia en el DE de los libros sobre la «nueva agricultura» franco-británica de Tull y

⁵ El periódico, mensual a partir de 1760, utilizó seis rúbricas: teología, jurisprudencia, ciencias y artes, bellas letras, historia y miscelánea. Fue modelo por su exquisito celo profesional: las informaciones bibliográficas aparecían en el idioma original y en francés, mediante normas de cita uniformes y de gran modernidad (las informaciones sobre los periódicos extranjeros mencionadas en este trabajo proceden de Sgard [1991]).

⁶ Sus páginas revisaron textos de Mably, Wolff, Hume, La Chalotais, Saverien, Guyon y tantas otras figuras que estaban liderando la renovación de sus respectivas disciplinas.

Duhamel de Monceau, así como de los británicos Lisle y Home, el suizo Hirzel y los franceses Dupui-Dempportes, Desplaces o Patullo, al igual que en el ámbito de la industria rural del tratado de Marcandier sobre la manufactura del cáñamo. El género alfabético sobre la economía doméstica y rural estaba representado por el *Dictionnaire domestique* de Roux.

El tercer grupo reseñaba obras de economía política propiamente dicha. La nueva tratadística francesa era prioritaria, especialmente las dos principales escuelas económicas de la Francia de su tiempo: la fisiocracia y, sobre todo, el grupo de Gournay, como fue general en España. Los ecos fisiócratas en el periódico de Nifo se limitaban a los tratados de Mirabeau y Patullo (Nifo, 1763: n. X, 192 y ss.; n. XVIII, 279). En cambio, del círculo de Gournay aparecían reseñados volúmenes diversos y significativos. La serie la abrían las *Considérations sur le commerce* (1758), una profunda diatriba contraria a los gremios atribuida a Gournay y Cliquot de Blervache (*ibid.*: n. XIII, 199-200). A continuación, *Remarques sur plusieurs branches de commerce et de navigation* (1758) de O'Heguerty (*ibid.*: n. XXI, 321-322), encendida defensa del comercio. Por último, aparecía uno de los principales productos intelectuales elaborados por ese círculo: un conjunto de tratados y traducciones reunidos en seis volúmenes por Éléazar de Mauvillon bajo el título de *Discours Politiques*. El DE hacía mención a tres de los autores editados en esa obra colectiva: Hume, Bolingbroke y Cantillon. Resulta especialmente significativo que, por primera vez en España, se identificara a este último como autor de los *Ensayos sobre la naturaleza del comercio en general* (*ibid.*: n. XXI, 321)⁷. Nifo captó el interés para su país de esas traducciones: «Francia puede aumentar su poder favoreciendo su agricultura y el comercio marítimo [...] si esto se dice de Francia, ¿qué no se podría decir de esta península?» (*ibid.*: n. XXI, 321).

Tal y como se ha indicado, en el sustrato de estas publicaciones se halla la propuesta de una política que hace protagonistas al comercio y, en general, a la actividad productiva, de manera que Nifo se alineaba con las élites ilustradas españolas que, especialmente a partir de los años sesenta, acogían con sumo interés la economía política, y a pesar de que, por su innovadora carga sociopolítica, carecía de una categoría disciplinaria propia. En los cuidados índices con los que, siguiendo los *Annales*, Nifo cerraba su DE, los textos de economía política aparecían dentro del epígrafe de «Jurisprudencia», junto a los que versaban sobre derecho natural y política.

⁷ El título en realidad es *Ensayo*, en singular. La obra había visto la luz en 1755 de forma anónima, y no sólo había comenzado a circular en España, sino que estaba llamada a conocer una notable fortuna en la Ilustración española (Astigarraga y Zabalza, 2007).

La desaparición en agosto de 1763 del DE encontró sustitutos ese mismo año en el *Nuevo Cordón Crítico General de España* y la *Aduana Crítica* (en adelante, AC), si bien solo el segundo con contenido económico. Editado por José Miguel de Flores y la Barreda, trataba de hacerse un espacio en la crítica literaria denunciando los defectos de las publicaciones recientes⁸. En efecto, sus reseñas eran más extensas, bien informadas y de notable actualidad, pero sus inmersiones económicas, escasas. Además de volver a sintetizar diversos capítulos de Forbonnais (véase nota 7), reseñó el manual de comerciantes de Cantos Benítez (1763) y la traducción española del *Éloge* (1763) de Sully por Thomas. Sobre esta segunda incidía en que la calidad de la versión española era «regular». De esta manera, la AC volvía a mostrar sin tapujos la deuda de la prensa española con la francesa. Su relevancia consistía en la exigencia de que la labor traductora fuera transparente y correcta. En cualquier caso, su propósito de enmienda tuvo poco éxito. El periódico fue más efímero que el de Nifo: cerró en febrero de 1765, tras veintiséis números.

En abril de 1765 aparecía el *Semanario Económico* (en adelante SE, 1765-1767), de Juan Pedro Saura, bajo el acrónimo de Araus (Ocampo, 2013). Alejada de la crítica literaria, la cabecera estaba orientada a las artes aplicadas, con un perfil científico y utilitario que era muy visible en sus proliferas noticias sobre la economía rural. No obstante, la *nueva* agricultura ocupaba menos espacio que el de autores más clásicos como Chomel, una de las fuentes centrales de las noticias económicas de la publicación, o Alletz, así como diversas memorias de las sociedades agronómicas europeas.

El SE también incluyó noticias sobre política (Réal de Curban) y el «comercio». Las dedicadas a este segundo aparecían bajo la forma de comentarios de libros, que contenían normalmente valoraciones del editor. Esas noticias bebían de fuentes diversas, siempre francesas, como las *Mémoires de Trévoux* o el *Journal des Savants*; no obstante, las fundamentales fueron el *Journal Oeconomique, ou Mémoires, notes et avis sur l'agriculture, les arts et tout ce qui peut avoir rapport à la santé ainsi qu'à l'augmentation des biens de famille* (en adelante, JOE, 1751-1772) y el *Journal de commerce* (en adelante, JC,

⁸ A Clavijo le acusaba de presentar como originales artículos traducidos (*Aduana Crítica*, 1763, vol. I, p. 105). Así lo mostraba la traducción de los capítulos sobre la historia del comercio de los *Éléments du commerce* (1754) de Forbonnais, cuya calidad ya había sido discutida por Nifo (Astigarraga, 2014). Respecto al DE decía De la Barreda que trataba de «copiar o traducir» obras periódicas extranjeras, pero de forma defectuosa. Sus reseñas no transmitían una información correcta del libro reseñado, pues eran «diminutas», de «sustancia reducida» y con noticias «superficiales» (*Aduana crítica*, 1763: vol. II, 13-16). De la Barreda había contrastado el trabajo de Nifo con los originales franceses, a los que él mismo recurría para publicar sus reseñas.

1759-1762); es decir, los dos primeros periódicos económicos de la historia de la prensa francesa (Steiner, 1996). En particular fue el segundo un periódico mensual editado en Bruselas por Jacques Accarias de Serionne, escritor francés exiliado en dicha capital, el que marcó la línea de información bibliográfica de Saura. El JC se hizo presente en el SE en agosto de 1765, en una nueva rúbrica de «Noticias literarias y de comercio». Allí se mencionaba el *Diario de Comercio de Bruselas*, en el que, según Saura, se exponían los principios de «un siglo que solo piensa en aprovecharse de todas las ventajas del comercio» (SE, 1765: vol. I, 227). Saura anunciaba su intención de introducir en números posteriores artículos de esta «excelente» obra. En efecto, dos meses después extractaba la «Introducción» de Serionne para el JC, en la que se defendía que la «política hace al comercio la basa de los estados». Saura lo presentaba como un periódico cuyo contenido alcanzaba no solo «la mecánica del comercio sino también su administración, de suerte que se puede contemplar como un manual de los comerciantes y código de legisladores» (*ibid.*: 228). De esta manera, a través de JC, y en menor medida de JOE, el *Semanario Económico* se erigió en un canal privilegiado de los debates económicos de la Francia de los años cincuenta. Junto a diversos manuales de comerciantes y sobre usos marítimos (Cleirac, Huet, Le Page du Pratz, etc.), Saura reseñó autores tan representativos de la emergente economía política europea como el propio Serionne, Mably, Coyer, Gee, Cliquot de Blervache o Hume (Astigarraga, 2018). A través de sus reseñas trasladó al público español algunos de los tópicos más característicos de esa ciencia, que se presentaba con un perfil diferenciado de la clásica *oeconomie*: la balanza de comercio como balanza de poder (Serionne), el *doux commerce* y la «nobleza comerciante» (Coyer), el desarrollo colonial al servicio de la metrópoli (Gee), la influencia del tipo de interés en el crecimiento económico (Blervache), la relatividad de las costumbres y leyes (Hume) o el ambicioso proyecto de elaborar un «sistema fijo de política» (Mably). La secuencia de autores pone de relieve que Saura se alineaba con Gournay y su círculo de economistas, así como la voluntad de propagar una nueva propuesta sociopolítica que hacía de la economía política su punta de lanza.

III. LA SEGUNDA ÉPOCA DORADA DE LA PRENSA ESPAÑOLA: EL MEMORIAL LITERARIO

Hubo que esperar al florecimiento de la prensa española en su etapa dorada y madura, entre 1781 y 1808, para que surgieran nuevas cabeceras sobre información bibliográfica. Esta fase se benefició del contexto más propicio para la prensa (Guinard, 1973: 219-220). Factores como la mejora de la difusión, debida al avance en las técnicas de edición y a la reducción de

los gastos postales, la campaña en defensa de la libertad de imprenta (Foronda, Arroyal, Cabarrús, etc.), la atenuación de la censura (Velasco, 2000), o el impulso desde el poder, propiciaron la Orden de 19 de mayo de 1785 de Floridablanca, la primera ley favorable a la prensa del siglo XVIII español (Larriba, 2012: 19-41; Urzainqui, 2012). No obstante, esta etapa dorada tuvo altibajos. Así, el 24 de febrero de 1791 Floridablanca decretó la supresión de todos los periódicos, salvo la *Gaceta*, el *Mercurio* y el *Diario de Madrid*, para evitar el contagio con la Francia revolucionaria (Domergue, 1981: 69-138; 1982: 147-192); pero Aranda revocó discretamente en 1792 esta decisión y la prensa vivió una nueva fase de esplendor (Urzainqui, 2009). De esta forma, el género de las reseñas de textos económicos adquirió su madurez, eso sí, a través de perfiles diversos. Uno de los periódicos más destacados de los años ochenta, el *Correo de los Ciegos* (luego de Madrid) —en adelante, CM, 1786-1791—, se convirtió en un simple altavoz para la transmisión de las sucintas novedades bibliográficas recomendadas en la *Gaceta de Madrid*.

El caso del *Memorial Literario* (en adelante, ML, 1784-1808) fue diferente. La cabecera fundada en 1784 por Joaquín Ezquerro y Pedro Pablo Trullenc, la de vida más dilatada de la Ilustración española, fue decisiva en la creación del género de las reseñas económicas (Guinard, 1973: 252-265; Urzainqui, 1992; 1990). La divulgación bibliográfica fue una de las fuerzas motrices del ML, publicación pionera en ese ámbito. Todos sus números contenían reseñas bibliográficas, agrupadas en una sección con tres rúbricas: libros impresos, reimpresos y traducciones. Esa sección se diferenciaba de la dedicada a «Memorias literarias extranjeras». Las reseñas respondían a criterios bibliográficos rigurosos y fueron cuidadosamente planificadas. En sus primeros años versaron solo sobre libros anunciados previamente en la *Gaceta de Madrid*, muestra del carácter semioficial del ML. No eran mayoritariamente traducciones copiadas de revistas extranjeras, sino que fueron elaboradas en el ML, siguiendo criterios homogéneos. Todo ello es aplicable sin excepción a los textos sobre economía política. Dejando a un lado algún precedente aislado, en el ML aparecieron las primeras reseñas de esta disciplina en la historia de España. Estas incluían las publicaciones nacionales, las traducciones y, excepcionalmente, textos inéditos en España. Todo apunta a que todo se debió a la labor personal de Ezquerro, cuya mano académica y su buena formación humanística son patentes. De hecho, la sección de crítica de libros se mantuvo estable durante la etapa en que él se mantuvo al frente del ML, hasta enero de 1805, y bajó significativamente cuando esta pasó a manos de otros editores, los hermanos José María y Mariano Carnerero (Cavaillon, 2019: 357).

Con el fin de reforzar el impacto de las reseñas del ML, Ezquerro publicó durante 1784-1791 la *Biblioteca periódica anual para utilidad de los libreros y*

litteratos (Madrid, Imprenta Real, 1784-1791, 2 vols.), un catálogo de las novedades bibliográficas anuales, muchas de ellas reseñadas ya en el ML. Su objetivo era solventar la falta en España de índices de las obras publicadas para que estas se extendieran «con más facilidad» y llegaran a públicos diferentes que ese lector interesado en las novedades culturales al que se dirigía el ML. En efecto, los principales destinatarios de la *Biblioteca* eran los literatos y, sobre todo, los comerciantes de libros (*Biblioteca*, 1785: vol. I, n. II, Advertencia, sin paginar).

La serie completa de reseñas publicada en el ML representa un listado muy significativo de los textos y las traducciones económicas que vieron la luz en las dos últimas décadas del siglo XVIII. En su primera época (1784-1791), aparecieron reseñados en sus páginas los escritos económicos de Aguirre, Arteta, Álvarez Enciso, Campillo, Cornide, Foronda (tres reseñas), Elies y Rubert, Loynaz, Marien Arróspide, Nifo, Pérez y López, Sempere, Torre Mollinedo, Zavala y Ward. También fueron habituales las reseñas de contenido agronómico y naturalista (Bowles, Castellnou, García de la Huerta, Mauriceza, Navarro y Más, Salvá y Campillo, Valcárcel, Vallemont, etc.), de las memorias de las sociedades económicas (Matritense, Vascongada, tudelana, etc.) y sobre aritmética comercial (Bails, Herranz, etc.). La cuidadosa planificación del editor se muestra en el tratamiento que recibieron obras enciclopédicas de publicación periódica, como las *Memorias* (1778-1791) de Suárez y Núñez, la *Agricultura General* (1765-1795) de Valcárcel o las *Memorias* (1787-1800) de Larruga, cuyos volúmenes eran reseñados a medida que veían la luz.

Un indicador aún más preciso de la calidad del ML procede del tratamiento de los textos extranjeros. Solo excepcionalmente figuraron algunos textos inéditos en España, como las *Observations sur le gouvernement et les loix des États-Unis d'Amérique* (1784) de Mably y la *Scienza della legislazione* (1780-1791) de Filangieri, antes de que fuera traducido. En cambio, el periódico está jalonado de una serie muy representativa de las traducciones económicas publicadas en España. Los autores reseñados fueron: Belloni, Beguillet, Bielfeld, Carli, Donato, Dupont de Nemours, Forbonnais, Genovesi, Filangieri, Hume, La Forest, Mably, Muratori, Necker, Raynal, Rozier y Toaldo (referencias concretas de las traducciones, en Llombart, 2004). El tratamiento en forma de cuidadas reseñas sucesivas que recibieron las traducciones enciclopédicas de Linneo, Rozier o Buffon a medida que iban viendo la luz sus respectivos volúmenes, y que se extendieron en algunos casos hasta la última etapa del ML, incide en la calidad de este. Las reseñas ayudan a interpretar la intensidad de la recepción en España de la literatura extranjera. Algunas no fueron de traducciones coetáneas, pero sirvieron para recordar autores especialmente influyentes (Forbonnais). Otros fueron objeto de más de una reseña.

Esto sucedió con Bielfeld (2), Belloni (2), Necker (3), Genovesi (3) y, sobre todo, Filangieri (8), lo cual refleja la importancia que se atribuyó a su obra en plena eclosión del debate constitucional en España (Astigarraga, 2005a). En otros casos, las reseñas recomendaban la obra debido a la calidad de la traducción española: así, las abundantes notas críticas introducidas por Villava a su versión de Genovesi estaban «manejadas con destreza y buen método», mientras que la utilidad de la traducción parcial y censurada de la polémica obra de Raynal realizada por el duque de Almodóvar aumentaba una vez suprimidos todos sus «desbarros».

En la segunda época del ML (1793-1801), la sección de reseñas conoció, al igual que toda la publicación, una cierta pérdida de dinamismo y actualidad. El declive se había iniciado a finales de 1790, cuando, tras la muerte de Trullenc, Ezquerro pasó a ser el artífice único del periódico, con la posible colaboración del santanderino José Calderón de la Barca. A pesar de ello, la sección de reseñas mantuvo sus criterios. Diversas obras enciclopédicas, como las de Larruga, Buffon o Valcárcel, continuaron siendo reseñadas. También se dio inicio a las de otras obras de características similares, como las *Observaciones* (1795-1797) de Cavanilles y las *Lecciones prácticas de agricultura* (1792-1795) de Vicente Seixo. En cuanto a los libros españoles, además de las memorias de las sociedades económicas, de textos sobre derecho natural (Molloy) y la economía agraria (Dieste y Buil, Carballo, etc.), se informó de los tratados de Alonso Ortiz, Antúnez y Acevedo, Campillo, Foronda, Ibarrondo, Matanegui, Marín, Martínez de Mata, Paula del Rey y, por último, Pérez y López.

En el ámbito de las traducciones, figuraron obras fronterizas —el ejemplo más significativo fue de *De l'origine des lois, des arts et des sciences* (1759) de Gouget— y sobre agronomía: en noviembre de 1797 el ML comenzó a informar de una de las traducciones centrales de la Ilustración española: el *Cours complet d'agriculture* (1781-1800) de Rozier. Sobre economía política fueron reseñadas las versiones de Accarias de Serionne, Coyer, Huet, Herbert, Risteau, Lampredi, Muratori y Smith. Tres de ellas merecen una mención particular. La de Herbert, debido a que el ML destacaba las observaciones críticas que había introducido su traductor, el aragonés Anzano (Astigarraga-Usouz, 2009). La de Accarias de Serionne, debido a que la reseña fue publicada con una veintena de años respecto de la traducción española; no obstante, con el telón de fondo de las guerras napoleónicas, la defensa que en la obra se realizaba del «espíritu del comercio» la convertía en actual: «El problema es haber ido a la guerra en vez de dirigir la política al comercio» (ML, 1794: XII, I, 423). Por último, el ML no solo dedicó dos reseñas a la obra de Smith, sino que fue un verdadero altavoz de la importancia de la traducción de Alonso Ortiz: antes de describir con detalle su contenido, se destacaban las repetidas

versiones europeas que se habían realizado de la obra en un corto espacio de tiempo.

Es perceptible el languidecer gradual de este género en el ML con el paso de los años: durante los siete años de la primera etapa (1784-1791) fueron publicadas una veintena de reseñas de autores españoles y una treintena de traducciones, mientras que durante los cinco años de la segunda etapa (1793-1797), en conjunto, apenas sumaron la veintena. A su vez, las reseñas habían crecido gradualmente hasta alcanzar el pico de ocho reseñas de textos traducidos en 1789, y decayeron a partir de entonces hasta 1797, el primer año en que no apareció ninguna de libros traducidos. Todo ello no era sino el preludio de la desaparición virtual de ese género, que se consumará en la tercera etapa (1801-1808). Entonces solo fueron publicadas de manera testimonial (Foronda y Sempere). Tan solo las sucesivas reseñas del enciclopédico *Cours* de Rozier quedaron como testimonio de un género que había florecido de la mano de Ezquerria.

Una mirada conjunta permite comprender mejor el sentido de las reseñas del ML. En primer lugar, estas no fueron seleccionadas por un criterio doctrinal: su campo ideológico fue tan plural como lo fue la economía política española de finales del siglo XVIII. También resulta muy informativa su composición. Las reseñas eran básicamente de dos tipos: las que ofrecían un breve resumen del contenido de la obra y las que describían su estructura interna. En ambos casos, eran más informativas que valorativas. La genuina labor de crítica que se atribuye a las reseñas aparecía tan desdibujada que era imperceptible: no hay una sola reseña negativa de textos de economía política en todo el ML. En este mismo sentido, no es un dato menor que se ciñeran a libros ya publicitados en la *Gaceta de Madrid*. Esta exagerada prudencia llegó a desatar los reproches de los lectores hacia los redactores (Guinard, *La presse*, pp. 256-258). Sin embargo, el ML no alteró su orientación. El objetivo último de sus reseñas era informar al público para inclinarle positivamente hacia el libro e instigar su lectura. Ajenas pues al ejercicio de la crítica, aquellas emergían como un instrumento de apoyo a la propaganda ilustrada en favor de la difusión de aquellos libros considerados útiles desde la perspectiva de la maquinaria oficial.

IV. LOS PERIÓDICOS RECOPIADORES: EL ESPÍRITU DE LOS MEJORES DIARIOS

En su estudio clásico sobre la prensa francesa, Eugène Hatin resaltó la existencia de un tipo de periódicos «reproductores». Su finalidad era compilar las novedades bibliográficas publicadas en otras revistas, francesas o

extranjeras, con el fin de multiplicar el impacto de esas novedades entre el público (Hatin, 1859-1861: vol. III, 197 y ss.). Este tipo de periódicos fue adquiriendo una notable función social a medida que la hidra periodística crecía en volumen y especialización y, debido a ello, sus lectores encontraban dificultades, no solo de índole financiera, para mantenerse al día. Por ello, es lógico que en el caso de España alcanzaran su madurez durante la etapa dorada de la prensa. De hecho, la primera iniciativa se publicó en mayo de 1781 bajo el título del *Correo Literario de la Europa* (CLE, 1781-1782; 1786-1787). Es muy probable que Nifo se hallara detrás de la misma, pues fueron dos cercanos familiares suyos, su yerno Francisco Escartín y su hermano Joaquín, quienes desde París y Madrid, respectivamente, la pusieron en marcha. El semanario fue efímero. Aparecieron 86 números, recopilados en dos volúmenes entre 1781 y 1782, y contó con un breve resurgir en otro tercer volumen, de octubre de 1786 a enero de 1787. Su fin era indagar en la diversidad europea de leyes y costumbres, para que España pudiera disponer en dos o tres décadas de un «perfecto sistema de legislación propia» (CLE, 1781: vol. I, n. I, «Advertencia al lector»). A ello se apelaba con sentido de autoridad, a pesar de su evidente disparidad metodológica, bien remarcada por los editores, a las obras de Montesquieu y Mably. Para cumplir ese objetivo, el periódico informaba sobre la actividad de las academias e instituciones europeas, invenciones de artes y oficios y noticias sobre el comercio europeo. No obstante, su espacio mayoritario lo ocupaban las reseñas de libros extranjeros que, desde el número 35, se ampliaron a los españoles. Subproducto de la prensa francesa de ese tiempo, con toda probabilidad de *l'Esprit des journaux*, la economía política ocupaba en sus páginas un espacio marginal y carecía de una rúbrica específica —se insertaba en las de jurisprudencia y política—. Hubo reseñas sobre obras menores (Loch) y sobre tratados de policía y política (como los de Robinet o Desessarts). Solo dos grandes nombres se abrían paso en su contenido. El primero era Filangieri (tres reseñas), cuya *Scienza della legislazione* se presentaba como «la maestra de la Europa en todo género de ciencias» y adecuada para abogados o gestores de la educación. El segundo era Necker, de quien se destacaba su trayectoria en la Hacienda francesa y se elogiaba su *Compte-rendu*: el «hacer pública la administración» era el fundamento de la «confianza pública» (*ibid.*: n. 15, 215-216).

El *Espíritu de los Mejores Diarios Literarios que se Publican en Europa* (EMD, 1787-1791), editado por el mallorquín Cristóbal Cladera, fue el más relevante de los periódicos compiladores españoles. Aparecieron 272 números, de julio de 1787 a febrero de 1791, primero cada tres semanas, y a partir de mayo de 1788 semanalmente (sobre EMD y Cladera, Sempere, 1785-1789; Sáiz, 1983; Urzainqui, 1995; Larriba, 2013; sobre el contenido del EMD, Guinard, 1973: 265-272 y Elorza, 1970: 119-138; dos índices del EMD, Hüttner,

2009 y Varela Hervías, 1966). Su fundación, en julio de 1787, pudo estar instigada desde la Academia de la Historia. En 1787, Cladera había intentado que le fuera aprobada una revista titulada *Biblioteca Periódica y Elemental de Ciencias, Artes, Literatura*. En el informe censor de la Academia de la Historia, contrario al proyecto, se defendía la utilidad de un «diario de las obras que salen dentro y fuera de España» (Varela, 1966: 65). Esta fue la función principal del EMD. Esta no fue una publicación especializada, sino cultural en su sentido más amplio. Estaba destinada a las élites letradas, interesadas en la actualidad de las ideas y las novedades bibliográficas. Incluía, si bien en un espacio reducido, informaciones sobre legislación, instituciones oficiales (el Banco de San Carlos o la Junta de Comercio) y sobre las sociedades ilustradas españolas y europeas (discursos o premios). Tampoco eludió los debates cruzados ni las contribuciones de sus colaboradores, entre los que figuraron autores de la talla de Foronda o Ugartiria. No obstante, su *leitv motiv* fue la publicación de reseñas e informaciones bibliográficas. El EMD era un «periódico de periódicos». Trataba de capturar el «espíritu» de diversos diarios europeos para difundir «con la mayor exactitud e imparcialidad todas las novedades curiosas o importantes» (EMD, 1787: n. I: «Idea de la obra»). Y lo hizo con un éxito indiscutible. Disfrutó de tiradas poco habituales para su tiempo (rondaban los 1400 ejemplares). Entre sus suscriptores se hallaron los principales ilustrados de su tiempo, incluido Floridablanca, secretario de Estado, quien pudo tutelar la iniciativa de Cladera (Hüttner, 2009: XI). Además, no solo circuló en la Corte, sino también en provincias y en el ultramar hispano (Larriba, 2013: 88-89).

Por medio de la divulgación de la actualidad bibliográfica, el EMD se convirtió en altavoz, cosmopolita y paneuropeo, de la actividad intelectual de las *luces* europeas durante el fértil período que transcurrió entre el nacimiento de los Estados Unidos y la Revolución francesa. La lucha contra la intolerancia religiosa, el despotismo o los monopolios económicos, y la defensa del humanismo penalista o el pacifismo, fueron temas habituales en el periódico. También lo fueron, con una naturaleza pionera en la Ilustración española, las posiciones antiesclavistas o la defensa de los nuevos derechos del hombre. Así pues, como sucedió con la prensa europea de ese momento (Chartier, 1995:180-181), el periódico fue un instrumento indiscutible de la politización de la esfera pública española y en el que mejor se percibe la instigadora contribución de la economía política a la naciente formación de la opinión pública (Usoz, 2015: 105-127; Fernández Sebastián, 2015: 203-233). A pesar de ello, operó también con líneas rojas. Las cuestiones religiosas o coloniales fueron abordadas con celo y equilibrando las posiciones extremas, más aún después de que debido a las arriesgadas opiniones de uno de sus colaboradores sobre las colonias españolas perdió temporalmente el permiso de edición.

Las reseñas bibliográficas del EMD no fueron originales, sino una mera traducción de otras extraídas de diversos periódicos extranjeros. A diferencia de lo que se considera normalmente, sus fuentes fueron en realidad muy reducidas. Su modelo fue el *L'esprit des journaux français et étrangers* (EDJ, 1772-1818), la exitosa cabecera mensual especializada en novedades bibliográficas y editada en Lieja por Jean-Louis Coster y Jean-Jacques Tutot (Guinard, 1973: 265; Hüttner, 2009: XI). A ella se sumaron otras dos: los *Annales politiques, civiles et littéraires du Dix-huitième Siècle* (APC, 1777-1792) del abogado y polémico periodista Simon-Nicholas-Henri Linguet, y el *Journal encyclopedique* (JEC, 1755-1794). Este segundo era, como el EMD, un digesto de la prensa internacional. Bimensual, fue editado en Lieja por el empresario cultural Pierre Rousseau con la ayuda de otras firmas prestigiosas (Brissot, Panckoucke, etc.). Así pues, el EDJ y el JEC ejercieron como auténticos mediadores respecto de los periódicos italianos (el *Giornale enciclopedico* de Vicenza o las *Novelle letterarie* de Florencia), británicos (*Monthly Review and British Register*, *British Magazine* o *Critical Review*), flamencos, holandeses, alemanes y portugueses que Cladera aseguró utilizar para componer su periódico (EMD, 1788: n. 124, 64). La identificación detallada de las fuentes de sus reseñas delata la influencia vertebral del EDJ, periódico «voleur y compilateur» (Hatin, 1859-1861: vol. III, 197). Por otra parte, de las 65 reseñas económicas del EMD no se conoce la procedencia de un 20%; en cuanto al resto, el EDJ acapara más del 60% y el JEN el 25%, mientras que las restantes se las repartieron el JEC y el JS.

Tres rasgos singularizaron las reseñas del EMD respecto a las publicadas por el coetáneo ML: versaban casi exclusivamente sobre textos foráneos —el EMD solo reseñó a cuatro especialistas sobre economía política hispanos: Campomanes, Sempere, el duque de Almodóvar y Clavijero—; eran normalmente extensas y adoptaban el perfil de auténticos *book reviews*; y, por último, incorporaban la crítica. Este último aspecto era muy sustancial. La crítica era entendida más allá de las habituales defensas apologeticas del honor nacional, la cultura española o de la necesidad de conformar los textos a criterios literarios correctos, para orientarse hacia un ejercicio de valoración de las obras reseñadas (Urzainqui, 2000: 519-559). Por tanto, el EMD trataba de crear un lector no solo instruido, sino también crítico. De hecho, no siempre reseñaba libros valorados positivamente y, además, introducía comentarios del editor sobre el aspecto formal o el contenido de la obra. En manos de Cladera la reseña se convirtió así en un instrumento con poderosas funciones socioculturales, informativas y de conformación de la opinión pública. La reseña suponía una vía de lectura rápida y menos costosa y multiplicaba el impacto del libro elegido entre el gran público. La copia habitual de párrafos textuales del mismo la convertía en una manera sutil de

introducción del pensamiento foráneo. Además, ayudaba a salvar los límites de la censura. El libro de Raynal, traducido parcialmente y con muchas censuras en España, fue objeto de reseñas extensas del original francés. El dedicado por Necker a la cuestión religiosa, que había sido intentado traducir sin éxito en España debido a su complacencia con el protestantismo, fue reseñado en el EMD con el intento de disponer «el ánimo del lector en favor de esta obra» (EMD, 1788: n. 123, 51).

La economía política ocupó ya desde los primeros números del EMD un espacio muy relevante. En los casi cuatro años en que se mantuvo vivo, publicó más de seis decenas de comentarios bibliográficos con ese contenido. La disciplina apareció subsumida en dos rúbricas, una de «literatura y comercio» y otra de «ciencias y artes», creadas en abril de 1788. A partir de enero de 1791, siguiendo el modelo adoptado por el EDJ a partir de 1775, esta segunda fue sustituida por otra sobre «literatura, comercio, agricultura y economía política». Al tratarse de un periódico cultural y no especializado, tampoco lo fue su contenido económico, que fue plural. En el EMD estuvieron representadas las principales corrientes de la economía política europea: la fisiocracia, a través Mirabeau y Dupont de Nemours; el círculo de Gournay, por Forbonnais; o la economía clásica: la reseña de la *Wealth of Nations* de Smith, muy elogiosa, aludía a su traducción francesa, publicada en 1790, cuatro años antes que la española de Alonso Ortiz.

Asimismo, a pesar de su deuda con fuentes francesas, las reseñas económicas del EMD se alimentaron de la pluralidad geográfica. Sobre la Ilustración escocesa se publicaron extensas notas de Smith, Millar, Priestley y Sinclair. El periódico fue también el principal transmisor en la Ilustración española de las novedades publicadas en Italia, en particular en el Nápoles borbónico, tanto en la vertiente económica como la jurídica. La primera estuvo representada por auténticos pesos pesados de la Ilustración napolitana, como Filangieri, Galanti o Delfico; la segunda por autores como Giustiniani, Mattei o Pagano. La *Scienza della legislazione* de Filangieri, con la que se abrió el primer número del periódico, ocupó un lugar sobresaliente en él. En 1787 se subrayaba que el napolitano abrazaba mejor que Montesquieu «el verdadero camino de la filosofía». Dos años después, en plena eclosión de la llegada de la *Scienza* a España, se describía su obra «como un sistema completo y raciocinado que abraza todos los ramos de la legislación» (EMD, 1787: n. 1, 12; 1789: n. 186, 169-178).

Un rasgo característico del EMD fue la estrecha vinculación que la economía política presentó en sus páginas con obras de orientación estrictamente política. Ello era un reflejo de que fue publicado en un momento en que se hacía particularmente evidente la importancia de la economía política en el naciente debate constitucional (Astigarraga, 2005a, 2005b). También en

este terreno dominó la pluralidad ideológica. En el EMD se presentaron argumentaciones enraizadas en el conservadurismo católico, en favor de la monarquía absoluta (Ferrieres) o contrarias a las posiciones políticas de Rousseau o los fisiócratas (François). Pero junto a ello se ofrecieron reseñas de las obras de Brissot de Warville o De Lolme, nucleares en la construcción del primer constitucionalismo español. También adquirió una relevancia notable la evaluación del modelo político británico. Sobre este tema la reseña más significativa fue la elogiosa dedicada a la historia *Why*, muy influenciada por Hume y Smith, del escocés Millar. Algo similar ocurrió con la creación de la república de los Estados Unidos. Sobre este tema trató particularmente la extensa reseña del libro del florentino Mazzei, colaborador de Jefferson, publicado con cuatro cartas de Condorcet sobre la unidad de la legislación y muy crítica con Raynal y Mably. La reseña destilaba simpatía hacia los principios de la nueva república: libertad económica y lucha contra los monopolios o el tráfico de esclavos.

Más allá de cualquier afán de erudición, la selección de las reseñas extranjeras realizada por Cladera cumplía también una finalidad eminentemente política: se trataba de conformar una opinión pública favorable a las reformas borbónicas. Es claro que Cladera eligió diversas reseñas para dar cobertura a las reformas fiscales coetáneas del ministro Lerena, como su política de transparencia presupuestaria —el EMD publicó los primeros presupuestos públicos de la prensa española— o su estímulo a la realización de una investigación sistemática sobre la Hacienda española. La defensa de la orientación arancelaria proteccionista, adoptada en el arancel decretado en 1782 por su antecesor Múzquiz, suscitó reseñas de autores como Cliquot de Blervache o Serre de la Tour. El trasfondo político resulta también indiscutible en la amplia atención que el EMD prestó al tema de la deuda pública: desde inicios de los años ochenta, la Hacienda española padecía déficits crecientes. Las críticas al recurso indiscriminado al endeudamiento fueron abordadas a través de las obras del francés Lesperat y los británicos Sinclair, Playfair y Priestley.

El EMD reflejó muy bien el impacto que la cuestión agrícola tuvo en la Ilustración española y europea, tanto en el plano teórico como el aplicado. En él dejaron una profunda huella la multiplicación de tratados y revistas especializadas acerca de esa cuestión. En el periódico vieron la luz memorias y experiencias agrícolas procedentes de sociedades francesas, italianas (Milán, Vicenza, Turín) o portuguesas (Lisboa), así como otras noticias provenientes de Alemania o Gran Bretaña. También fue muy visible la literatura agronómica de formato enciclopédico, debida a Rozier o a otro agrónomo francés, Sutières-Sarcey, así como los comentarios de libros de otros nombres insignes de la agronomía europea como Fabroni, Tessier, Parmentier, Vandelli o Arthur Young. La divulgación agronómica realizada a través del EMD se incardinaba

en la «nueva agricultura», caracterizada por la lucha contra los usos agrarios seculares y la aplicación a la agricultura de los saberes de ramas afines (botánica, química, etc.). El anhelo experimental que recorría la Europa de la segunda mitad del siglo XVIII se trasladó de forma impetuosa al EMD en todas las ramas de la economía rural, ya fuera el cultivo de los granos, la extensión de los prados artificiales o la divulgación del nuevo utillaje agrícola. Las numerosas informaciones que el periódico publicó sobre estas cuestiones poseían un indiscutible afán de popularizar los conocimientos y las técnicas agrícolas y se complementaban bien con el que venían realizando desde 1775 las sociedades económicas españolas.

Esta defensa de la agricultura no fue óbice para que el EMD abordara la cuestión del comercio. Diversas tipologías de textos encararon esta cuestión partiendo de una óptica plural. En un caso, las reseñas mostraban las bondades del comercio (Bertholon). En otro, introducían una narrativa favorable a él desde posiciones católicas, resaltando que sus ventajas sobre el bienestar y la dulcificación de las costumbres superaban con creces los inconvenientes en términos de devaluación de la virtud cívica (Baudisson). No obstante, en el EMD también se divulgó la vieja visión republicana contraria a las riquezas y al lujo, debido a que destruían la igualdad y el orden social (Meilhac), o la reflexión sobre las alteraciones que la sociedad del comercio generaba en las relaciones de la moral con la política (Dahblerg). Ahora bien, junto al comercio, nada refleja mejor los difíciles equilibrios internos que exigía a Cladera mantener vivo su periódico que el tratamiento del estatus económico del clero. A un lado, figuraron en él defensas de su condición privilegiada y del derecho al cobro de los diezmos (Herve); al otro, críticas encendidas de sus abusos, debido a que acumulaba riquezas y se entrometía en la vida política y civil (Rozet). Como un último elemento del EMD, ahora realmente innovador, figuraba su posición abolicionista respecto al tráfico de esclavos. Sobre ella incidía la experiencia constitucional de los Estados Unidos, pero también otras numerosas reseñas de formatos diversos, desde las reflexiones filosóficas a la narrativa de viajes. Entre todas ellas destacaba la avanzada obra de Condorcet. Así pues, siempre con el telón de fondo del EDJ o el JEC, y mucho más allá de lo que hasta ahora se ha considerado, Cladera fue esencialmente un traductor. Su labor esencial como editor del EMD consistió en seleccionar y verter al español productos intelectuales que difundieran en España la intensa actividad de las *luces* europeas y resultaran útiles desde la óptica de los problemas que encaraba la Monarquía.

El EMD fue clausurado en febrero de 1791, una vez publicados 272 números. El motivo fue la mencionada resolución de Floridablanca de 1791, que cerró la prensa ilustrada para evitar el contagio con los aires revolucionarios procedentes de Francia. El espacio de los periódicos compiladores lo

ocupó entonces la *Miscelánea Instructiva, Curiosa y Agradable* (MI). Obra de tres editores, Diego María Gallard y los hermanos Francisco y Matías Pinilla, publicó veinticinco números en cinco años (1796-1800). Concebida inicialmente como una recopilación de ensayos sobre historia, elocuencia y educación, así como de piezas literarias, a partir de su décimo número (1797) se especializó en informaciones bibliográficas. Se perfiló entonces como unos «anales de literatura, ciencias y artes sacados de los mejores escritos que se publican en Europa», que combinaban reseñas extensas con referencias bibliográficas breves. Aunque luego no fueran respetadas, una de sus ocho rúbricas versaba sobre «fábricas y comercio».

La MI era una auténtica miscelánea de temas diversos, que incluía además «cosas curiosas», dado que su objeto no era solo la instrucción, sino multiplicar los lectores de la prensa (n. I, «Advertencia al lector»). Aunque fuera uno de los primeros periódicos españoles en publicar sistemáticamente extractos de revistas coloniales (principalmente de Perú, La Habana y Guatemala), su contenido esencial procedía de los digestos recopiladores en lengua francesa. A los dos más habituales, el EMD y el JEC, se unía ahora el *Magasin encyclopédique* (1792-1816). De ellos procedían las reseñas sobre economía política. Sobre esta el periódico advertía de que se trataba de una ciencia en formación, «casi nueva», todavía no «reducida a un corto número de principios sencillos e incontestables» (MI, 1797: vol. IV, n. XI, 240). Quizás debido a ello, ofreció informaciones bibliográficas de autores tan dispares como Forbonnais, Smith, Mirabeau, Say, Bentham, Garnier, Condillac o Guiraudet. Asimismo, sus enfoques fueron muy diversos. La geografía económica y la cuestión colonial se presentaban entrelazadas con tratados sobre policía municipal (Saint-Aubin y Colquhoun) o economía social (acerca de la beneficencia y las cárceles). Por último, fue el primer periódico español en dar inicio a la difusión de los escritos del Conde de Rumford y Arthur Young, que disfrutarán de gran fortuna en España.

El MI publicó noticias sobre economía rural (Rougier de la Bergerie, Campo, etc.) y manuales de comerciantes (La Barthe, etc.), pero su auténtica especialización fueron las artes industriales. Fue un firme defensor de la maquinización, las invenciones en la industria y de la aplicación a ella de los descubrimientos científicos de la física y química. El periódico pivotaba alrededor de un liberalismo no doctrinario que se oponía a los gremios, pero defendía las funciones de la inspección de la calidad, los reglamentos industriales y, bajo determinadas premisas, los privilegios exclusivos. Su alejamiento del pensamiento smithiano es perceptible en diversos enfoques, como la cuestión impositiva. La razón puede hallarse en que fue el primer periódico español en conectar con las propuestas económicas que irradiaban desde las nuevas instituciones parisinas del Institut National y el Conservatoire des arts et métiers.

V. LA ECONOMÍA POLÍTICA EN LA PRENSA CIENTÍFICA: LAS VARIEDADES DE CIENCIA, LITERATURA Y ARTES

Las *Varietades de Ciencia, Literatura y Artes* (1803-1805, 48 números) tuvieron la finalidad de «propagar los diversos descubrimientos que se verifican en los conocimientos humanos con más prontitud que se logra por medio de los libros» (1804: año I, Prospecto, vol. I, n. I, 4). En efecto, sus fundadores veían en la prensa el medio más rápido y barato para ello, más aún cuando, como ellos subrayaban, los periódicos extranjeros proliferaban sin cesar y resultaba cada vez más oneroso y difícil mantenerse al día. Bajo la apariencia de un periódico compilador, fue sin embargo algo más que ello. El periódico aspiraba a difundir «las novedades literarias más interesantes, así nacionales como extranjeras»; por ello, reunía un conjunto muy variado de contribuciones, esencialmente memorias, discursos y reseñas. Aunque publicó artículos de colaboradores externos y aparecieron debates cruzados entre sus lectores, su contenido sustancial fue debido a los siete miembros del equipo de redacción inicial. Entre ellos figuraron literatos y científicos eminentes, como Manuel José Quintana o Juan Álvarez Guerra. A ellos se unieron posteriormente otros destacados hombres de ciencias, como Proust o Antillón.

Las matemáticas, la física, la química y las ciencias naturales ocuparon el eje central de las *Varietades*, sazonado con artículos sobre bellas artes y literatura. Fue el primer periódico español que contribuyó a la difusión de los *idéologues* franceses. De hecho, una parte notable de sus contenidos científicos provenían de las publicaciones del Institut Nationale de París. Junto a ello, Destutt de Tracy y Condillac contaron con sendas reseñas. Ambas aludían a sus respectivas traducciones españolas. En la del segundo, se elogiaba tanto la obra como la calidad de su versión española, debida a la marquesa de la Espeja.

En cuanto a su contenido económico, quedó limitado a la agricultura y la economía rural, materias integradas en la rúbrica del periódico sobre medicina y artes industriales. Sus contenidos fueron obra del ilustrado extremeño Juan Álvarez Guerra, quien figuró entre los fundadores del periódico, pero su vinculación fue más intensa en 1805, su último año. La especialización agrícola de las *Varietades* la convierten en una excepción en la prensa española, junto al mencionado *Semanario de Agricultura*, en el que también colaboró Álvarez Guerra.

Juan Álvarez Guerra fue un extraordinario divulgador sobre cuestiones agrícolas. Cuando se vinculó al periódico acababa de finalizar la traducción del *Cours* (1781-1800) del Abbé Rozier. Publicada entre 1797 y 1803, fue uno de los *key works* del pensamiento agrario ilustrado español. Al mismo tiempo, en ese momento había emprendido, junto con otros colaboradores, la traducción del nuevo *Dictionnaire* (Paris, 1803) sobre historia natural

aplicado a las artes y la economía rural elaborado en el Institut Nationale (1804: año I, n. I, 44). Según afirmaba, esa traducción se hallaba muy avanzada y contaba con el apoyo real para su impresión. Aunque también firmó algunos artículos sobre ciencias puras e historia eclesiástica, fue esta misma labor de divulgación especializada en economía rural la que desarrolló en las *Varietades*⁹.

Álvarez Guerra entendía que el progreso de la agricultura dependía del desarrollo de la botánica, la química, la mineralogía y otras ciencias auxiliares. De ahí su énfasis en la educación. Esbozó un plan de formación en esas ciencias, que se inició en las escuelas de primeras letras y culminó en las instituciones científicas de la corte. No obstante, su empeño principal era simplificar los conocimientos agronómicos para que pudieran ser comprensibles entre los labradores. Y lo mismo ocurría con las artes industriales. Su preferencia era un modelo cercano a la industria rural popular, como el curtimiento de cuero, al que dedicaba una de sus instrucciones. Se debían fomentar las artes más sencillas, pues exigían menos formación de capitales y operarios, y eran al mismo tiempo de consumo más general (*ibid.*: n. IV, 212-226). Por todos estos motivos, Álvarez Guerra ensalzaba la labor divulgativa realizada por las sociedades económicas a través de la difusión de tratados y premios, y reclamaba la creación de escuelas de agricultura. Toda esa labor se relacionaba con su pretensión de elaborar unos «Elementos de agricultura», que habrían de comprender tres partes: agricultura teórica, práctica y económica (*ibid.*: n. III, 151-159).

Por su parte, con sus reseñas trataba de solventar la escasez de libros y de lectores sobre agricultura. Entendía que con ellas se formaría una masa crítica de lectores que podría intervenir en la arena política a través de la opinión pública: pretendía, en suma, hacer «crecer el número de personas suficientes para fijar la opinión pública» (*ibid.*: n. IV, 222). Algunas de sus reseñas fueron de factura propia y actuaban como altavoz de los tratados científicos publicados por el grupo de agrónomos más prestigioso relacionado, como él mismo, con la Sociedad Matritense y el Jardín Botánico: los hermanos Claudio y Esteban Boutelou y Casimiro Ortega. Otras adoptaban la forma de discursos de factura propia. Por fin, existieron extractos que, a modo de reseñas, tradujo de los escritos del agrónomo británico Arthur Young. Más allá que meramente informativos, estos materiales se hallaban atravesados por una profunda visión crítica.

El trasfondo de la visión agraria de Álvarez Guerra fue la fisiocracia. Conectaba con ello con el perfil propio que imprimió a su traducción de

⁹ Remitió al periódico veintidós colaboraciones, doce reseñas, seis discursos originales y cuatro instrucciones sobre cultivos y artes rurales.

Rozier, que fue introducida en 1797 con un extenso prólogo de factura fisiócrata (Astigarraga-Usoz, 2007). No obstante, se imponía una labor de divulgación, pues él rechazaba la complejidad de la narrativa fisiócrata: «No se necesitan ni grandes cálculos ni la ostentación del lenguaje embrollado con que los economistas suelen dar a sus obras una importancia que no merecen; como si perdiesen algo en ser entendidos con solo leerlos» (1805: año II, n. XVI, 244).

Su cercanía a la fisiocracia era palpable en los extractos elegidos de Young. Esa selección estaba perfilada en función de los problemas de una agricultura como la extremeña o, más en general, la de las regiones españolas del interior; esto es, extensiva y anclada en los usos feudales, carente de comercio, basada en el monocultivo del grano y el empleo de «muchos brazos»; en suma, eventualmente de subsistencia y poco desarrollada. Uno de esos extractos estaba destinado a rebatir la idea de que los pueblos especializados en el cultivo de vid eran más pobres que los de los granos (*ibid.*: n. VIII, 84-97). En otro afloraba el debate sobre el tamaño de la propiedad agrícola, adelantado por la presentación de Young como un defensor del «gran cultivo» (*ibid.*: n. XIV, 94-107). Un tercero subrayaba los conocimientos de aritmética política de este para mostrar que la escasez de trigo en Gran Bretaña se debía a una legislación nociva y a que en las tres últimas décadas la población hubiera crecido más que el cultivo, por lo que urgía elegir un tamaño óptimo de cultivo (*ibid.*: n. IX, 157-166). En esos extractos traducidos, Álvarez Guerra corregía a Young introduciendo notas inspiradas por la fisiocracia. La utilización de este ideario, tanto su aparato conceptual (orden natural, producto neto, clases improductivas, circulación de las rentas), como normativo (libertad de cultivo, de precios, de comercio de granos, gran cultivo, combate contra los usos agrarios feudales, agricultura capitalista) resultaba especialmente evidente en otras de sus contribuciones a las *Variedades*: su extenso discurso original sobre los «Vicios del cultivo en Extremadura». Así pues, de la mano de Álvarez Guerra, las *Variedades* fueron el periódico español más cercano a la fisiocracia, aunque sus contenidos no procedieran de los órganos principales de la prensa fisiócrata, los *Éphémérides du citoyen* y el *Journal de l'agriculture, du Commerce et des Finances*.

VI. LA RESEÑA, INSTRUMENTO DE LA REFORMA SOCIOPOLÍTICA ILUSTRADA

Durante el siglo XVIII fueron escritas las primeras reseñas de libros de economía en España. Con orígenes en los años cuarenta, este nuevo género floreció en las dos épocas de mayor brillantez de la prensa española: los años

sesenta, por una parte, y entre 1780 y 1808, por otra. En la segunda se publicó el grueso de los casi dos centenares de reseñas identificadas en este trabajo¹⁰. Estas fueron consecuencia de la renovación de las principales cabeceras culturales y, en menor medida, sobre artes aplicadas. Fueron obra, por este orden, de Cladera, Ezquerro, Nifo y Saura. Estos cuatro grandes nombres del periodismo del setecientos español reunieron casi tres cuartas partes del total de las reseñas de autoría conocida.

Por otra parte, el fenómeno de las reseñas muestra que la economía política había alcanzado prestigio suficiente como para contar con un público propio. Se justificaba así su exitosa inclusión como un tópico más de las gacetas culturales. No es casual que el fin de los años ochenta, con su espíritu crítico con las costumbres sociales, coincidiera con la aparición de la prensa aderezada con noticias económicas. Tampoco lo es que los dos quinquenios más fructíferos en la publicación de reseñas coincidieran con dos momentos estelares del proceso de consolidación de la economía política en la esfera pública española: 1763-1767, cuando sus elites percibieron su importancia política, y 1786-1790, el momento en que se desarrolló una batalla ideológica de primer orden para la aceptación en la esfera pública de los principios de la sociedad comercial.

Efectivamente, las reseñas económicas, junto a otras nuevas formas expresivas o subgéneros literarios o paratextos, como los prólogos económicos y los discursos sobre la necesidad de los estudios económicos, fueron parte de un fenómeno de amplio espectro en el que convergen, especialmente desde la perspectiva de la historia intelectual, las doctrinas económicas, las ideas políticas y la creación de la esfera pública, la cual derivará en una opinión pública ajena a la visión peyorativa que de ella se tuvo en el Antiguo Régimen. En este sentido, el telón de fondo lo conforma el proceso de cambio del absolutismo al Estado liberal, cuyas líneas más definidas irán perfilándose durante el siglo XIX. Y en dicha transformación fueron el soporte de un discurso político renovador las ideas económicas, con su propuesta de «dulce comercio» y de mejora del bienestar material de la ciudadanía, frente a la tradicional y todavía hegemónica política de «conquista», en beneficio de la casa real gobernante y su sistema de poder y hacendístico.

Por todo ello, quizás, lo menos relevante de la producción de reseñas en la prensa española fuera su pluralismo, en tanto que los principales autores y escuelas de la Ilustración económica europea estuvieron representados. Salvo las *Varietades*, dominadas por los artículos de Álvarez Guerra afines a un agrarismo

¹⁰ Por décadas, el número de reseñas identificadas, representativo de la evolución cuantitativa referida, es el siguiente: 1730-1739 (1), 1760-1769 (45), 1770-1779 (1), 1780-1789 (67), 1790-1799 (56) y 1800-1805 (13).

cercano a la fisiocracia, no existieron gacetas de reseñas monopolizadas doctrinalmente. Más significativo resulta que, a medida que pasaban los años, la reseña fuera mostrando gradualmente perfiles más sutiles. Su función era, sobre todo, informar e instruir, es decir, crear un público nuevo que se interesara por esa desconocida «ciencia del comercio». Ahora bien, en manos de Nifo la reseña pretendía favorecer la disposición de los lectores españoles hacia las novedades extranjeras; con Saura, promover su traducción; con Ezquerro y Manegat, familiarizar a esos lectores con la tratadística económica que estaba acompañando el desarrollo de las reformas borbónicas; con Cladera, imbuir a esos lectores de espíritu crítico, con el fin de proporcionarles argumentos que les ayudaran a pensar más allá de los lindes de esas reformas oficiales; y por último, con Álvarez Guerra, de manera ya explícita, para que pudieran incidir en la esfera política a través de la formación de la opinión pública. La elaboración de reseñas de libros de economía política enlazaba así con líneas políticas, sociales y culturales centrales de la Ilustración y se convertía en un producto genuino de ella.

Bibliografía

- Álvarez Barrientos, J. (1990). El periodista en la España del siglo XVIII y la profesionalidad del escrito. *Estudios de Historia Social*, 51-53, 29-39.
- Astigarraga, J. (2005a). I traduttori spagnoli di Filangieri e il risveglio del dibattito costituzionale (1780-1839). En A. Trampus (ed.). *Diritti e Costituzione. L'opera di Gaetano Filangieri e la sua fortuna europea* (pp. 231-290). Bologna: Il Mulino.
- (2005b). La Fisiocracia en España: los *Principes de la législation universelle* (1776) de G. L. Schmid d'Avenstein. *Historia Agraria*, 37, 545-571.
- (2014). Forbonnais and the Discovery of the Science of Commerce in Spain (1755-1765). *History of European Ideas*, 40 (8), 1087-1107. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01916599.2014.968333>.
- (2018). Prensa económica de la Ilustración española (1758-1792). *Studia Histórica-Historia Moderna*, 40 (2), 199-232. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/shhmo2018402199231>.
- y Usó, J. (2007). Una alternativa fisiócrata al *Informe de Ley Agraria* de Jovellanos. *Revista de Historia Económica*, 25 (3), 427-458. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0212610900000197>.
- (2009). Política y Economía en el *Análisis del Comercio del Trigo* (1795) de Tomás Anzano. *Hispania. Revista Española de Historia*, 232, 395-421. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/hispania.2009.v69.i232.109>.
- (eds.) (2013). *Le économie politique et la sphère publique dans le débat des Lumières*. Madrid: Casa de Velázquez.
- (2019). *Realpolitik*, economía y propaganda en torno al parlamentarismo británico: el testamento político del almirante Byng (1780). *Historia Constitucional*, 20, 769-789. Disponible en: <https://doi.org/10.17811/hc.v0i20.551>.

- Astigarraga, J. y Zabalza, J. (2007). La fortuna del *Essai sur la nature du commerce en général* (1755), de Richard Cantillon, en la España del siglo XVIII. *Investigaciones de Historia Económica*, 7-3, 9-36. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S1698-6989\(07\)70182-0](https://doi.org/10.1016/S1698-6989(07)70182-0).
- Burke, P. (2017). *A Social History of Knowledge*. Cambridge: Polity Press.
- Cavaillon, J. (2019). *L'édition sous Charles IV. Les annonces de librairie des journaux madrilènes (1789-1808)*. Aix-en-Provence: Presses universitaires de Provence.
- Chartier, R. (1987). *The cultural uses of print in early modern France*. Princeton: Princeton University Press.
- (1993). *Libros, lecturas y lectores en la Edad Moderna*. Madrid: Alianza Editorial.
- (1995). *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo XVIII. Los orígenes culturales de la Revolución Francesa*. Barcelona: Gedisa.
- Díez Rodríguez, F. (1980). *Prensa agraria en la España de la Ilustración. El Semanario de agricultura y artes dirigido a los párrocos (1797-1808)*. Madrid: Ministerio de Agricultura.
- Domergue, L. (1981). *Tres calas en la censura dieciochesca (Cadalso, Rousseau, Prensa periódica)*. Toulouse: Université Toulouse Le Mirail.
- (1982). *Censure et Lumières dans l'Espagne de Charles III*. París: Centre national de la recherche scientifique.
- Elorza, A. (1970). *La ideología liberal en la Ilustración española*. Madrid: Taurus.
- Enciso, L. M. (1958). *Prensa económica del XVIII: El Correo Mercantil de España y sus Indias*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Fernández Sebastián, J. (2015). From the «voice of the people» to the freedom of the press: the birth of public opinion. En J. Astigarraga (ed.). *The Spanish Enlightenment revisited* (pp. 203-233). Oxford: Voltaire Foundation.
- Fuentes, J. F. (1990). El censor y el público. «Periodismo e Ilustración», número monográfico de *Estudios de Historia Social*, 52-53, 221-230.
- Fuentes Quintana, E. (ed.) (2000). *Economía y economistas españoles. Vol. III. La Ilustración*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- Guinard, P. J. (1973). *La presse espagnole de 1737 à 1791*. París: Centre de Recherches Hispaniques.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Enquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Hatin, E. (1859-1861). *Histoire politique littéraire de la presse en France*. Paris: Poulet Malassis et Broise.
- Hüttner, S. (2009). *Espíritu de los mejores diarios literarios que se publican en Europa (1787-1791). Índices (onomástico y de fuentes, de obras y toponímico)*. Frankfurt am Main: Peterlang.
- Jovellanos, G. M. de [1786] (2008). Dictamen sobre la oportunidad de publicar una gaceta económica. En V. Llombart y J. Ocampo (eds.). G. M. de Jovellanos, *Obras completas. Tomo X: escritos económicos* (pp. 648-651). Oviedo: Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII.
- Larriba, E. (2012). Las aspiraciones a la libertad de imprenta en la segunda mitad del siglo XVIII. En E. Larriba y F. Durán (eds.). *El nacimiento de la libertad de imprenta* (pp. 19-41). Madrid: Sílex.
- (2013). *El público de la prensa en España a finales del siglo XVIII (1781-1808)*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

- y Dufour, G. (1997). *El Semanario de agricultura y artes dirigido a los párrocos (1797-1808)*. Valladolid: Ámbito.
- Le Guellec, M. (2016). *Presse et culture dans l'Espagne des Lumières*. Madrid: Casa de Velázquez.
- Llombart, V. (2000). El pensamiento económico de la Ilustración en España. En E. Fuentes Quintana (ed.). *Economía y economistas españoles. Vol. III. La Ilustración* (pp. 7-89). Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- (2004). Traducciones españolas de Economía Política (1700-1812): catálogo bibliográfico y una nueva perspectiva. *Cyber Review of Modern Historiography*, 9, 1-14.
- López, F. (1990). Las obras extranjeras anunciadas en la *Gaceta de Madrid*. Estudio diacrónico. Elementos de una estadística. «Periodismo e Ilustración», número monográfico de *Estudios de Historia social*, 52-53, 303-311.
- Maestre, J. M., Díaz, M. A. y Romero, A. (eds.) (2015). *Francisco Mariano Nipho. El nacimiento de la prensa y de la crítica literaria periodística en la España del siglo XVIII*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Melton, J. van H. (2009). *The rise of the public in Enlightenment Europe*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Munck, Th. (2001). *The Enlightenment. A comparative social history, 1721-1724*. Barcelona: Crítica.
- Nipho, F. M. (ed.) (1763). *Diario Extranjero*. Madrid.
- Ocampo, J. (2013). El *Semanario Económico* (1765-1767): a la Ilustración por la utilidad. *El Argonauta español*, 10. Disponible en: <http://argonauta.revues.org/1926>.
- Pérez, L. y Thébaud-Sorgier, M. (2008). Les techniques dans la presse d'annonces au XVIII^e siècle en France et en Angleterre. Réseaux d'information et logiques participatives. En P. Bret, K. Chatzis y L. Pérez (eds.). *La Presse et les périodiques techniques en Europe (1750-1950)* (pp. 11-50). Paris: L'Harmattan.
- Robertson, J. (2005). *The Case for The Enlightenment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2013). Enlightenment, Public Sphere and Political Economy. En J. Astigarraga y J. Usoz (eds.). *L'Économie Politique et la sphère publique dans le débat des Lumières* (pp. 9-32). Madrid: Casa de Velázquez.
- Sáiz, M. D. (1983). *Historia del periodismo en España. Vol. I. Los orígenes. El siglo XVIII*. Madrid: Alianza.
- Sempere, J. (1785-1789). *Ensayo de una biblioteca de los mejores escritores de Carlos III*. Madrid: Imprenta Real.
- Sgard, J. (ed.) (1991). *Dictionnaire des journaux (1600-1789)*. Disponible en: <https://bit.ly/2S4XWIr>.
- Steiner, Ph (1996). Les grandes revues économiques de langue française au XVIII^eme siècle (1751-1776). En L. Marco (ed.). *Les revues françaises d'économie politique XVIII^e-XIX^e siècle* (pp. 33-78). Paris: L'Harmattan.
- Urzainqui, I. (1990). Los redactores del *Memorial literario* (1784-1808). *Estudios de Historia Social*, 52-53, 501-516.
- (1992). Crítica teatral y secularización: el Memorial literario (1784-1797). *Bulletin Hispanique*, 94, 203-243.

- (1995). Un nuevo instrumento cultural: la prensa periódica. En J. Álvarez Barrientos, F. López y I. Urzainqui (eds.). *La República de las Letras en la España del Siglo XVIII* (pp. 125-216). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- (2000). La crítica literaria en la prensa del siglo XVIII. Elementos de su discurso teórico. *Bulletin Hispanique*, 102 (2), 519-559. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/hispa.2000.5054>.
- (2009). La prensa en la época de Carlos IV: continuidades y cambios. En E. de Lorenzo (coord.). *La época de Carlos IV (1788-1808)* (pp. 87-112). Oviedo: Sociedad Española de Estudios del Siglo XVIII.
- (2012). Libertad de imprenta y prensa crítica a fines del siglo XVIII. En E. Larriba y F. Durán (eds.). *El nacimiento de la libertad de imprenta* (pp. 43-78). Madrid: Sílex.
- Usoz, J. (2011). La «nueva política» ilustrada y la esfera pública: las introducciones a la Economía en el siglo XVIII español. *Revista de Estudios Políticos*, 153, 11-46.
- (2013). Los prólogos económicos y la esfera pública ilustrada en España. En J. Astigarraga y J. Usoz (eds.). *L'Économie politique et la sphère publique dans le débat des Lumières* (pp. 83-102). Madrid: Casa de Velázquez.
- (2015). Political Economy and the creation of the public sphere during the Spanish Enlightenment. En J. Astigarraga (ed.). *The Spanish Enlightenment Revisited* (pp. 105-127). Oxford: Voltaire Foundation.
- Varela Hervías, E. (1966). *Espíritu de los mejores diarios literarios que se publican en Europa, Madrid 1787-1791*. Madrid: Sección de cultura «Nora».
- Velasco, E. (2000). *La Real Academia de la Historia en el siglo XVIII*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

EL BICAMERALISMO ITALIANO: ¿UNA ANOMALÍA? (UNA RESPUESTA MUY BREVE)¹

The Italian bicameralism: An anomaly? (A very short answer)

ANTONIO IGNAZIO ARENA

Università degli Studi di Messina

antarena@unime.it

Cómo citar/Citation

Arena, A. I. (2020).

El bicameralismo italiano: ¿una anomalía?
(Una respuesta muy breve).

Revista de Estudios Políticos, 190, 291-321.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.10>

Resumen

Se suele afirmar que el bicameralismo italiano es «anómalo». El escrito está dedicado a un examen crítico de esta tesis. En la primera parte nos centramos en los orígenes históricos del sistema parlamentario italiano, teniendo en cuenta las similitudes y diferencias con respecto a otras tradiciones constitucionales. Después se reflexiona sobre la composición del Senado (apoyando su reconducción al modelo de la *Cámara de los sabios*, y sobre la identidad de las funciones atribuidas a las dos Cámaras, y finalmente sobre la posibilidad de un *trade-off* entre la Segunda Cámara y los nuevos instrumentos de democracia directa y participativa.

Palabras clave

Bicameralismo italiano; bicameralismo; Senado; *Cámara de los sabios*; democracia directa y participativa.

¹ El autor agradece sinceramente a Marta Manganaro su ayuda en la redacción en español de este escrito.

Abstract

That Italian bicameralism is «anomalous» is a very widespread idea. This paper is dedicated to a critical exam of this thesis. In the first part, we focus on historical origins of Italian parliamentarism, comparing them with experiences of other Countries. Afterthat we analyze the composition of the Senato (that we see as a «House of sages») and the identical functions of the two Chambers. Finally, we argue on the possibility of a trade-off between the second chamber and the new instruments of direct and partecipative democracy.

Keywords

Italian bicameralism; bicameralism; Senate; House of sages; direct and partecipative democracy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA JUSTIFICACIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO ITALIANO (EL ORIGEN DEL PROBLEMA EN LA HISTORIA NO LINEAL DEL BICAMERALISMO). III. LA COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO ITALIANO. IV. FUNCIONES DEL PARLAMENTO, FORMA DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO. V. ¿DEL BICAMERALISMO ANÓMALO AL BICAMERALISMO OBSOLETO? VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Antes de los años noventa el sistema político italiano se consideraba «anómalo» en relación con las demás democracias occidentales, en gran parte (pero no solo) por el argumento de que no logró asegurar una alternancia genuina en el Gobierno durante un período de 50 años [...]. Sin embargo, si asumimos (como creemos que es seguro hacerlo) que la «norma» democrática es una genérica aceptación de ambas «reglas del juego» y de los medios por los cuales esas reglas pueden ser cambiadas (o propuestas para ser cambiadas), entonces está claro que la política italiana está muy lejos de esa norma —y que por lo tanto existe una especie de «anomalía» italiana—. (Bull y Newell, 2009: 42-43).

Este pasaje expresa muy bien la visión que generalmente se tiene del sistema político italiano: si anteriormente se podría definir como «anómalo» porque incapaz de asegurar la alternancia entre diferentes fuerzas políticas en el Gobierno del país (llamada «democracia bloqueada»), ahora se puede considerar como tal porque está fraccionado por divisiones que, mucho más allá del conflicto natural entre partidos (característico del contexto democrático), se refieren a las normas constitucionales, a las «reglas del juego» y, en consecuencia, a los valores constitucionales estrechamente relacionados con ellas. Este conflicto se manifiesta en el intento de modificar la Constitución, que (ahora con cierta regularidad) se lleva a cabo por las mayorías del momento. En este sentido, se debatió correctamente sobre el «uso coyuntural de la Constitución» y el riesgo de transformar el conflicto político normal entre la mayoría y la oposición en un conflicto constitucional «monstruoso»².

² La expresión «uso coyuntural de la Constitución» proviene de Ruggeri (2006: 7 y ss.), que la usó en muchos escritos.

Si hay un tema que siempre acompañó el debate sobre las *reglas del juego* en Italia, es la superación del bicameralismo paritario. También se considera principalmente como una anomalía, como un sistema que crea retrasos innecesarios, generalmente «criticised for slowing down the decision-making process» (Schmitt, 2014: 91). Podría suponerse que esta anomalía institucional terminó al variar el sistema político, y que este último, aunque a su vez muchos consideren «anómalo», siempre estuvo al menos... en posición de reconocerla.

¿Pero es el bicameralismo italiano realmente una anomalía? Y si es así, ¿por qué? La respuesta a estas preguntas es hoy quizá más importante que ayer debido a la transformación del sistema político y, más ampliamente, de la sociedad en Italia. De hecho, debemos reflexionar en primer lugar sobre este punto: los principales partidos políticos de la así llamada «democracia bloqueada» son los mismos que animan los trabajos de la Constituyente, que *dio a luz* al bicameralismo perfecto. Durante décadas, los partidos italianos mostraron con esta conformación del Parlamento una actitud crítica (si se desea, *insatisfecha*) pero, al mismo tiempo, responsable. Desde que el sistema político de la periodística pero incorrectamente llamada «primera república» se derrumba, la reforma de la segunda parte de la Constitución (que se discutió durante décadas) se percibe cada vez más como una prioridad: las críticas dirigidas a la Constitución crecen de manera exponencial y se extienden más allá de la disciplina del bicameralismo. Sin embargo, el corazón de estas críticas sigue siendo precisamente el papel del Parlamento, y especialmente del Senado.

Este trabajo no aborda el problema del presunto carácter (persistente) anómalo del sistema político italiano (la anomalía, en cualquier caso, no debería identificarse, en nuestra opinión, simplemente con el hecho de que las fuerzas políticas no están de acuerdo sobre posibles reformas constitucionales; residiría más bien en la distancia que existe entre muchas de estas propuestas de reforma y los valores constitucionales). En cambio, nos centramos en el sistema *institucional* y, por lo tanto, en la —real o supuesta— anomalía institucional: el bicameralismo italiano y su *raison d'être*. Este es obviamente un tema muy complejo y en relación con el cual, como se sabe, las contribuciones ofrecidas por la doctrina son innumerables. Por tanto, no hay pretensión alguna aquí de tratar todo ello de manera exhaustiva. Las siguientes son simplemente breves consideraciones a este respecto.

En el siguiente párrafo trataremos de explicar el origen del problema relacionado con la justificación del bicameralismo en Italia y nos preguntaremos si, y en qué medida, es un problema común a otras historias y tradiciones constitucionales. Luego trataremos de ofrecer una explicación sobre la composición del Senado y, sobre esta base, comprender sus funciones. Finalmente, nos

preguntaremos si existe relación —y de qué tipo— entre la crítica del bicameralismo paritario y la de la democracia representativa y si, en el contexto contemporáneo, se puede decir que la configuración del Senado es ya *obsoleta*.

II. LA JUSTIFICACIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO ITALIANO (EL ORIGEN DEL PROBLEMA EN LA HISTORIA NO LINEAL DEL BICAMERALISMO)

Muchos países en el mundo (más o menos la mitad³) tienen un sistema bicameral, pero el monocameralismo prevalece en los sistemas de la Unión Europea. Si la Cámara de los Lores no se cuenta, hay doce Estados miembros con una segunda cámara⁴.

Debido a los muchos elementos diferentes que puedan tomarse en consideración (Reynoso, 2009: 33), las clasificaciones del bicameralismo pueden ser las más variadas. Solemos distinguir entre bicameralismo perfecto (o simétrico) e imperfecto (o asimétrico). Esta distinción no se refiere a la composición de las dos cámaras, sino a las funciones asignadas a ellas. Cuando las dos cámaras tienen no solo las mismas funciones, sino también la misma composición, solo de manera incorrecta puede definirse el parlamento como *bicameral*. En tal hipótesis, es ciertamente más correcto calificarlo como *monocameral*.

El sistema parlamentario en el que solo se encuentran diferencias mínimas en la composición de las dos cámaras (a modo de ejemplo, solo en el número de miembros) también se puede clasificar como (*de facto*) monocameral. Este es el caso de Rumanía, donde, en cualquier caso, el Senatul debería ser abolido (en 2009 se celebró un referéndum consultivo a este respecto y el resultado fue en gran medida a favor de la abolición; sin embargo, al referéndum no siguió, en las formas establecidas, la necesaria revisión constitucional). Si el rumano es un Parlamento sustancialmente monocameral, el número de Estados miembros de la UE con un sistema bicameral se reduce a once. Entre estos últimos, Italia es la única que tiene un sistema bicameral perfecto: dos cámaras con composición diferente, pero funciones idénticas.

³ La incertidumbre depende de los criterios empleados en la doctrina. Por ejemplo, ¿hay que tomar en cuenta también las leyes de Estados no democráticos? En el caso de Estados continentales (como Estados Unidos, Canadá o India), ¿hay que analizar solo el nivel federal o también los niveles nacionales?

⁴ Bundesrat (Austria); Sénat/Senaat (Bélgica); Senát (República Checa), Sénat (Francia); Bundesrat (Alemania); Seanad Éireann (Irlanda); Senato (Italia); Eerste Kamer (Países Bajos), Senat (Polonia); Senatul (Rumanía), Državni Svet (Eslovenia y Senado (España).

Según la importante tesis de Manzella, en cambio, el sistema italiano sería concebido como una forma peculiar de monocameralismo. En apoyo de esta conclusión se recuerda, entre otras cosas, cómo la Constitución democrática introdujo la noción unitaria de Parlamento, de la que no había rastro en el Estatuto Albertino (Manzella, 1977: 69). Debe señalarse que, debido a las diferencias existentes en la composición de las dos Cámaras, no se considera posible aceptar esta reconstrucción (que, de todas formas, sigue siendo una minoría).

Los orígenes de aquellos sistemas en los que la segunda cámara es (más que cualquier otra cosa) un *órgano de enlace* entre los diferentes niveles de gobierno del territorio son bastante peculiares. Así sucede, por ejemplo, en el caso del Bundesrat alemán, cuya configuración solo se puede entender tomando como referencia el específico «patrimonio constitucional» (*Verfassungserbgut*) de Alemania. En el análisis de la estructura (pero no de las competencias) de este órgano, los «elementos parlamentarios» permanecen subordinados a aquellos aspectos más directamente relacionados con las instancias federalistas y con las formas particulares de derivación de los ejecutivos «regionales» (Pezzini, 1990: 55 y ss.).

Como aquí nos interesa examinar el bicameralismo italiano y su carácter anómalo (verdadero o supuesto), no nos detendremos en los orígenes de este *bicameralismo sui generis*. El bicameralismo italiano (y el de muchos otros países) tiene muy poco que ver con eso. Además, todo sistema constitucional tiene su propia historia, por lo que no tenemos una sola explicación del origen del bicameralismo.

En muchos Estados europeos (por razones históricas obvias, a diferencia de lo que sucedió en Estados Unidos), el bicameralismo se desarrolla como una institución estrictamente dependiente de la forma aristocrática del Estado. El Parlamento está compuesto únicamente por los miembros de las clases privilegiadas, cuyos miembros son finalmente seleccionados sobre la base del censo. En Inglaterra, y más tarde en Italia, debe mantenerse firme una distinción entre la antigua nobleza y la nueva *élite* burguesa. Durante el siglo XIX, e incluso a principios del siglo XX, los sistemas bicamerales de estos países reflejan esta distinción, típica de la mentalidad aristocrática.

Algo similar también se encuentra en Francia —piénsense en las Constituciones de 1814 y 1830 (Ellul, 2014: 378)—, así como en España (en particular, recuérdense la Constitución de 1834)⁵, pero durante el siglo XIX los

⁵ Vid. Castellà Andreu (2018a: 48), que escribe: «Todas las constituciones, salvo la Constitución de Cádiz de 1812 y la republicana de 1931, incorporen una segunda Cámara. El Senado desempeña una función conservadora y moderadora del Congreso de los Diputados en todas las constituciones desde las de 1834 y 1837. Con variadas formas de composición y elección, predomina el carácter aristocrático sobre el democrático [...] Solo el proyecto constitucional de la I República (1873) optó por

sistemas parlamentarios de estos Estados cambiaron muchas veces y radicalmente. Solo con referencia a la Constitución española de 1869, se puede decir que el Senado asume, gracias a la influencia de la Constitución de Estados Unidos, «el papel de representar intereses territoriales y locales», pero esta Constitución tuvo una vida muy corta (Seijas Villadangos, 2016: 59).

En Italia y en Inglaterra la separación del legislativo en dos ramas se considera incluso indispensable (Paladin, 1990: 1). La Cámara Baja es electiva, con sufragio restringido basado en el censo. Es la Cámara de la burguesía. La Cámara Alta no lo es. Por esta razón, Bagehot cree que este último representa un «ídolo distinto del dinero» (Bagehot, 1995: 113). La herencia (Inglaterra) y el nombramiento del rey (Italia) son los criterios generalmente utilizados para la formación de la Cámara Alta.

Esta justificación del bicameralismo entra en crisis a principios del siglo XX. Así, en Inglaterra hay una primera disminución de los poderes de la Cámara de los Comunes con las Parliament Acts de 1911 y 1949. Las reformas deberían haber abierto el camino para una transformación radical de su modo de formación, sobre unas bases populares, pero esto todavía no se ha verificado: «Se dijo que la legislación promulgada en 1911 que limitaba los poderes legales de los lores, en su preámbulo, era una medida temporal en espera de la “sustitución de la Cámara de los Lores tal como existe actualmente [con] una segunda Cámara constituida en lugar de una popular de base hereditaria”. Tal desarrollo aún se espera» (Elliott y Thomas, 2017: 191).

Solo con el House of Lords Act de 1999 se puso fin a muchos escaños pertenecientes a los *hereditary peers*: hoy en día, la mayoría son nominados por la reina, con el *patronage* del *prime minister* (según lo establece el Life Peerages Act de 1958). Este poder de *propuesta* a menudo fue criticado y se discute si se puede decir que la composición actual de la Cámara de los Lores sea coherente con un sistema democrático. En la esfera pública, la institución a menudo se llama «House of cronies», ya que el Gobierno puede manipular su composición, ofreciendo *peerages* («dignidad de los lores») a cambio de la lealtad política y de favores; los pocos lores hereditarios son llamados *tulips* (*temporary unpaid lords in parliament*) (Caravale, 2000: 553).

Sin embargo, la House of Lords también fue vista como un modelo: una Cámara «characterised as embodying a particular measure of wisdom, balance and expertise» (Gélard, 2006: 11). En Italia no hubo una transición lenta de la aristocracia a la democracia. El Senado del Regno está fascistizado por los nuevos

un Senado de representación de los «Estados que integran la nación española», siguiendo de cerca, en cuanto a su composición y elección, el modelo federal norteamericano entonces vigente».

nombramientos (la Camera dei deputati deja de controlar el Gobierno y se transforma en 1939 en la Camera dei fasci e delle corporazioni). Durante la era autocrática, la función de las dos Cámaras es la de «colaborar con el Gobierno» (así, también formalmente, en la Ley 129 de 1939) (Melis, 1990: 269).

Después de la Segunda Guerra Mundial, con el cambio democrático, la Asamblea Constituyente tuvo que hacer frente al problema del nuevo Parlamento. En Italia, como en otras partes, la distinción entre cámara alta y cámara baja se volvió anacrónica. Si por inercia el lenguaje cambia muy lentamente y se siguen utilizando ciertas expresiones, en la perspectiva democrática no tiene sentido hablar de cámaras *altas* o *bajas*.

El problema de la justificación del bicameralismo en Italia, como en otros países, se debe, por lo tanto, al ocaso de la aristocracia como una forma de Estado (no por casualidad, hoy en día los Estados europeos más cercanos a Italia, por coherencia democrática y la estructura cultural y económica, tienen dos cámaras y, casi en todos, la justificación del bicameralismo presenta ciertos problemas).

III. LA COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO ITALIANO

Hemos tratado de mostrar —aunque en síntesis extrema— que la historia del bicameralismo es todo menos lineal. Cada país tiene sus especificidades, aunque no faltan puntos de contacto entre las diferentes historias constitucionales de Europa. En Italia, el problema de la justificación del bicameralismo está estrechamente relacionado con el nacimiento de la democracia.

Los únicos elementos que hoy distinguen a la Cámara y al Senado son, como se sabe: el número de miembros (fijo, después de la reforma constitucional de 1963); la edad mínima requerida para elegir y ser elegido, y la presencia de una componente no electiva en una de las dos Cámaras.

Además debe añadirse que el Senado, de conformidad con el art. 57 de la Constitución italiana, es elegido a nivel regional, pero esto —aunque produzca algunas consecuencias no insignificantes en la disciplina electoral— no la convierte en una «Cámara de las regiones»⁶.

En resumen, los senadores electos son exactamente la mitad de los diputados (por tanto, la proporción entre el número de representantes electos y el

⁶ Las palabras «es elegido a nivel regional», aunque conjuntamente a la previsión relativa al número mínimo de senadores por cada región, no pueden ser entendidas en el sentido que en el Senado estén representantes de las mismas regiones (no se prevé, de hecho, alguna vinculación entre la composición del Senado y las *instituciones* regionales).

de votantes es mayor para los senadores). Cabe señalar que esto debería mantenerse incluso si la propuesta de revisión constitucional sobre la cual el cuerpo electoral será llamado a pronunciarse próximamente se aprobara (se propone reducir el número de los parlamentarios: de 630 a 400 diputados, de 315 senadores electos a 200).

La edad mínima requerida para elegir a los senadores es de veinticinco años, en lugar de los dieciocho para la Cámara. El derecho al electorado pasivo se adquiere para el Senado solo a la edad de cuarenta años, es decir, quince años más tarde que para la Cámara. Esto corresponde a la misma etimología de la palabra *Senado*; está conectado a uno de los modelos de segunda cámara compatibles con la democracia: la *Cámara de los sabios*.

El factor edad se examinó principalmente en términos electorales. Se planteó en particular si el número diferente de los que tienen derecho puede determinar una conformación política diferente del Senado con respecto a la Cámara. La respuesta parece ser negativa. En el curso de la historia republicana, la diferencia con respecto a la edad mínima requerida para ejercer el derecho de voto no ha tenido un impacto significativo en los resultados de las elecciones y, por lo tanto, en la relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno. Todo ello llevó a juzgar las diferentes edades mínimas requeridas como sustancialmente irrelevantes.

Durante su discurso el 8 de mayo de 1948, con motivo de su inauguración, el presidente del Senado Bonomi, por otro lado, indicó de esta manera la especificidad del Senado: no un papel de controlador ni de freno sobre el ímpetu y la audacia de la Cámara, pero de cuidadoso estudio y propuesta por parte de *hombres con mayor experiencia*⁷.

Para evitar dudas, se debe aclarar de inmediato que el vínculo entre la edad y la sabiduría no debe ser mitificado. Quién escribe no tiene intención de proceder en esta dirección. Sin embargo, se debe señalar que requerir más experiencia para elegir y, sobre todo, ser elegido, es una forma profundamente igualitaria de diversificar las dos ramas de un parlamento. En otras palabras, la edad es un criterio extremadamente igualitario para justificar la restricción del electorado (activo y pasivo). Sin embargo, se debe señalar de ahora en adelante que, por extraño que parezca, este aspecto a menudo se ha pasado por alto⁸.

⁷ «Discurso d'insediamento del Presidente Ivanoe Bonomi» (8 Maggio 1948-20 Aprile 1951), Senato della Repubblica, 8 Maggio 1948, I legislatura.

⁸ Hay que subrayar que el sistema político, en los últimos años, fue particularmente crítico con la edad mínima requerida para elegir los senadores y ser elegidos para el Senado. Durante la XVIII legislatura se presentaron muchos proyectos de ley (firmados por parlamentarios tanto de la mayoría como de la oposición) para eliminar las

Ya que se argumenta que es un criterio igualitario, más bien muy igualitario, debemos tratar de aclararlo de inmediato. La comparación puede ayudar. Cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurre para la House of Lords o para el Seanad irlandés, el criterio selectivo no es el mérito o la competencia (el éxito conseguido en el propio sector laboral, titulación académica, etc.)⁹, sino la experiencia de vida (junto con la elección, no con el nombramiento).

Podría objetarse que el mérito es también un criterio extremadamente igualitario. Esta tesis podría ser sostenida al identificar el mérito con el éxito económico. Pero se trata de una argumentación muy frágil, en primer lugar porque —como afirma el propio Hayek— en una sociedad libre no es aceptable la identificación entre éxito y mérito¹⁰. En segundo lugar, porque —al menos de acuerdo con la lógica interna del constitucionalismo democrático— el mercado sobre el que no se interviene no es realmente libre; para que lo sea, es necesaria la intervención del poder público en la esfera económica y esto solo puede, con dificultad, acercar la esfera económica al ideal de la

diferencias en este aspecto entre la Cámara de los Diputados y el Senado, o para reducir las edades mínimas requeridas: cfr. AS 1116 (firmado por el On. Calderoli, Lega) y AC 1511-1647-1826-1873-A (firmado por los parlamentarios PD y M5S), ambos para eliminar la previsión relativa a la edad mínima de veinticinco años para elegir a los senadores (en la AC 1647, bajo firma del On. Ceccanti, PD, se reducía también la edad mínima para el ejercicio del derecho de electorado pasivo, de cuarenta a veinticinco años; lo mismo en AC 1873, bajo la firma de la On. Meloni, Fd'I-AN). Actualmente estas propuestas se han incluido en un único proyecto (AC 1511), aprobado en primera lectura por la Cámara, el cual prevé solo la supresión de la edad mínima de veinticinco años requerida para la elección de los senadores. Por otra parte, no faltan críticas en relación con la edad mínima requerida para el derecho de electorado activo (Lupo, 2019: 71 y ss.).

⁹ La presencia de «graduate representatives» se ve favorecida por una gran parte de la doctrina irlandesa (v. Doherty, 1996: 16).

¹⁰ Según Hayek (2011: 197 y ss.): «A pesar de que muchos la consideran perfectamente natural, la afirmación según la cual nadie debería ser retribuido más de lo que le toque por su esfuerzo y trabajo se basa sobre una presunción colosal. Presume la capacidad de juzgar en cada caso individual cómo las personas hayan sabido aprovechar de las diferentes oportunidades y talentos a su disposición y cuanto meritorios son sus logros a la luz de todas las circunstancias que los hicieron posibles. Presume de que algunos hombres sean capaces de decidir en modo concluyente cuanto valga una persona y tengan el derecho de decidir lo que una persona pueda realizar. Presume entonces de lo que la argumentación a favor de la libertad expresamente rechaza: que podemos saber y sabemos todo lo que guía la acción de un particular. Una sociedad en la que un particular pudiera estar en la posición correspondiente a las ideas humanas del mérito moral sería por lo tanto exactamente lo opuesto de una sociedad libre».

competencia perfecta. Si el «mérito constitucional» parece poderse «reconocer al paradigma representado por el mercado de la competencia perfecta, que no solo se presenta en general como un sistema eficiente de asignación de recursos, sino que también (y sobre todo) combina virtuosamente la libertad y la igualdad de los sujetos actuantes en la esfera económica tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda» (D'Andrea, 2018: 1004), no se puede decir lo mismo para una esfera económica —como la de hoy— atravesada por desigualdades demasiado profundas y en la que el mecanismo de la libre competencia está distorsionado (sobre todo por la presencia de oligopolios y monopolios)¹¹. Además, aceptar la idea de que el éxito en los negocios es una medida del valor de una persona y que, por lo tanto, sobre la base de este éxito es legítimo que tenga una ventaja en la competencia electoral o, es más, configurar a partir de esta idea las instituciones (y en particular el sistema bicameral), es inaceptable en la perspectiva democrática porque se coloca en contraste con el principio de igualdad (que impone el reconocimiento de igual dignidad a las opiniones políticas de cada uno, independientemente de sus condiciones económicas y sociales).

Lo mismo vale para cualquier otro tipo de éxito, de cualquier manera que se quiera identificar. El éxito en la esfera cultural o, más simplemente, la competencia relacionada con la posesión de un título o la aprobación de ciertos exámenes no es un criterio sobre el cual se puede restringir el derecho de sufragio activo o pasivo, incluso con respecto a una de las dos Cámaras. Esta es también una idea aristocrática. En Italia, a pesar de haber contado el apoyo de algunas personas durante el trabajo de la Asamblea Constituyente, se descartó con una gran mayoría¹². Hoy parece haber vuelto a estar de moda¹³,

¹¹ Se refiere especialmente a aquellos «poderes enormes, incontrolados, irresponsables, no estructurados democráticamente de las empresas colosales» sobre los cuales es fundamental la reflexión crítica de Predieri (1963: 242).

¹² Bastante singular, como se señaló en otra parte, la posición (luego severamente criticada) expresada por el On. Bulloni, según la cual «no hay perjuicio para los principios de la democracia, si se reconoce, por ejemplo, al profesor universitario el derecho a una pluralidad de votos [...]. A quien consume toda su existencia y sus recursos de su genio en el estudio debe ser reconocido un puesto que lo diferencia, por ejemplo, del conserje de la propia universidad».

¹³ Véase Brennan (2018: 208, 211), según el cual «en las democracias, los más altos poseedores del poder son los votantes. Si estos son sistemáticamente incompetentes, como entidad colectiva, las consecuencias pueden ser trágicas. No hay necesidad de subestimar el daño que puede venir de la votación. El voto puede ser, y ha sido, desastroso [...]. El principio de competencia requiere que cada decisión sea tomada de manera competente y razonable por personas competentes y razonables. Se aplica no

pero hay que recordar que la aristocracia puede adoptar diferentes formas: es necesario temer, desde una perspectiva democrática, no solo la plutocracia, sino también la tecnocracia. Difícilmente sería posible objetar que en muchos sistemas democráticos la competencia es el criterio por el cual (en gran medida) los empleados de la Administración o los miembros del poder judicial son seleccionados. Esto sucede porque estos órganos están llamados a ser imparciales: en ellos, el sistema político no se mezcla (y es fundamental que no se mezcle) para garantizar el equilibrio entre poderes. El Parlamento es, en cambio, el órgano político por excelencia. De hecho, incluso cuando la *Cámara de los sabios* se concibe como una *cámara de las excelencias*, no se accede por oposición, sino por elección por sufragio restringido o por nombramiento. Y no es casualidad que en Italia el criterio del censo esté asociado con la elección y que el espacio reservado para los nombramientos presidenciales sea, en cambio, reducido.

En este sentido, de manera más general, observamos que el número de senadores no electivos, incluidos los expresidentes de la República, es pequeño. El jefe de Estado puede designar hasta un máximo de cinco senadores vitalicios, ciudadanos italianos que hayan honrado a su patria por méritos muy altos en el campo social, científico, artístico o literario. Cabe señalar que el decreto de nombramiento es un acto no solo formal, sino también sustancialmente presidencial. El Gobierno, en otras palabras, no decide.

La extensión de la prerrogativa del jefe de Estado es dudosa. Solo dos presidentes (Pertini y Cossiga) consideraron que podrían nombrar a cinco senadores vitalicios, independientemente del número de senadores de nombramiento presidencial ya presentes en el Senado. Todos los otros presidentes interpretaron el art. 59 de la Constitución italiana en el sentido de que el número total de senadores designados no puede exceder el límite máximo de cinco. Esto es para evitar, totalmente de acuerdo con lo que se dice aquí, que a través del nombramiento las relaciones de poder entre los grupos parlamentarios, según lo que determinen las elecciones, puedan ser alteradas¹⁴. Después de todo, incluso el análisis de los senadores no electivos está en línea con el modelo de la *Cámara de los sabios*. Sin embargo, la democracia se basa en el reconocimiento de la igualdad (de opiniones) de todos los miembros de la comunidad política. Por tanto, el

solo a las decisiones de un jurado, sino también a cualquier decisión importante tomada por aquellos que tienen el poder político».

¹⁴ En la propuesta de ley de reforma constitucional sobre la que el cuerpo electoral será llamado a pronunciarse se establece claramente que el número de senadores de nombramiento presidencial no puede ser más de cinco.

número de senadores no electivos se reduce. También los senadores deben ser elegidos generalmente por el pueblo¹⁵.

En la Constitución se armoniza esta idea clave de democracia (la igual dignidad de todos los miembros de la comunidad política) con el mantenimiento de una *Cámara de los sabios*¹⁶. Desde un cierto punto de vista, de hecho, podemos encontrar una continuidad entre el Senado del Regno y el Senado de la República. Y esta continuidad explica el mantenimiento (parcial) del nombre, *Senado*. La sabiduría solo se ha relacionado con la edad: esta es la razón por la que una de las dos Cámaras está compuesta enteramente por personas que han alcanzado al menos cuarenta años de edad. Cabe recordar que una consideración similar del factor de la edad se encuentra en el título II de la parte II de la Constitución italiana: entre los requisitos para ocupar el cargo de presidente de la República, de hecho, está la edad mínima de cincuenta años.

Es raro que la composición del Senado se explique en estos términos —la edad mínima requerida para los senadores es, merece la pena repetir, generalmente considerada insuficiente para distinguir las dos Cámaras (Salerno, 1998: 26)—. Las tres explicaciones que siguen son mucho más frecuentes: a) dos ojos son mejores que uno; b) teoría de la incompletitud, y c) doctrina del mero compromiso histórico.

Según muchos, las diferencias entre las dos Cámaras son completamente insignificantes. Mucho más importante es detenerse en la identidad de las funciones que se les atribuyen. De hecho, el bicameralismo permite que una Cámara corrija los errores o los descuidos de la otra. Incluso en países distintos de Italia, esta explicación es bastante común: «Al modo

¹⁵ Según parte de la doctrina (Pace, 2016: 8), la Constitución italiana (*ex art.* 1) exige la elección directa de las asambleas legislativas.

¹⁶ Obviamente no nos interesa sostener que este sea el *original intent* de los padres constituyentes —para una síntesis de las voluntades políticas y, por lo tanto, de los argumentos utilizados en la Asamblea constituyente, véase, entre muchos, Cecchetti (2018: 1599—; además, la doctrina del *original intent* es hoy en general criticada por los mismos defensores del *originalismo*, para quienes se trata más bien de identificar el *original meaning*, es decir, el significado más acorde con la letra de la Constitución (Scalia, 2018: 37 y ss.). Nos parece que la interpretación propuesta en el texto es la que mejor responde a las disposiciones que la Constitución dedica al Parlamento y, aunque aquí se destacan algunos aspectos que a veces se han pasado por alto en silencio, también nos parece que no está en conflicto con la *Constitución viviente*. Sucede, de hecho, que en la interpretación de las prácticas sociales (y, por lo tanto, también de la ley), algunos aspectos, *precisamente porque están ampliamente compartidos*, generalmente pueden callarse o destacar de manera poco relevante.

como la dualidad de ojos o de oídos no perjudica a la visión ni a la audición, sino que presta relieve a las percepciones de ambos sentidos, así también el bicameralismo permite una apreciación más completa y acertada de las realidades nacionales»: Pérez Serrano, 1976: 741). En consecuencia (se argumenta), el bicameralismo en general, y el italiano en particular, debería mejorar la calidad de la legislación.

Esta tesis no parece ser aceptable. Primero, no tenemos ninguna razón para asignar a la organización una importancia secundaria con respecto a las funciones. Debe recordarse que entre la organización y las funciones hay una conexión muy estrecha, una relación circular de condicionamiento recíproco. Las diferencias en la organización son tan importantes como la identidad de las funciones. En segundo lugar, el sistema bicameral, ya sea simétrico o no, no es (como tal) garantía de legislación de mejor calidad (Lippolis, 2012: 32). El bicameralismo no tiene una *superioridad ontológica* en comparación con el monocameralismo. Los Parlamentos monocamerales no son más propensos que los Parlamentos bicamerales a violar los derechos o «comportarse de manera caprichosa»: «Are not more liable to violate rights or to behave capriciously» (Przeworski, 2010: 142).

También se ha escrito que el Senado es un órgano con una estructura incompleta; por tanto, debería transformarse en una cámara de las regiones (o autonomías locales). Este tema se ha utilizado ampliamente durante el debate político (y académico) que precedió al referéndum constitucional de 2016. Sin lugar a dudas, muchos diputados de la Asamblea Constituyente (de los demócratas cristianos u otras fuerzas políticas moderadas) estaban a favor de un sistema bicameral imperfecto y hubieran querido un Senado de las regiones (y, al menos, algunos, representante al mismo tiempo del mundo de la economía y del trabajo). Creían que el pacto entre los territorios, no solo entre los partidos, tendría que fortalecerse a través de una segunda Cámara con un sistema de representación profundamente modificado y con una distribución diferente de poderes entre las dos ramas del Parlamento (Ceccanti, 2015: 207).

Mortati advirtió que ni el Senado ni las regiones (una vez constituidas: las regiones ordinarias se constituyeron solo en 1970) hubieran funcionado adecuadamente sin llevar los intereses regionales «al centro», es decir, dentro del sistema institucional a nivel nacional. Sin embargo, cabe señalar que, al mismo tiempo, Mortati se opuso absolutamente a un Senado débil, en una posición de inferioridad con respecto a la Cámara de los Diputados:

De hecho, no se debe de olvidar que cuando se habla de bicameralismo se está apuntando a la formación de asambleas que tengan una plena paridad de posición entre ellas no solo respecto a la formación de las leyes, sino al gobierno [...]. Una asamblea que estuviera institucionalmente en una posición de

inferioridad no sería una cámara, sino algo sustancialmente diferente y entonces ajeno a la esfera de los problemas aquí considerados (Mortati, 1946: 433).

Que el reconocimiento del pluralismo territorial requiera una cámara de las regiones es una idea ampliamente compartida, y no solo entre los estudiosos italianos —por ejemplo, adquiere gran importancia en el contexto de las discusiones críticas relacionadas con el Senado español, debido a su «carácter híbrido» (Fernandez Segado, 1982: 80). Hay que decir muy claramente, sin embargo, que esta idea no fue aceptada por la Asamblea Constituyente italiana. Como se sabe, esto ocurrió debido a la oposición de las fuerzas políticas socialistas. Estas últimas estaban a favor de un Parlamento de cámara única («uno è il popolo, una è la Camera che lo rappresenta», podría decirse para resumir su punto de vista).

En el texto de la Constitución italiana solo quedan algunos rastros de la propuesta de una cámara de las regiones (la referencia es al art. 57, párrafo I, antes mencionado), así como de la idea de una Cámara que represente a las categorías profesionales (ver art. 99)¹⁷. No obstante, quizás también porque se cree que el de la cámara de las autonomías es un modelo de éxito a la luz de la experiencia de otros países, siempre se discutió la transformación necesaria del Senado en una cámara de las regiones —cuando se dice que es un modelo de éxito, se piensa principalmente en el Senado de Estados Unidos o en el Bundesrat alemán—.

Sin embargo, raramente se recuerda que, en lo que respecta al primero, lo que lo caracteriza como una *cámara de autonomía* (si es así como se entiende) es el hecho de que todos los Estados tienen el mismo número de senadores, independientemente de su consistencia demográfica. Nadie (salvo error) propone algo similar para el Senado italiano¹⁸.

En cuanto al segundo, ya vimos cómo es el producto de una historia completamente peculiar. Desde el punto de vista estructural, es más un *órgano de enlace*. De hecho, quienes lo consideran un modelo, también pueden imaginar la abolición pura y simple del Senado y la constitucionalización de una *Conferencia de Estado-regiones*, pero con una expansión significativa de las competencias de esta última (Ruggeri, 2015: 249; *contra* véase, para todos, De

¹⁷ Hoy en día raramente se sigue este modelo. Un ejemplo, entre los países europeos, es el Consejo nacional esloveno.

¹⁸ Además, según parte de la doctrina, (véase para todos, Chessa, 2013: 668), aunque a todas las regiones italianas se atribuyera un igual número de senadores, el Senado no se convertiría solo por eso en una *Cámara de las autonomías*.

Fiores, 2007: 544)¹⁹. En cambio, es difícil decir que otras *cámaras de las autonomías* (Francia, España, Austria) hayan tenido éxito. Sin embargo, que el Senado italiano se transforme en una cámara de las regiones es una propuesta política, no la interpretación de la Constitución actual. El bicameralismo no debe explicarse a partir de lo que podría ser o podría haber sido (o de lo que a todos les gustaría que fuera), sino de lo que, según las normas constitucionales actuales, está llamado a ser. Por esta razón, incluso la *teoría de la incompletitud* parece que deba ser rechazada.

Finalmente, algunos académicos no ven en la composición de las dos Cámaras ninguna opción correspondiente a un modelo. Piensan más bien que el sistema bicameral italiano es anómalo en comparación con cualquier prototipo concebible. Por lo tanto, por razones como esta, es ciertamente preferible admitir que la composición del Parlamento italiano refleja solo contingencias especiales y acuerdos políticos, sin buscar más justificaciones (*ex multis*, véase Ferrara, 1984: 6; Di Ciolo, 1989: 1168).

Ciertamente, no se puede negar que la configuración del bicameralismo italiano es el resultado de un compromiso (toda la Constitución es fruto de un compromiso noble, no solo ideológico, sino garantista). Sin embargo, el juicio por el cual sería anormal con respecto a cualquier modelo es, en nuestra opinión, demasiado severo. El Senado debería ser, por Constitución, una *cámara de sabios*, formada por hombres con mayor experiencia.

Podría objetarse que el Senado no es realmente una *cámara de sabios*. Por ejemplo, la conexión entre la sabiduría y la edad podría ser desafiada. Sin embargo, si esta no es una idea política simple, un juicio puro y subjetivo (tal vez formulado pensando también en el comportamiento no ejemplar de este o aquel senador), entonces de ello deriva que las normas que establecen una edad mínima para ocupar un cargo público (incluida la elección del presidente de la República) o para la adquisición de la capacidad de actuar (para tomar otro ejemplo) son elecciones arbitrarias del constituyente o del legislador, sin más justificaciones.

Todo puede explicarse, por supuesto, y necesitamos ver qué entendemos por «más justificaciones». Si, por ejemplo, nos preguntamos por qué la edad mínima requerida para ser electo al Senado es de cuarenta años, en lugar de los

¹⁹ Otra posibilidad, hoy muy discutida, es aquella de dar actuación al art. 11 de la Ley Constitucional 3 del 2001, relativa a la comisión bicameral para las cuestiones regionales en composición integrada, pero asegurando «conexiones entre la sede de colaboración intergubernamental y aquella parlamentaria de manera que el sistema de las autonomías se manifiesta con una única voluntad» (Pajno, 2018: 255). Sobre estos temas, véase también Bin y Ruggiu (2006: part. 918).

cuarenta y uno, debe admitirse que no hay mucho más que decir que «así se decidió» (tal vez por el encanto de las cifras redondas). Con respecto a esta pregunta, no hay espacio para una justificación adicional. No obstante, si nos preguntamos por qué a un niño de doce años no se le permite conducir un vehículo o a uno de veinticinco años convertirse en jefe de Estado, el asunto cambia. Parece que en todos los casos en los que el sistema legal requiere edades mínimas subyace la idea de que para poder mantener ciertos comportamientos es necesario tener cierta experiencia. Esta idea tiene raíces profundas en nuestra cultura (y quizás incluso en una base, por así decirlo, precultural). Solo en el caso en que fuese refutada, podríamos aceptar la tesis para la cual el Senado italiano es simplemente el resultado de un compromiso y no es atribuible a ningún modelo de segunda cámara.

IV. FUNCIONES DEL PARLAMENTO, FORMA DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

El bicameralismo italiano se considera anómalo, especialmente porque las dos Cámaras tienen los mismos poderes. Esto puede explicarse de varias maneras.

Según la conocida tesis de Wheare, prever un sistema bicameral perfecto en el marco de una forma parlamentaria de gobierno significa, en resumen, «looking for trouble» (Wheare, 1963: 200), sobre todo porque esto corre el riesgo de debilitar excesivamente al Gobierno. Por tanto, un Senado con los mismos poderes que la Cámara resta fuerza a la forma de gobierno parlamentaria porque supone un factor de debilidad.

Si, en cambio, seguimos la famosa clasificación propuesta por Lijphart, la presencia de dos Cámaras que (debido a su composición) generalmente tienen el mismo color político y los mismos poderes es simplemente superflua (Lijphart, 1984: 113). En esta perspectiva, el Senado italiano es anómalo, no tanto porque debilita al Gobierno, sino porque es una duplicación inútil de la Cámara.

Ackerman, de otra manera, ha argumentado que «the symmetry in the electoral system eliminates the legitimacy tie threatened by fully symmetrical bicamerality» (Ackerman, 2000: 684). En otras palabras, y de acuerdo con este enfoque, dado que el sistema electoral de las dos ramas es el mismo (aunque con alguna diferenciación), desaparecen las razones que sustentan el bicameralismo²⁰.

²⁰ Parte de la doctrina italiana considera que las diferencias en el sistema electoral y en los reglamentos parlamentarios de las dos ramas del Parlamento deberían ser reducidas

A estos argumentos se agrega la importancia por la cual entre las democracias europeas la italiana es la única con un sistema de este tipo. Incluso en la Italia monárquica, el bicameralismo no era perfecto. En particular, el Senado del Reino no podía aprobar una moción de desconfianza en el Gobierno. En el contexto contemporáneo, el Senado italiano no es el único que controla el Gobierno. El Senado holandés también es competente en tal sentido, pero no tiene las mismas facultades que la Cámara; sin embargo, no se concibe como *segunda*, sino como *primera cámara*, Eerste Kamer. Sin embargo, en Italia no se puede decir cuál de las dos Cámaras es la *segunda*).

Las cuatro críticas merecen la mayor de las consideraciones, incluso si inducen a descuidar dos cuestiones igualmente importantes: primero, la anomalía italiana parece estar relacionada solo con la forma parlamentaria de gobierno; segundo, deriva directamente de la composición de las dos Cámaras.

En particular, la crítica de Wheare al bicameralismo perfecto está comprensiblemente limitada a la forma parlamentaria de gobierno. En países como Estados Unidos o Suiza, las dos Cámaras tienen notoriamente los mismos poderes (o casi) en el proceso legislativo²¹. Esto en sí mismo no se considera un problema. Se ha argumentado que si las dos ramas tienen los mismos poderes en el procedimiento legislativo, el tiempo requerido para la aprobación de una ley se prolonga sin razón (Cheli, 1987: 324). Esta crítica también debería aplicarse a los países que adoptan un sistema bicameral perfecto, pero no una forma parlamentaria de gobierno. En realidad, el procedimiento legislativo puede concluirse, incluso en Italia, muy rápidamente, si solo existiera el consenso necesario a tal respecto. Y, francamente, no se entiende por qué en una democracia el proceso de creación de la ley debe completarse rápidamente, salvo en el caso de que esta sea la orientación del Parlamento.

Es cierto que la presencia de dos cámaras igualmente involucradas en los procedimientos fiduciarios puede conllevar mayores dificultades para el

al mínimo para asegurar el buen funcionamiento del Parlamento (Ibrido, 2017: 17 y ss.; Lupo, 2018: 4 y ss.).

²¹ Como se sabe, en virtud del art. 1, sec. 7, par. 1, de la Constitución de Estados Unidos, «all bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills». En Italia, el art. 70 de la Constitución, según el cual las leyes se aprueban en el mismo texto por parte de ambas Cámaras, se interpreta rígidamente por parte de la Corte Costituzionale (sent. n.º 292 del 1984). Según la Corte, el carácter perfecto del bicameralismo italiano excluye que una Cámara pueda aportar modificaciones una vez que se haya aprobado definitivamente, modificaciones que se configurarían como «enmiendas subrepticias» y que generan dudas sobre la «intención del legislador».

Gobierno; en realidad, las críticas de Lijphart y Ackerman presuponen que la identidad en la composición política de las dos Cámaras sea el verdadero problema. Entonces, si las dos Cámaras no tienen el mismo color político, esto termina debilitando la acción del Gobierno; si, en cambio, tienen el mismo color político, una de las dos sobra y no sirve para limitar aún más los poderes del Gobierno.

Sin embargo, ninguno de estos autores (salvo errores) cree que el bicameralismo en sí mismo no sea razonable, ni tampoco el hecho de prever una segunda rama que responda al modelo de la *Cámara de los sabios*. Las interesantes críticas al sistema bicameral perfecto solo implican que esta segunda cámara debería ser excluida de la relación fiduciaria (como, por ejemplo, en el constitucionalismo inglés). No obstante, por las razones expuestas, en nuestra opinión esto no es deseable en una democracia. De hecho, si se previera una *Cámara de los sabios*, esta disposición debería conciliarse con el principio fundamental de la democracia: la igualdad de dignidad de los miembros de la comunidad política. Demostramos, en este sentido, que la unión de la elección y la edad mínima está ciertamente más en línea con el principio democrático, y desde luego con respecto a los nombramientos o sistemas políticos en cualquier caso orientados por criterios plutocráticos o tecnocráticos.

Si sobre esto llegamos a estar de acuerdo, si se armoniza la idea de una *Cámara de los sabios* con el principio básico de la democracia, se establece que también los miembros de la segunda Cámara deben ser elegidos por el pueblo (vinculando la sabiduría con la edad, con la experiencia adquirida, y limitando así el derecho de electorado activo y pasivo para una de las dos Cámaras), se deduce que no es posible, en el contexto de una forma parlamentaria de gobierno, excluir esta *Cámara de los sabios* de la relación fiduciaria. Precisamente por esta razón, el Senado italiano, compuesto casi en su totalidad por miembros elegidos directamente por el pueblo, no puede ser excluido razonablemente de la relación fiduciaria. Como dijimos, la identidad de las funciones deriva directamente de la composición de las dos cámaras.

Esto no significa que el bicameralismo italiano no pueda ser reformado, sino que si queremos cambiar las funciones del Senado, también debemos cambiar su composición, comenzando por el modo de formación (esto se aplica no solo al Senado italiano, sino a todos los sistemas en los que se discute la reforma del bicameralismo)²². La composición del Senado no puede que depender de las funciones que se le deben asignar (y viceversa).

²² Véase Castellà Andreu (2018b: 122), donde se lee, en relación con el Senado español, que «no cabe modificar las funciones del Senado sin cambiar su composición».

Desde hace ya muchos años se debate en Italia la reforma del bicameralismo. Se trata de un tema que requeriría una reflexión específica y profunda que no se puede ofrecer aquí²³. Es suficiente señalar que tiene sentido mantener un sistema bicameral solo si las atribuciones de ambas Cámaras, aunque diferentes, son significativas.

Parece que hay que excluir la idea de atribuir a las Cámaras reunidas la aprobación de las mociones de confianza y desconfianza. Durante el trabajo de la Asamblea Constituyente se hizo una propuesta similar, pero fue rechazada porque la asignación de estos poderes al Parlamento reunido, en lugar de a cada Cámara, podría haber creado serios inconvenientes. Un Gobierno podría haber obtenido la confianza de las Cámaras reunidas, pero no tener la mayoría que lo respalde en una de las dos ramas del Parlamento (Negri, 1959: 346). Si este argumento fue válido en el pasado, lo es aún más hoy. La forma parlamentaria de gobierno requiere una estrecha vinculación entre el Parlamento y el Gobierno. Especialmente en el mundo contemporáneo, la inestabilidad de los Ejecutivos —también debido al peso adquirido por las relaciones internacionales— es definitivamente insostenible. Este hecho no excluye que en una democracia se pueda prever un sistema bicameral en la que una de las dos Cámaras se concibe como *de los expertos*, sino que el Gobierno debe tener la confianza de cada Cámara por separado.

Manteniendo la composición del Senado sin cambios, sería problemático prever un mandato de duración diferente para los senadores o una ley electoral completamente distinta para el Senado. Ambas ideas se debatieron en la Asamblea Constituyente. La primera, de hecho, se aceptó: se estableció que el Senado se renovarían cada seis años, en lugar de cinco. También se aprobó que el Senado debería haber sido elegido con el sistema electoral mayoritario, en lugar de con el sistema proporcional.

Finalmente, nada de esto ocurrió. El Senado siempre se disolvió de antemano hasta 1963, cuando se modificó la Constitución para equiparar el mandato de los senadores con el de los diputados. De hecho, durante mucho tiempo, el sistema electoral fue el proporcional también para la formación del Senado. Tanto un mandato más largo para los Senadores como una ley electoral completamente diferente para el Senado parecen poder obstaculizar el correcto funcionamiento de la forma de gobierno.

²³ No se cree que debido al resultado del referéndum celebrado en diciembre de 2016, en nombre de una forma mal entendida de *realismo*, debamos dejar de discutir sobre posibles reformas del bicameralismo: la doctrina debe estar atenta a la dinámica política, pero esto no debe significar subordinación de la doctrina respecto a los programas del partido.

Al cambiar la composición del Senado, se podría perseguir la idea de poner los intereses de las autonomías regionales *en el centro* de la dinámica política a nivel nacional. Con este fin, si se estuviera de acuerdo sobre la necesidad de un órgano de *enlace* entre los diferentes niveles de gobierno del territorio, y especialmente entre el Estado y las regiones, el Bundesrat alemán podría realmente constituir un modelo. Sin embargo, en este caso sería necesario imaginar que las actividades de enlace se extiendan también al nivel supranacional, otorgando así al nuevo órgano competencias relevantes con referencia a la formación y aplicación del derecho de la Unión Europea²⁴. Este discurso teórico debe entonces incluirse en la dimensión de la *política práctica*.

Hoy Italia, como dijimos al principio, tiene un sistema político que en gran medida se caracteriza por posiciones que son *fuertemente* críticas con respecto a la Constitución. En realidad, esto es bastante anormal. La Constitución, antes de ser un documento jurídico y político, es el pacto de la unidad nacional. También en el frente institucional debe expresar los valores en los que se reconoce toda la comunidad, independientemente de las divisiones de los partidos. Por supuesto, es completamente legítimo que las fuerzas políticas presenten propuestas para modificar la Constitución. Sin embargo, cuando casi todos los parlamentarios no se reconocen en la estructura institucional vigente en su conjunto (al menos visto por los programas de los partidos, por los discursos o propuestas de revisión presentadas), no estamos ante algo fisiológico. ¿Cuánto tiempo puede alargarse esta situación?

Solo algunos partidos están predispuestos a mantener la forma parlamentaria de gobierno²⁵. A otros les gustaría modificarla (desde hace ya bastante, especialmente en el programa político de los partidos de centro-derecha, se encuentra la superación de la forma parlamentaria de gobierno) o revisar aún más profundamente el papel del Parlamento en nombre de una transición de la democracia representativa a la democracia directa.

En nuestra opinión, toda reforma del bicameralismo debe apuntar a mantener la forma parlamentaria de gobierno. De hecho, esta forma de gobierno es la más adecuada para una sociedad atravesada por profundas

²⁴ El propósito de la reforma naufragada en diciembre de 2016 era también este (Rossi, 2016: 77). Sobre el entramado entre instituciones políticas europeas y nacionales puede verse Ibrido y Lupo (2018: 9 y ss.). Sobre el hecho de que los compromisos asumidos a nivel supranacional no deben de entenderse como un debilitamiento de la democracia parlamentaria, véase Ruggeri (2020, 763 y ss.).

²⁵ Sobre la estrecha vinculación entre conservación de la forma de gobierno parlamentaria y la propuesta de reforma del bicameralismo rechazada en 2016 véase (Bifulco, 2015: 69).

divisiones políticas, económicas y sociales²⁶. El cambio de la forma de gobierno, al menos en este momento histórico, podría poner en riesgo la supervivencia de la democracia en Italia. Queda por ver si las fuerzas políticas, en su actitud crítica hacia la Constitución, interpretan de la mejor manera los intereses emergentes en el contexto social. A raíz de los dos últimos referendums constitucionales (ambos relacionados con nuevas redacciones ambiciosas y unilaterales de la segunda parte) parece ser que no.

V. ¿DEL BICAMERALISMO ANÓMALO AL BICAMERALISMO OBSOLETO?

Como se vio anteriormente, el bicameralismo paritario se consideró inútil e incluso perjudicial. Estas tesis se prestan a una explotación demagógica en el contexto público. Esto —está claro— no significa que solo por esta razón deban ser abandonadas. Sin embargo, el hecho que el riesgo de su distorsión *populista* (para usar un término muy de moda hoy) sea real no debe ocultarse.

Si tratamos de especificar las razones del riesgo en discusión, deberíamos indicarnos en la separación del vínculo que existe entre la institución y la justificación. En otras palabras, las críticas al bicameralismo igualitario dejan a la sombra el vínculo entre la composición y las funciones del Parlamento, tal como se desprende de la Constitución actual, y los valores constitucionales (forma de Estado). El hilo argumentativo que conduce de uno a otro (y viceversa) se rompe y la deriva demagógica está a la vuelta de la esquina.

Por un lado, el apelativo de *inútil*, e incluso *perjudicial*, antes referido solo al Senado (que según los rumores, luego desaparecidos, no hace mucho tiempo alguien habría propuesto convertirse en un museo²⁷), termina siendo

²⁶ Ya se señaló de manera sucinta en *Minime considerazioni in vista del referendum costituzionale. Per una forma di governo parlamentare con bicameralismo asimmetrico* (en *Diritti regionali*, 3/2016, pp. 533 y ss.).

²⁷ El entonces presidente del Senado, Grasso, declaró a este respecto, cultivar «la remota esperanza» de que la política nunca «manifiesta la perspectiva de que incluso podamos dejar de recurrir a las instituciones para convertirlas en museos» (las declaraciones se leían en todos los principales periódicos del País. Ver también la refutación del entonces presidente del Consejo Renzi, a quien se le atribuyó la desafortunada expresión: «*Riforma Senato, la maggioranza tiene. Grasso irritato: "No istituzioni come museo"*», artículo del equipo editorial, en *repubblica.it*, sección *politica*, 17 settembre 2015).

aplicado al Parlamento, el «palazzo», con sus intrigas (para engañar al pueblo)²⁸ y sus *formalidades* (insoportables, especialmente en un momento histórico en el que —esto es cierto— la esfera económica tiende a dominar la esfera política e institucional). El progreso tecnológico (y especialmente la red) parece permitir a cada ciudadano asumir directamente la tarea de tomar las decisiones políticas más importantes²⁹. La red —en esa perspectiva— puede reemplazar a las instituciones parlamentarias, actuar como una plataforma a través de la cual los ciudadanos decidan³⁰.

Por otro lado, este juicio de condena de la democracia representativa se justifica en nombre de los propios valores constitucionales, aquel principio al que nos hemos referido anteriormente: la igual dignidad de todos los miembros de la comunidad política³¹. La voluntad del pueblo debe imponerse a la

²⁸ Que las instituciones siempre albergan intrigas es un ejemplo clásico de lo que Popper (2009: 580) llamaba teoría social de la conspiración: «Es la opinión según la cual todo lo que ocurre en la sociedad —incluidas las cosas que, por norma, la gente no ama, como la guerra, el desempleo, la pobreza, las carestías— es el resultado de un preciso propósito perseguido por algunos individuos o grupos potentes. Esta opinión es muy conocida, aunque se trata, si así se puede decir, indudablemente de una especie de superstición primitiva» (el filósofo no niega obviamente que hayan existido conspiraciones y que puedan seguir existiendo, pero objeta que no son tan frecuentes como los «complotistas» piensan ni tampoco siempre capaces de surtir los efectos esperados por los conspiradores).

²⁹ A la tesis (en verdad criticable) según la cual en la democracia representativa los ciudadanos tienen un papel de simples «listeners», se opone que gracias al ordenador y a internet los ciudadanos podrán adquirir por fin un papel de protagonistas como «decision makers» (Grossman, 1995: 165).

³⁰ Así, razonando, se desarrolla un verdadero *misticismo de la red*, que ya no se concibe como una mera herramienta de la que se puede hacer un uso bueno o malo. En este sentido, véase Frosini (2014: 62 y ss.), que a pesar de haber subrayado en más escritos el vínculo entre el desarrollo tecnológico y aumento de las libertades, afirma: «Certo, le technologie non producono solo libertà, per così dire: la tecnologia può essere al servizio dell'uomo buono o cattivo, del governante illuminato o del despota». En otras palabras, no se trata de mitificar el progreso tecnológico o de demonizarlo.

³¹ En realidad, se trata de un malentendido: en primer lugar porque se cree que la voluntad de las personas (es decir, la mayoría; a menudo incluso la mayoría de los miembros de un partido) se identifica con la *verdad absoluta*; en segundo lugar, porque, en consecuencia, se argumenta que los parlamentarios deberían estar obligados por ella, con lo cual se pierde el sentido mismo de la representación parlamentaria (y del pluralismo político). ¿De qué sirve, una vez que se ha identificado la voluntad del pueblo, un Parlamento compuesto por miembros constitucionalmente garantizados en su independencia? ¿Esta voluntad ya no puede ser expresada por un hombre solo?

del Parlamento³²; el número de los parlamentarios debe reducirse en nombre de la lucha contra el *desperdicio* y los *privilegios*; la prohibición del mandato imperativo debe cancelarse³³; incluso el sorteo (al menos según algunas

³² Actualmente en Italia se está debatiendo sobre una propuesta de revisión constitucional (AS 1089) destinada, entre otras cosas, a modificar el art. 71 de la Constitución para establecer que «cuando un proyecto de ley está presentado por al menos quinientos mil votantes y las Cámaras no lo aprueban dentro de los dieciocho meses de su presentación, se celebra un referéndum para aprobarlo. Si las Cámaras lo aprueban con modificaciones que no son meramente formales, el referéndum se convoca a la propuesta presentada, salvo que los promotores no renuncien. La propuesta aprobada por las Cámaras está sujeta a promulgación si no se aprueba la que está sujeta a un referéndum» (lo que no parece respetuoso de la autonomía del Parlamento y parece corresponder exactamente a la oposición demagógica entre *palacio* y *plaza*).

³³ El programa para las elecciones políticas de la Lega en 2018 dice (p. 20): «Democracia significa gobierno del pueblo. Su esencia consiste en la participación de las personas en el gobierno de la comunidad. Esta esencia está claramente esculpida por el artículo 1 de la Constitución italiana: “L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”. Aparte de la expresión “fundada en el trabajo”, resultado de la concesión a las solicitudes de los constituyentes socialistas y comunistas, queda clara la conexión entre democracia, soberanía popular y su ejercicio concreto. En este sentido, la democracia es uno de los principios supremos de la ley. Hoy, sin embargo, la soberanía del pueblo está cada vez más en riesgo por una serie de factores múltiples. Las propuestas políticas para la reforma de la Constitución incluyen lo siguiente: 1) El Parlamento debe hacer leyes, posiblemente pocas, simples y claras. No debe elegir al jefe del ejecutivo; 2) necesitamos un jefe del ejecutivo fuerte, elegido directamente por el pueblo, que no debe pasar por la confianza de las Cámaras y que puede nombrar y destituir ministros; 3) por lo tanto, es necesario prever la elección por parte de todos los ciudadanos italianos del presidente de la República, que combina los poderes actuales del presidente del Consejo y el presidente de la República, a excepción de la presidencia del CSM (Consejo Superior de la Magistratura); 4) la introducción del mandato con la reforma del art. 67 de la Constitución. No más cambios de partidos una vez elegidos. En la última legislatura hemos sido testigos de una vergonzosa trashumancia de representantes elegidos en una fila para pasar al opuesto. Los votantes ya no deben ser traicionados y deben tener la certeza de que sus representantes respetan el mandato que se les da. Cada persona elegida en el Parlamento debe perseguir el logro de los objetivos con los que se presentó a los votantes. El voto sobre personas, sobre disposiciones relativas a su territorio y sobre asuntos de conciencia queda excluido del vínculo; 5) luego sirve la eliminación del quórum para la validez de los referendums populares, facilitando así ese ejercicio». En el «programa de asuntos constitucionales» del M5S (p. 4 y ss.) leemos que «la última legislatura ha registrado

declaraciones hechas por algunas figuras políticas) debería recuperarse como criterio de decisión para reemplazar, al menos en algunos casos, las elecciones³⁴.

En un trabajo dedicado al bicameralismo italiano no es posible detenerse sobre todos estos temas. Sin embargo, hay dos preguntas en las que debemos insistir, aunque brevemente:

- ¿Es posible imaginar que una reforma del bicameralismo (y por lo tanto la superación del carácter, a juicio de muchos, *anómalo* del mismo) puede detener la deriva demagógica?
- ¿Pueden las nuevas tecnologías hacer posible fortalecer los instrumentos de democracia directa y participativa hasta el punto de hacer que el bicameralismo esté *obsoleto*?

A estas preguntas solo puede responderse tratando de identificar algunos principios generales.

alrededor de 500 [...] renegados nuevos partidos, con programas completamente diferentes a los aprobados inicialmente, nacieron directamente en el Parlamento, aprovechando la financiación pública sin cumplir con la voluntad de la gente. Para respetar la voluntad de los votantes, por lo tanto, es necesario detener el fenómeno del transformismo en el Parlamento, obligando a sus miembros a cumplir con el mandato recibido»; y de nuevo que «al eliminar el quórum del instrumento del referéndum es posible poner fin a la distorsión que condujo al fracaso de muchos referéndums celebrados en los últimos 20 años. De hecho, las partes han optado por abusar del instrumento del quórum estructural, sin el cual el referéndum no es válido, a veces invitando a los ciudadanos a no acudir a las urnas».

³⁴ Como se argumentó en otras partes (sea consentido reenviar a *La decisione a maggioranza nell'ordinamento costituzionale italiano*, en *dirittifondamentali.it*, 1/2019, 17) el sorteo, como técnica de decisión, tiene orígenes fatalistas y es difícil de conciliar con la democracia, porque implica no igualdad, sino la invariabilidad de opiniones (y de personas). En la Constitución, el sorteo no encuentra mucho espacio: se menciona solo en la hipótesis muy singular (y patológica) de la acusación del jefe de Estado (también en combinación con la elección). Por otro lado, se argumentó que el sorteo podría usarse para identificar a algunos miembros del CSM o de las autoridades administrativas independientes o incluso para complementar la representación parlamentaria (lo que, se argumenta, sería muy útil para la aprobación de leyes electorales o relativas a la financiación de los partidos) y, por lo tanto, la composición de los órganos parlamentarios internos, *in primis* las comisiones de supervisión y las comisiones de investigación (véase, para todos, Scaccia, 2016: 4 y ss.).

Si la reforma del bicameralismo refuerza el papel de las regiones (o, más ampliamente, de las autoridades locales) y, por lo tanto, se concibe en el sentido de revitalizar la participación, también puede servir como un antídoto para la deriva demagógica. La mejora de los organismos intermedios es fundamental para limitar el poder del Estado y para la participación efectiva de todos en la organización política, económica y social del país. Aún más serviría el propósito si al Senado se le asignaran competencias significativas —repetimos— con referencia a la dimensión europea.

Sin embargo, esta medida aisladamente no sería adecuada para detener la deriva demagógica, que sobre todo tiene su base en el aumento de la desigualdad económica y social. En nuestra opinión, por lo tanto, habría que concentrarse más en las reformas económicas y sociales que en las reformas constitucionales. Y en cualquier caso, la reforma debe ser ampliamente compartida, más allá que solo por las fuerzas políticas mayoritarias.

Más complejo, y en muchos sentidos no lo suficientemente explorado, es el tema relacionado con el *trade-off* entre instrumentos de democracia directa/participativa y segunda Cámara. Podríamos razonar de la siguiente manera. Si el propósito de un Senado que responda al modelo de *Cámara de los sabios* es asegurar que las opciones legislativas, especialmente en algunos casos (por ejemplo, las leyes en materia constitucional), se estudien más cuidadosamente, ¿este objetivo no podría lograrse mejor, en su total respeto por la autonomía del Parlamento, a través de la participación de las personas en los procedimientos correspondientes?

Se podría imaginar la abolición del Senado y el refuerzo de los instrumentos de democracia directa (por ejemplo, la introducción del referéndum propositivo) y participativa (por ejemplo, la introducción del referéndum consultivo). Incluso se podría prever que para las leyes en materia constitucional el proceso de formación de la ley «se acerque» al procedimiento más complejo previsto para las leyes constitucionales, contemplando la posibilidad de solicitar un referéndum si no se alcanza un quórum especial predefinido.

Muchas otras podrían ser las reformas viables. Está claro que desde el punto de vista político las opiniones pueden ser las más variadas, pero esto no es lo que nos interesa aquí. En cambio, lo que cuenta es comprender si el modelo de la *Cámara de los sabios*, aunque sea compatible y esté bien armonizada con el principio democrático, no sea objetivamente superado o destinado a ser superado también por el desarrollo de las tecnologías³⁵, lo que promete

³⁵ Véase D'Atena (2019: 588) que advierte sobre una preocupante «aspiración a la desintermediación» que «encuentra una expresión radical en la idea que, en un futuro

que sea más sencillo el uso de instrumentos de democracia directa y participativa (y menos costoso) en el marco de una redefinición (en hipótesis) equilibrada de las relaciones entre el Parlamento y el pueblo.

En otras palabras, ¿el bicameralismo italiano está obsoleto (o está destinado a convertirse obsoleto)? La respuesta parece ser negativa. De hecho, el desarrollo tecnológico y la posible introducción de nuevos instrumentos de democracia directa y participativa no implican la obsolescencia del Senado que, incluso en su composición actual, conserva plenamente su justificación —si damos por sentado el consenso sobre la necesidad de preservar las instituciones de democracia representativa, no vemos por qué debe considerarse injustificado un Parlamento en el que una de las dos Cámaras está compuesta por hombres con más experiencia—. En términos de producción legislativa también debe recordarse que la Constitución actual ya permite que el pueblo desempeñe un papel decisivo a través del referéndum abrogativo. Piénsese al respecto en los referéndums sobre aborto, divorcio, ley electoral. Sin embargo, esto ciertamente no indujo a los constituyentes a considerar superflua la previsión de una segunda Cámara. La estructura del Parlamento puede modificarse y los instrumentos de democracia directa y participativa pueden fortalecerse con la condición de que se salvaguarde la autonomía del Parlamento. La involución plebiscitaria debe, por otro lado, evitarse: cualquier revisión de la Constitución sería ilegítima si, alterando el equilibrio entre el Parlamento y el pueblo, la favoreciera privando al primero (aunque solo para algunos aspectos) de autonomía.

VI. CONCLUSIONES

El Senado italiano originalmente basa su justificación —al igual que otras Cámaras Altas— en la forma de Estado aristocrático.

Con la transición a la democracia, conserva su naturaleza como *Cámara de los sabios*, en una forma compatible con el principio de igualdad de dignidad de todos los miembros de la comunidad política. Este aspecto relacionado con la composición del Senado no debe ser (mitificado ni) olvidado.

Hemos sostenido que el Senado mantuvo su naturaleza de *Cámara de los sabios* poniendo en valor lo que dispone el art. 58 de la Constitución italiana. Hemos considerado entonces no compartir las tres principales explicaciones alternativas al bicameralismo italiano: la primera, según la

no muy lejos, pueda incluso prescindirse del Parlamento, ya que las decisiones podrían ser tomadas, en tiempo real, directamente por los ciudadanos conectados a la red».

cual las dos Cámaras serían necesarias para garantizar una mejor calidad de la legislación, nos parece difícil de demostrar y rechazada por la comparación con ordenamientos monocamerales; la segunda, por la cual el Senado sería una cámara *inconclusa* y destinada a transformarse en la rama representativa de las regiones, parece determinar una superposición entre interpretación del derecho viviente e hipótesis de reforma; la tercera, por la cual el bicameralismo italiano sería fruto de las contingencias políticas y no susceptible de explicarse de otra manera, podría aceptarse solo a falta de explicaciones alternativas.

Según la opinión de quien escribe, el art. 58 consiente entender el Senado como *Cámara de los sabios*, como además en la Italia llamada *liberal*. La elección de los senadores (con la sola excepción del grupo restringido de los senadores vitalicios) señala una discontinuidad neta con el régimen prerrepblicano y enlaza con la caracterización democrática del Estado.

Si la propuesta de ley de revisión constitucional relativa a la reducción del número de parlamentarios fuera aprobada, esto no modificaría mucho las consideraciones desarrolladas en este trabajo. La proporción entre número de diputados y número de senadores quedaría tal cual, como también quedarían iguales esos elementos de diferenciación sobre los cuales intentamos llamar la atención. Podemos solo añadir al respecto que la disminución del número de representantes no determinaría un ahorro significativo bajo el punto de vista de las cuentas públicas. Se duda que pueda servir para forzar la representación parlamentaria y es posible que, aunque independientemente de otras modificaciones, determine al revés un mayor *alejamiento* entre los representantes y los ciudadanos. El tema merece un análisis por separado y profundo que en este contexto no es posible ofrecer. Sea suficiente observar que la reducción del número de los parlamentarios es solo aparentemente una modificación pequeña y razonable y, considerada junto con otras propuestas en discusión, parece más que nada dirigida a debilitar la institución parlamentaria y recibir una fácil aprobación.

A lo largo de este trabajo quisimos además señalar que el hecho de que las dos Cámaras tengan las mismas funciones, puede considerarse anómalo solo en relación con la forma parlamentaria de gobierno. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la identidad de las funciones deriva directamente de la composición (y particularmente del modo de formación) de las dos Cámaras, a su vez correlacionadas con la posibilidad de optar por un modelo específico de segunda Cámara y con la forma de Estado.

Es posible, por supuesto, cambiar la composición del Parlamento, respetando los principios fundamentales (¡incluida, por supuesto, la autonomía del propio Parlamento!), pero no es razonable argumentar que el Senado, en su configuración actual, esté *objetivamente* obsoleto o que, debido a un posible

desarrollo de los instrumentos de democracia directa y participativa, su presencia en el sistema institucional debe considerarse superflua.

Bibliografía

- Ackerman, B. (2000). The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, 113 (3), 633-729. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1342286>.
- Bagehot, W. (1995) [1867]. *La Costituzione inglese*. Trad. it. S. Pastorino. Bologna: Il Mulino.
- Bifulco, R. (2015). Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A). *Le Regioni*, 43 (1), 69-82.
- Bin, R. y Ruggiu, I. (2006). La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni. *Istituzioni del federalismo: Rivista di Studi Giuridici e Politici*, 27 (6), 903-954.
- Brennan, J. (2018). *Contro la democrazia*. Roma: Luiss University Press.
- Bull, M. J. y Newell, J. L. (2009). Still the Anomalous Democracy? Politics and Institutions in Italy. *Government and Opposition*, 44 (1), 42-67. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2008.01275.x>.
- Caravale, G. (2000). Il bicameralismo britannico nel duemila. *Quaderni costituzionali*, 20 (3), 545-566.
- Castellà Andreu, J. M. (2018a). El Senado español ante su reforma. En J. M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi y G. Verde (eds.). *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- (2018b). *Estado autonómico e integración constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Ceccanti, S. (2015). Constitutional change: an explanation. *Journal of Modern Italian Studies*, 20 (2), 202-212. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2015.997492>.
- Cecchetti, M. (2018). Il bicameralismo in Italia: un nodo (ancora) in attesa di soluzione. En J. M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi y G. Verde (eds.). *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Cheli, E. (1987). Bicameralismo. *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2, 318-325.
- Chessa, O. (2013). Il bicameralismo dei Saggi. *Le Regioni*, 41 (4), 665-678.
- D'Andrea, L. (2018). Democrazia e potere economico: la «forma» del primato costituzionale. *Rivista AIC*, 3, 996-1018.
- D'Atena, A. (2019). Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale. *Rivista AIC*, 2, 583-596.
- De Fiores, C. (2007). Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia. *Politica del Diritto*, 38 (4), 527-568.
- Di Ciolo, V. (1989). Senato (diritto vigente). *Enciclopedia del Diritto*, 41, 1164-1199. Milano: Giuffrè.
- Doherty, B. (1996). *Seanad Éireann*. Constitution Review Group Report 4 (The National Parliament). Dublin: Government of Ireland.

- Elliott, M. y Thomas, R. (2017). [2011]. *Public Law*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/he/9780198765899.001.0001>.
- Ellul, J. (2014) [1991]. *Storia delle istituzioni. L'età moderna e contemporanea dal XVI al XIX secolo*. Trad. it. G. Ancarani. Milano: Mursia.
- Fernandez Segado, F. (1982). El bicameralismo y la naturaleza del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6, 61-113.
- Ferrara, G. (1984). Art. 55-63: Le camere. En G. Branca y A. Pizzorusso (eds.). *Commentario della Costituzione. Le Camere*, tomo I. Bologna: Zanichelli; Roma: Soc. ed. del Foro italiano.
- Frosini, T. E. (2014). Internet come ordinamento giuridico. En M. Nisticò y P. Passaglia (eds.). *Internet e Costituzione: atti del convegno di Pisa del 21 e 22 novembre 2013*. Torino: Giappichelli.
- Gélar, P. (2006). *Report on Second Chambers in Europe: Parliamentary complexity or democratic necessity?* European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Disponible en: <https://bit.ly/33RAZ0X>.
- Grossman, L. K. (1995). *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*. New York: Penguin.
- Hayek, F. A. von (2011). *La società libera*. Trad. it. M. Bianchi di Lavagna Malagodi, L. Infantino, N. Iannello. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Ibrido, R. (2017). Per un regolamento comune del procedimento legislativo. En F. Bassanini, A. Manzella (eds.). *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*. Firenze: Passigli.
- y Lupo, N. (2018). «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea. En R. Ibrido y N. Lupo (eds.). *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*. Bologna: Il Mulino.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ww3w2t>.
- Lippolis, V. (2012). Il bicameralismo e la singularità del caso italiano. *Rassegna Parlamentare*, 54 (1), 29-48.
- Lupo, N. (2018). Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari? *Federalismi*, 1-31. Disponible en: federalismi.it
- (2019). Il «mezzo voto» ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima. *Osservatorio AIC*, 6, 71-81.
- Manzella, A. (1977). *Il parlamento*. Bologna: Il Mulino.
- Melis, G. (1990). Fascismo (ordinamento costituzionale). *Dig. disc. pubbl.*, VI. Torino: Utet.
- Mortati, C. (1946). Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo? En C. Mortati. *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato. Raccolta di scritti*, vol. I. Milano: Giuffrè.
- Negri, G. (1959). Bicameralismo. En *Enciclopedia di Diritto*, Vol. V. Milano: Giuffrè.
- Pace, A. (2016). La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no. *Rivista AIC*, 2, 1-23.
- Pajno, S. (2018). *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*. En J. M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi y G. Verde (eds.). *Autonomie*

- territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto.* Napoli: Editoriale Scientifica.
- Paladin, L. (1990). Bicameralismo. *Enciclopedia di Diritto*, Vol. III. Roma: Treccani.
- Pérez Serrano, N. (1976). *Tratado de Derecho Politico*. Madrid: Civitas.
- Pezzini, B. (1990). *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*. Milano: Giuffrè.
- Popper, K. R. (2009). [1969]. *Congetture e confutazioni. Lo sviluppo della conoscenza scientifica*. Trad. it. G. Pancaldi. Bologna: Il Mulino.
- Predieri, A. (1963). *Pianificazione e Costituzione*. Milano: Giuffrè.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778490>.
- Reynoso, D. (2009). Las variedades del bicameralismo en América Latina. *Miriada*, 2 (4), 9-50.
- Rossi, E. (2016). *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- Ruggeri, A. (2006). Revisioni costituzionali e sviluppi della forma di governo. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- (2015). Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia. *Le Regioni*, 43 (1), 243-256.
- (2020). Integrazione sovranazionale e democrazia parlamentare. *Diritti fondamentali*, 1, 738-760.
- Salerno, G.M. (1998). Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali. *Le Regioni*, 26 (1), 9-46.
- Scaccia, G. (2016). Democrazia a sorte: problemi e opportunità. *Nomos*, 2.
- Scalia, A. (2018). [1997]. *A Matter of Interpretation. Federal Courts and the Law*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400882953>.
- Schmitt, P. (2014). *Comparative overview of consultative practices within the second chambers of EU national legislatures*. European Union, Committee of the Regions. Disponible en: <https://bit.ly/2FWdjjX>.
- Seijas Villadangos, M. E. (2016). [2014] *La historia del constitucionalismo español y la Constitución de 1978*. En M. A. Castellá Andreu (ed.). *Derecho constitucional básico*. Barcelona: Huygens.
- Wheare, K. C. (1963). *Legislatures*. Londres: Oxford University Press.

EL CURSO DE MIRAFLORES EN TIEMPOS DE PANDEMIA: MEMORIAS DE LAS EDICIONES DE 2018 Y 2019

The Miraflores course in times of pandemic:
Memories of the 2018 and 2019 editions

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Universidad de Zaragoza

pgv@unizar.es

Cómo citar/Citation

Guerrero Vázquez, P. (2020).

El curso de Miraflores en tiempos de pandemia:
memorias de las ediciones de 2018 y 2019.

Revista de Estudios Políticos, 190, 323-340.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.11>

Resumen

El presente trabajo da cuenta de las dos últimas ediciones de un curso de verano celebrado desde hace doce años en Miraflores de la Sierra. Cada mes de septiembre, en este curso dirigido por los profesores Aragón y Solozabal, son estudiadas las principales novedades que afectan al Estado de las autonomías por académicos, políticos y profesionales de la justicia constitucional. En 2020, por razones sobradamente conocidas, el curso de Miraflores no se ha celebrado. Estas líneas han sido redactadas con la finalidad de mitigar la nostalgia que dicha suspensión provoca, aunque posiblemente ha conseguido justo lo contrario.

Palabras clave

Estado autonómico; reforma constitucional; Tribunal Constitucional; instituciones autonómicas, entidades locales.

Abstract

This paper summarizes the last two editions of a summer course held, for twelve years, in Miraflores de la Sierra. Every September, in this course directed by the

professors Aragón and Solozabal, the main novelties that affect the State of the Autonomies are studied by academics, politicians and professionals of constitutional justice. In 2020, for well-known reasons, the Miraflores Course has not been held. This paper has been prepared with the purpose of mitigating the nostalgia that said suspension has caused, but has possibly achieved just the opposite.

Keywords

Autonomous State; constitutional reform; Constitutional Court; autonomous institutions; local entities.

La nueva normalidad, posiblemente no es más que un oxímoron bajo el que ocultar una realidad mucho más descafeinada que la propia de la era pre-COVID. El verano de este año poco ha tenido que ver con el de 2019. Y, qué duda cabe, no es posible comparar el inicio del curso académico 2020/2021 con el anterior.

A caballo entre el final del verano y el inicio del curso, los profesores Aragón y Solozabal venían organizando desde hace varios septiembres, en Miraflores de la Sierra, un curso formidable sobre nuestra forma de Estado. Durante los últimos doce años este foro ha reunido en la sierra de Madrid a académicos de diferente procedencia para departir sobre los principales retos a los que se enfrenta el Estado de las autonomías. Lamentablemente, la decimotercera edición de este evento deberá esperar a septiembre de 2021, cuando las sesiones de mañana y tarde y las enriquecedoras tertulias informales entabladas durante los breves periodos de receso se puedan volver a celebrar con normalidad. Es decir, con pretérita normalidad. Para entonces, creo que nadie lo duda, el curso contará de nuevo con el apoyo de la Fundación Manuel Giménez Abad, que colabora habitualmente en su organización.

Estas líneas han sido redactadas una vez constatada la imposibilidad de celebrar una nueva edición del curso en 2020, en parte con la finalidad de evitar la nostalgia que tal impedimento provoca. En lo que aquí sigue se dará cuenta de lo acaecido en ediciones anteriores y, muy especialmente, en las ediciones celebradas en septiembre de 2018 y 2019, de las que no se había dado cuenta. No obstante, debo adelantar que si bien la finalidad de este trabajo era eludir o mitigar la nostalgia, la redacción del mismo no ha hecho sino abundar en ella.

En 2018 el curso de Miraflores se celebró bajo el título «El sistema autonómico en transformación: problemática esencial». En 2019, la cabecera escogida para el mismo fue «El Estado autonómico ante una nueva oportunidad». En ambos casos, empero, el objetivo del curso fue, como en ediciones anteriores, realizar un seguimiento anual de la situación en la que se encuentra el Estado de las autonomías.

Esta finalidad se aprecia con mayor nitidez, si cabe, en la primera de las sesiones del curso, que se celebra tras la presentación del mismo por parte de sus directores. En ella, como conocen quienes hayan asistido algún septiembre a Miraflores, los ponentes analizan críticamente la jurisprudencia constitucional con repercusión territorial dictada en los últimos doce meses. No obstante, atendiendo a las excepcionales circunstancias, jurídicas y políticas, vividas en Cataluña entre octubre de 2017 y el verano de 2019, en las ediciones de 2018 y 2019 la primera de las sesiones del curso se dividió en dos bloques claramente diferenciados.

En primer lugar, en ambas ediciones, el profesor Aragón asumió el examen de aquellas controversias ordinarias, consustanciales a un Estado

descentralizado. Ello llevó a Aragón Reyes a detenerse, por ejemplo, en el caso de 2018, en la STC 134/2017, de 16 de noviembre, que recoge algunas novedades en punto al poder del centro para determinar la densidad normativa de lo básico. O en la STC 7/2018, de 25 de enero, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra determinados artículos del Código de Consumo de Cataluña. Sin entrar en el fondo de la controversia, sí que queremos dejar constancia de que el análisis de la STC 7/2018 puso de relieve algo evidente, pero que en ocasiones puede pasar desapercibido. A saber: que hay vida más allá del *procés*, pues no toda disputa jurisdiccional que ha enfrentado al centro con la Comunidad Autónoma de Cataluña durante estos años ha estado relacionada con la causa independentista. En esta misma línea, aunque ya en la edición de 2019, el profesor Aragón también hizo alusión entre otras a la STC 51/2019, de 11 de abril, que resolvió asimismo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Popular, aunque en esta ocasión sobre la ley educativa catalana de 2009.

En todo caso, es honesto reconocer que las disputas más relevantes entre el centro y Cataluña se sustanciaron entre octubre de 2017 y el verano de 2019 al albur del proceso secesionista. Por ello, como se anticipaba, en la primera sesión del curso de Miraflores de 2018, y también en la de 2019, tras la intervención de Aragón Reyes, se reservó un espacio para analizar la jurisprudencia constitucional dictada en los meses precedentes en relación con el fatigoso *procés*. El repaso de tal jurisprudencia correspondió en 2018 a Josep Maria Castellà y Francesc de Carreras y en 2019 a Josu de Miguel; todos ellos conocedores de primera mano de la crisis constitucional que alcanzó su cénit en el otoño de 2017. La aprobación de Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña, y la 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y Refundación de la República, constituyeron aparentemente un punto de inflexión en la realidad política catalana. Si bien, en septiembre de 2018 el profesor Castellà se encargó de recordar al auditorio que el escenario iniciado un año antes no constituía una nueva fase del *procés*, sino un agravamiento —cuantitativamente incuestionable— de la fase iniciada en 2015, en la que las instituciones catalanas se posicionaron, sin ambages, a favor de la desobediencia en el marco de un Estado de derecho.

No es este el lugar donde analizar de manera detallada el amplio elenco de resoluciones, autos y sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante estos últimos meses sobre el *procés*. Entre ellas podemos destacar el ATC 126/2017, de 20 de septiembre, que contemplaba la imposición de multas de periodicidad diaria a los miembros de la Sindicatura Electoral de Cataluña, o las SSTC 114 y 124/2017, de 17 de octubre y 8 de noviembre, respectivamente, por las que se resuelven los recursos de inconstitucional

interpuestos contra las antedichas leyes 19/2017 y 20/2017. También cabe mencionar la STC 89/2019, de 2 de julio, sobre la aplicación del art. 155 CE, e igualmente, la más indulgente desde el punto de vista de las instituciones catalanas STC 139/2017, de 29 de noviembre, en la que el Tribunal Constitucional resolvió la controversia sustanciada respecto a la reforma del art. 135 del Reglamento del Parlament, que regula la tramitación de las iniciativas legislativas por lectura única. Lo único que procede ahora es, por un lado, remitirnos a la monografía *Justicia constitucional y secesión: el caso del proceso soberanista catalán*, en la que el profesor De Miguel recapitula con brillantez y precisión quirúrgica la respuesta jurisdiccional al *procés*. Y por otro, limitarnos a apuntar que el TC, aunque continúa recordando que la CE es reformable por completo, ha comenzado a esgrimir, junto a argumentos de carácter competencial, cuestiones de principio para declarar la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones normativas: soberanía nacional (art. 1.2 CE), principio de unidad (art. 2 CE) y sujeción de todos los poderes públicos, instituciones catalanas incluidas, a la Constitución (art. 9.1 CE).

El TC, sin separarse de la respuesta que desde otros Estados como Alemania o Italia se ha dado al fenómeno de la secesión, ha configurado a través de su reciente jurisprudencia el parámetro con el que deberán evaluarse los desafíos secesionistas que, desde Cataluña u otras partes del territorio, quieran plantearse al Estado constitucional en el futuro.

Estrechamente relacionado con ello, debemos hacer mención a la ponencia que también desde la mesa inaugural realizó Juan José Solozabal en 2018 sobre el proceso de reforma estatutaria que se había iniciado en el País Vasco. La intervención del profesor Solozabal daba continuidad a la ponencia que defendió justo un año antes en la anterior edición del curso de Miraflores. En septiembre de 2017 Solozabal sintetizó los caminos por los que podría discurrir una futura reforma del Estatuto vasco a la luz de los primeros trabajos realizados por la recién constituida Ponencia de Autogobierno. En septiembre de 2018, sin embargo, el ponente denunció que la propuesta de reforma, a pesar de ser sumamente inconcreta en aquellos aspectos no estrictamente orgánicos, caminaba ya decididamente por la senda confederal, resucitando aquellos aspectos más controvertidos del Plan Ibarretxe —como el Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado—. Las ideas nodales de las bases aprobadas por la Ponencia eran la «nación foral» y el «derecho a decidir», un eufemismo con el que quiere hacerse referencia veladamente, tal y como ha quedado acreditado en Cataluña, al derecho de autodeterminación. Los redactores de las bases del proyecto de Estatuto para Euskadi realizaron, como denunció Solozabal, una lectura líquida, flexible y amigable de la Constitución, que no es conciliable con la jurisprudencia constitucional dictada en el marco del proceso secesionista catalán.

Retomando el hilo de la coyuntura catalana, debe hacerse mención aparte a la repercusión que el *procés* ha tenido en la vida institucional de esta comunidad autónoma. Javier Matia, en la edición de 2018, hizo un repaso pormenorizado a la misma. Matia hizo especial hincapié en los problemas jurídicos que planteaba la investidura telemática de un candidato a la presidencia de la Generalitat de manera no presencial. Por entonces, Matia Portilla tan solo pudo hacer referencia al ATC 5/2018, de 27 de enero, en el que el Tribunal recordó que ni cabía la votación telemática del candidato ni cabía tampoco la votación presencial si no existía la pertinente autorización judicial (pues el candidato pretendido, el señor Puigdemont, se encontraba en rebeldía). No hubo ocasión, por ello, de analizar la STC 19/2019, de 12 de febrero, con la que se cerró tal procedimiento y que puso férreos límites al desarrollo de la virtualidad en la vida parlamentaria. La cuestión no es baladí, pues en febrero de 2019 pocos imaginaban que en poco más de un año sería imprescindible el desarrollo de sesiones parlamentarias no presenciales para evitar la paralización de la actividad institucional y del control gubernamental, no ya solo en Cataluña, sino en la totalidad de CC.AA. El estudio de las repercusiones que la COVID-19 ha tenido para la vida institucional de las CC.AA., y especialmente para sus Parlamentos, difícilmente podrá eludirse en la próxima edición del curso de Miraflores.

El grueso del curso de Miraflores, sin embargo, se dedica al estudio de las grandes cuestiones que giran en torno al desarrollo o al funcionamiento del Estado autonómico. Algunas de ellas, como la dimensión europea del modelo territorial, la posición de la Cámara Alta en nuestro sistema o el estudio de las entidades locales como una pieza más del esquema descentralizado español, son abordadas edición tras edición. Si bien, se analizan diferentes dimensiones de un mismo problema o se encomienda el estudio del mismo a un ponente diferente, que suele aportar al auditorio una perspectiva distinta.

Muestra de lo primero, a saber, del estudio de una dimensión diferente del mismo problema, fue el análisis del impacto que el proceso de integración europeo tiene en el proceso de descentralización español. En este sentido, en 2018 Ana Carmona y Antonio López Castillo se acercaron a esta cuestión desde una perspectiva fundamentalmente jurídica. Y analizaron, en este sentido y entre otras cuestiones, los mecanismos previstos para garantizar la participación de las CC.AA. en la determinación de la posición nacional en asuntos de la Unión (fase ascendente) o la posibilidad, remota en la práctica, pero plausible en el plano teórico, de activar el mecanismo previsto en el art. 7 TUE ante una aplicación desmesurada del art. 155 CE. Una decisión de este tenor, sin embargo, solo podría tener cabida en el caso de que al amparo del art. 155 CE se aplicasen medidas contrarias a los valores fundamentales de la UE. Y no podemos olvidar que entre estos valores se encuentra el respeto al

Estado de derecho, y que la reciente aplicación del art. 155 CE perseguía reparar los daños provocados precisamente en este valor tras el embate dado al mismo por parte de las instituciones catalanas. Con ánimo polemista cabría apuntar que la aplicación del art. 7 TUE estaría más cerca de ser procedente en el caso de que el centro hubiese permanecido inane durante más tiempo ante la violación, constitucional y estatutaria, producida en Cataluña en el otoño de 2017.

En la edición de 2019 Antonio Cidoncha, Agustín Menéndez Menéndez y José Luis García Guerrero también abordaron la dimensión europea del Estado autonómico, pero centrándose en su vertiente económica: en el sustrato ordoliberal de la UE y sus repercusiones para la unidad de mercado, y en las consecuencias derivadas de la juridificación en el ordenamiento europeo del principio de estabilidad presupuestaria que ha restado, *a priori*, margen de actuación a los Estados, y muy especialmente a los entes subcentrales en los Estados descentralizados para desarrollar políticas sociales. En efecto, el equilibrio entre ingresos y gastos que proclama el principio de estabilidad se ha producido, fundamentalmente, ajustando a la baja los gastos en lugar de elevar los ingresos. Pero aun siendo ello cierto, queremos dejar constancia de que este comportamiento se ve favorecido por la falta de armonización fiscal. Tal y como teorizó Buchanan, una autonomía fiscal elevada en un contexto de descentralización política, en este caso de los Estados miembros de la UE, dificulta enormemente la elevación de los tipos impositivos y el mantenimiento de los servicios sociales por parte del nivel de poder encargado de prestarlos.

Una materia también recurrente en el curso de Miraflores es, como se adelantaba, la del régimen local. La inclusión de esta mesa, y su mantenimiento a lo largo de las diferentes ediciones, es un acierto que se debe resaltar, pues lo local no siempre ha sido estudiado con el detenimiento merecido por parte de la doctrina constitucionalista. La autonomía local es también autonomía política y, además, su naturaleza bifronte hace especialmente interesante su estudio desde el punto de vista de la distribución de competencias entre centro y periferia. En 2018, Antonio Cidoncha y Francisco Velasco fueron los encargados de abordar estas cuestiones. Velasco dedicó su intervención a desarrollar la propuesta de reforma de los artículos 140 y 141 CE, que junto con otros académicos había presentado unos meses antes a la FEMP y que pasaba, fundamentalmente, por deslindar con nitidez del título competencial en el que actualmente se fundamenta la normativa local del Estado (art. 149.1.18.º CE), las cuestiones atinentes a órganos de gobierno de las EELL, competencias y financiación. En opinión de Velasco, estas cuestiones deberían ser desarrolladas en una ley orgánica que regularía, propiamente, un auténtico nivel de gobierno. Cidoncha, consciente de las dificultades políticas

existentes para afrontar una reforma constitucional, señaló no sin pesadumbre que la defensa de la autonomía local debe continuar siendo asumida por el legislador básico estatal y por los legisladores sectoriales. Y para que llevasen a cabo tal función, el ponente apuntó algunas ideas motrices que deberían regir su proceder.

En 2019, en la mesa dedicada al régimen local, participaron Fernando Simón Yarza, Mónica Domínguez Martín, Enrique Guillén y Mayte Salvador Crespo, que recientemente había publicado *El Gobierno local en España*, en el marco de la colección Debates Constitucionales. Los temas abordados en esta edición del curso en materia local fueron de diversa índole. Podemos destacar, especialmente, la intervención de Enrique Guillén en punto a la posibilidad de «presidencializar» la forma de gobierno propia del ámbito local. En concreto, y aunque Guillén no eludió el estudio de sus principales debilidades, el ponente se decantó por un sistema en el que el primer candidato de la lista más votada fuese proclamado alcalde automáticamente. De esta forma, señaló el ponente, se evitarían novedosos modelos de alcaldía altamente disfuncionales, como las alcaldías rotatorias. También resulta interesante detenernos en la ponencia de Fernando Simón Yarza por aunar en su intervención dos temas a los que suele ser refractaria la doctrina constitucionalista: dentro de la esfera local, Simón abordó el estudio de su sistema de financiación. Fernando Simón se centró en el sistema impositivo diseñado para sustentar la autonomía local y, muy especialmente, hizo referencia a los problemas de constitucionalidad que había venido planteando la conocida coloquialmente como «plusvalía» (impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana). La STC 59/2017, de 11 de mayo, puso orden a este respecto. Aunque, como recordó el ponente, tan solo lo hizo parcialmente, pues en septiembre de 2019 todavía estaba pendiente de resolución una cuestión de inconstitucionalidad sustanciada en el marco de un proceso en el que la plusvalía real había sido inferior al valor catastral de la finca. Simón Yarza, no obstante, quiso dejar constancia de la buena salud financiera de la que disfrutaba el sector local en su conjunto, a pesar de que las fuentes tributarias que lo sustentan pequen, en ocasiones, de falta de racionalidad.

Especial atención merece, en todo caso, el debate sustanciado durante el turno de debate en punto a la necesidad de mantener la naturaleza bifronte del régimen local. Durante los últimos meses había adquirido un peso mediático notable el debate sobre el imparable proceso de despoblación de la España interior. En consecuencia, se evidenció que en España no existe una realidad local, sino múltiples; y que poco tiene que ver un municipio soriano o turo-lense con otro valenciano o andaluz. En este escenario, el establecimiento de un mínimo normativo común en materia local puede plantear problemas de funcionalidad. Por ejemplo, mientras en algunas partes del territorio las

entidades supramunicipales son útiles asumiendo, a lo sumo, funciones de carácter asistencial, en otras más despobladas podría ser pertinente que asumiesen competencias sustantivas propias. El debate, en todo caso, tan solo quedó puesto encima de la mesa. Y, seguramente, habrá que esperar a 2021 para abordar con mayor detenimiento esta problemática.

En relación con la Cámara Alta, en 2018 fue Ignacio González García el encargado de abordar el estudio de esta cuestión. Y en 2019 esta encomienda recayó sobre Juan María Bilbao Ubillos. En una parte sustancial las ponencias de ambos fueron coincidentes, máxime porque ambos evitaron caer en los lugares comunes que han seducido a la doctrina en los últimos años. Como es sabido, hasta la fecha la doctrina venía denunciando que el Senado español no es una Cámara de representación territorial, ni por su composición ni por sus funciones. Y, en consecuencia, apuntaba a que la solución de buena parte de los problemas que aqueja nuestro Estado autonómico pasaba por su reforma, para convertir a esta institución en una *verdadera* Cámara de representación territorial. Directa o indirectamente, González y Bilbao pusieron de relieve que, a nivel comparado, no existen dos Senados iguales. Y González añadió que, prácticamente en todos Estados donde existe una segunda Cámara, esta está permanentemente cuestionada y son recurrentes los debates sobre su posible reforma.

Bilbao, en clave interna, abordó pormenorizadamente las distintas propuestas de reforma que han sido planteadas para reformar el Senado. Tanto aquellas de carácter reglamentario (a todas luces insuficientes, si se atiende a sus resultados, e incluso de dudosa constitucionalidad) como aquellas de carácter constitucional. En 2006, como recordó Bilbao, el Consejo de Estado realizó una propuesta de reforma constitucional que abordaba la problemática del Senado, pero que a pesar de ser aprobada en su día por unanimidad hoy dista de ser pacífica para la doctrina. Frente al modelo electivo propuesto por el Consejo de Estado, hoy son muchos los que continúan abogando por un Senado de composición gubernamental, de inspiración germana. A este respecto, Ignacio González, sin obviar que las relaciones intergubernamentales en España son débiles, denunció las dificultades teóricas que entrañaría atribuir funciones legislativas a un hipotético Senado con esta composición.

El señuelo que tiene seducida a la doctrina desde hace un tiempo pasa por considerar que la representación territorial en el actual Estado de partidos continúa siendo posible. Sin embargo, Bilbao Ubillos se detuvo a desmontar este mito estrechamente relacionado con una concepción confederal de la representación. Llegados a este punto, y constatada también la esterilidad de una reforma que no contentará a unas fuerzas nacionalistas enrocadas en la bilateralidad, Bilbao destacó que las opciones pasaban por mantener la actual configuración constitucional del Senado o por suprimirlo. Ignacio González,

que había llegado a una conclusión semejante en 2018, se decantó por la «no reforma». Bilbao, por el contrario, en 2019 consideró que el Senado era una institución prescindible, ya que se trata de una Cámara que nunca ha marcado la agenda política y su desaparición no alteraría nuestra forma de Gobierno.

Estrechamente relacionado con el papel del Senado en nuestro sistema institucional, Gonzalo Gabriel Carranza en 2019 estudió los diversos institutos que persiguen, sin lograrlo por completo, hacer efectivo el principio de colaboración intergubernamental. El ponente, que tomó la palabra tras Bilbao Ubillos, se focalizó en las relaciones de cooperación, poniendo de relieve que en España prevalecen aquellos instrumentos de carácter vertical (comisiones bilaterales), que benefician a las CC. AA. políticamente más fuertes, en detrimento de aquellos otros de carácter horizontal (conferencias sectoriales). En todo caso, Carranza evidenció que la cooperación, para ser realmente efectiva, requiere una mínima regulación, pero no un exceso de formalidad. De hecho, Bilbao Ubillos en la intervención anterior ya había puesto de manifiesto que no parecía aconsejable convertir al Senado en el centro de gravedad de la cooperación interterritorial por no poder una Cámara parlamentaria sustituir a los órganos intergubernamentales en cuanto instancia de diálogo y negociación.

En ambas ediciones del curso, por último, también se abordó el estudio de diversos aspectos relacionados con la forma de gobierno de las CC. AA. En la edición de 2018 Asunción De la Iglesia abordó, en materia de fuentes, el fenómeno de la legislación de urgencia y su empleo patológico durante los últimos años. Y, aunque la ponente evidenció que el recurso anómalo al decreto ley no es un rasgo característico propio de los ordenamientos autonómicos, pues el Estado también había recurrido a esta fuente con asiduidad últimamente, sí que quiso evidenciar que el empleo patológico de esta fuente es especialmente grave en el ámbito subcentral. En efecto, en sistemas con un Parlamento unicameral y mucho más reducidos en tamaño, es muy cuestionable que la tramitación legislativa por el procedimiento de urgencia no diese lugar a resultados potencialmente equivalentes desde el punto de vista del tiempo de tramitación. Pero, además, De la Iglesia recordó que actualmente no se ha articulado un cauce procedimental para que la minoría parlamentaria de las Asambleas Legislativas de las CC. AA. recurra ante la jurisdicción constitucional los decretos leyes dictados por el Ejecutivo autonómico.

Tras la intervención de Asunción de la Iglesia, tomó la palabra José Luis García Guerrero, quien centró su intervención en los problemas teóricos que se manifestaron tras la dimisión de dos presidentes autonómicos en el curso político 2017-2018: Pedro Antonio Sánchez, presidente de la Región de Murcia, y Cristina Cifuentes, presidenta de la Comunidad de Madrid. Como se recordará, ambos presentaron su dimisión en abril de 2018, en un momento

en el que, por distintos motivos, su posición al frente de los Gobiernos autonómicos de Murcia y Madrid había quedado seriamente cuestionada y en el que, y esto es lo fundamental, había sido presentada contra ellos una moción de censura. García Guerrero criticó que ambos presidentes hubiesen podido presentar su dimisión con anterioridad a que se debatiera y votase la moción de censura que se había presentado contra ellos. Y trajo a colación el art.197.3 LRBRL, que en el ámbito local prohíbe al alcalde presentar su dimisión en el lapso temporal que transcurre entre la presentación de una moción de censura y su votación. El ponente recordó que la finalidad de la moción de censura no debe ser exclusivamente constatar la quiebra de la confianza parlamentaria establecida en el acto de investidura, sino también debe permitir sustanciar un debate sobre un programa alternativo de gobierno.

En mayo de 2019 se celebraron elecciones autonómicas en trece CC. AA., cuyos resultados vinieron a confirmar el cambio de ciclo político iniciado en 2015. Es cierto que, con anterioridad a tal fecha, algunas CC. AA. ya contaban con un sistema de partidos multipartidista, pero a partir de entonces, y más intensamente después de mayo de 2019, esta tendencia se ha generalizado. Hasta el punto de que hoy en día lo excepcional es encontrar en el ámbito autonómico un Gobierno monocolor mayoritario. A propósito de esta coyuntura, Óscar Sánchez reflexionó sobre el equilibrio de poder entre los nuevos Gobiernos de las CC. AA. (monocolor minoritarios o de coalición) y sus Parlamentos. La intuición puede hacernos pensar que en un escenario de fragmentación política la institución parlamentaria se haya visto reforzada. Sin embargo, en su intervención Sánchez cuestionó precisamente esta hipótesis. El ponente puso de relieve que, aunque en este escenario existe una mayor dificultad para formar gobiernos en las CC. AA., una vez producida la investidura el mismo disfruta de gran estabilidad. Es cierto que en algunos extremos la institución parlamentaria se ha visto reforzada (revitalización de las comisiones de investigación, problemas para la convalidación de legislación de urgencia, incremento del número de iniciativas legislativas de origen parlamentario que triunfan —especialmente en casos de Gobierno monocolor en minoría—, etc.). Sin embargo, el ponente también puso de relieve un elemento fundamental que permite seguir observando vestigios de presidencialismo en la forma de gobierno de las CC. AA. En efecto, la influencia de la dirección de los partidos (y personalmente del líder) en la composición de la Cámara continúa debilitando la institución parlamentaria. Y, como es sabido, no ha sido presentada ninguna propuesta de reforma en el sistema electoral que permita enervar esta tendencia.

La profesora Yolanda Gómez abordó el tema de los *procedimientos legislativos abreviados en los Parlamentos autonómicos*. Para ello, la ponente partió de la premisa de que todas las Asambleas Legislativas autonómicas, en el uso

de la autonomía reglamentaria que tienen reconocida estatutariamente, han previsto técnicas procedimentales tendentes a la agilización de la tramitación y aprobación de las leyes autonómicas, siguiendo para ello el diseño trazado por los RCD y RS, si bien adaptándolo a la estructura unicameral de estas Cámaras autonómicas. En esta línea, la mayor parte de los reglamentos parlamentarios autonómicos han adoptado el modelo tripartito del RCD y RS, que constituyen el marco de referencia para la normativa parlamentaria autonómica. Así, han previsto tres procedimientos legislativos abreviados, con unas características y unos requisitos muy similares que los previstos por los RCD y RS, aunque en algunos aspectos existen divergencias importantes.

A tal efecto, se destacaron los rasgos de cada una de estas modalidades procedimentales y, en concreto, las singularidades que presentan los reglamentos parlamentarios autonómicos en relación con los reglamentos del Congreso y del Senado, y entre ellos entre sí. Asimismo, se apuntaron algunas de las cuestiones más controvertidas que han suscitado estas técnicas procedimentales en el ámbito autonómico. Con carácter previo se realizaron unas breves precisiones sobre los procedimientos legislativos abreviados en el modelo estatal. Así, se precisa que se utiliza la categoría «procedimiento legislativo abreviado» para referirse a lo que la doctrina ha denominado «procedimientos legislativos especiales por razón del tiempo de tramitación», es decir, el conjunto de técnicas procedimentales tendentes a la aceleración de los actos parlamentarios que integran el *iter legis* con la pretensión de agilizar la tramitación y aprobación legislativa. En nuestro derecho parlamentario se plasman, principalmente, en los siguientes métodos procedimentales: la *delegación de competencia legislativa plena en las comisiones parlamentarias*, la variante del *procedimiento de lectura única* y el de *urgencia*.

La edición de 2019 también contó con la intervención de Andrés Dueñas Castrillo, quien abordó los instrumentos de participación directa desarrollados a nivel autonómico. El ponente se mostró favorable a su regulación, aunque denunció que el debate sobre este tipo de instrumentos había quedado desenfocado por el proceso secesionista vivido en Cataluña en los últimos años. En este sentido, Dueñas Castrillo remarcó que, más allá de los referendums o las consultas populares, existen otros instrumentos de democracia directa que pueden constituir un complemento necesario a nuestra democracia representativa. En este sentido, Dueñas acercó al auditorio a los diferentes instrumentos participativos introducidos en los Parlamentos autonómicos durante la legislatura 2015-19 a través de diversas reformas reglamentarias. Estas novedades, anticipó el ponente, han innovado las dos funciones parlamentarias clásicas: la legislativa y el control. En relación con lo primero, el ponente destacó la posibilidad de que los ciudadanos introdujesen enmiendas durante la tramitación parlamentaria de iniciativas legislativas,

aunque en todos los casos que ha sido prevista esta modalidad la enmienda de origen ciudadano debe ser asumida en un breve periodo de tiempo por un grupo parlamentario. En punto a los instrumentos de control o impulso, Dueñas Castrillo se refirió a las proposiciones no de ley de iniciativa popular y a las preguntas ciudadanas. El ponente concluyó apuntando que, si bien estos instrumentos cuentan todavía con una corta experiencia, en caso de resultar exitosos en el ámbito autonómico cabría pensar en trasladarlos al estatal.

Por último, vamos a dejar constancia de otras cuestiones que fueron abordadas en alguna de las dos ediciones de las que se da cuenta en esta crónica. En 2018, la presencia en Miraflores del secretario de Estado de Política Territorial, Ignacio Sánchez Amor, permitió pasar por unos minutos de las musas de la academia al teatro de la política. Su intervención fuera de programa aportó una perspectiva práctica de algunos de los principales retos de nuestro Estado de las autonomías. El secretario de Estado hizo especial hincapié en las relaciones entre el Estado y las CC. AA., caracterizadas, por un lado, por la desconfianza por parte del Estado hacia las CC. AA., y por otro, por la irresponsabilidad de algunas CC. AA. que en situaciones críticas han optado por trasladar sus problemas al centro. Para superar esta situación, Sánchez Amor consideró necesario perfeccionar los mecanismos de cooperación con los que ya cuenta el Estado autonómico, sin que para ello sea necesario reformar la Constitución. De hecho, el ponente consideró que no existía una ventana de oportunidad política que permitiese acometer entonces (posiblemente tampoco hoy en día) una reforma constitucional.

Dentro del marco constitucional actual, Sánchez Amor distinguió entre aquellas mejoras de las relaciones de cooperación entre el Estado y las CC. AA. que eran deseables —como la mejora del funcionamiento de la CARUE—, y aquellas de carácter debido. Entre estas últimas, el ponente se refirió muy especialmente al tradicional incumplimiento por parte del Estado de la jurisprudencia constitucional dictada en materia de subvenciones. Y anunció que aquella misma mañana el Consejo de Ministros iba a aprobar un real decreto que facilitaba la participación autonómica en el reparto de unas subvenciones para implantar instalaciones de refrigeración (a la postre, Real Decreto 1114/2018, de 7 de septiembre). Por otro lado, a la hora de perfeccionar las relaciones de cooperación, Sánchez Amor quiso evidenciar que la bilateralidad podía ser un instrumento útil, siempre que en este tipo de relaciones se abordasen exclusivamente aquellos problemas relacionados estrechamente con las singularidades específicas de una comunidad autónoma.

Tras la intervención del secretario de Estado tomó la palabra Josu de Miguel, quien abordó las cláusulas constitucionales de integración territorial. De Miguel recordó que en ocasiones, al analizar las principales disfunciones

del Estado autonómico, se llega a la conclusión de que las mismas son debidas a una falta de cultura federal. Y se esgrime que la falta de dicha cultura ha sido provocada, o al menos favorecida, por un marco constitucional parco en cláusulas de integración. El ponente, sin embargo, negó de plano esta posibilidad y afirmó que la Constitución de 1978 es integradora, sobre todo en perspectiva comparada. Al igual que lo era la Constitución republicana de 1931, que configuró un Estado integral, a medio camino entre el centralismo y el federalismo, que siguiendo las tesis de Azaña y en contraposición a las de Ortega perseguía integrar el sentimiento de Cataluña dentro de una Constitución racional normativa. El art. 2 CE positiviza indirectamente el concepto «nación de naciones», en lugar de reafirmar el de «nación de ciudadanos», que es el que por lógica debería deducirse del principio de soberanía popular que proclama el art. 1.2 CE. El art. 3 CE, al reconocer la cooficialidad de otras lenguas, constituye otra cláusula de integración. Y también el art. 4 CE, una disposición constitucional que no tiene parangón a nivel comparado, y que sitúa al mismo nivel normativo la bandera española y las autonómicas.

La Constitución de 1978, denunció De Miguel, mira al futuro en algunos extremos —fundamentalmente en materia socioeconómica—, pero se abre a un tiempo premoderno en materia territorial, a través de la DT-2 y, fundamentalmente, de la DA-1. El nacionalismo vasco, aunque también recientemente el aragonés¹, han leído la apertura de la Constitución al fenómeno foral como una cláusula que permite la integración en el Estado sin que ello comporte, necesariamente, la integración en el propio orden constitucional. Llegados a este punto, De Miguel se preguntó retóricamente si no habría sido más conveniente que la Constitución hubiese sido más prudente a la hora de reconocer cláusulas de integración, pues en buena medida han provocado un efecto diametralmente opuesto al esperado. El ponente, además, recordó que en la última ocasión en la que el CIS preguntó a los españoles sobre la Constitución, en 2008, solo para un 4 % su principal valor era que permitió organizar la autonomía, frente a un 43 % para el que la Constitución era valiosa por ser un instrumento que garantizaba la libertad. Y, en relación con ello, De Miguel concluyó su intervención señalando que los ciudadanos, cuando se les pregunta, pueden dar grandes lecciones de derecho constitucional.

También en la edición de 2018 intervinieron en una misma mesa Tomás de la Quadra-Salcedo Janini y Eva Sáenz Royo para abordar dos temas

¹ Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, cuya inconstitucionalidad fue declarada parcialmente por STC 158/2019, de 12 de diciembre.

íntimamente relacionados entre sí: el modelo de distribución de competencias y el sistema de financiación diseñado para que los entes subcentrales puedan ejercitar las mismas. La mesa resultó muy sugerente, porque quizás hasta la fecha no han sido analizada con la serenidad que debería las relaciones existentes entre el diseño del sistema de distribución de competencias (prevalencia o reparto) y el de financiación (separación o unión).

De la Quadra-Salcedo especialmente centró su atención en el sistema de bases-desarrollo, que consideró digno de conservar. Y con nitidez quiso diferenciar este sistema de los títulos competenciales de carácter horizontal (arts. 149.1. 1.º y 13.º), que permiten al Estado intervenir en determinadas materias sobre las que las CC. AA. también proyectan su ámbito decisorio, pero a través de un título competencial más concreto. El ponente recordó que la definición de las bases no se realiza en la Constitución, sino por el Estado, a través de normas de rango infraconstitucional. De modo que la determinación del mínimo normativo común —es decir, del equilibrio entre unidad y autonomía— depende de la voluntad del Estado, que está sujeto en todo caso a los límites formales y materiales determinados por el Tribunal Constitucional. El ponente, no obstante, reconoció que el control de estos límites no es una tarea sencilla para el TC y valoró positivamente que el Senado tuviese un papel más activo en la definición de las bases. En cualquier caso, el ponente quiso dejar constancia de que, en su opinión, el límite a la capacidad de las CC. AA. para mejorar el mínimo común establecido por el Estado no está en el alcance de las competencias estatales, sino en la obligatoriedad de observar el principio de estabilidad presupuestaria.

Sáenz Royo comenzó denunciando que los juristas, y en concreto los constitucionalistas, han contribuido de manera muy discreta a diseñar el actual sistema de financiación autonómica. Y ello ha provocado que este haya sido desarrollado, en buena medida, de espaldas al sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y los estatutos de autonomía. Para la ponente, en el futuro habría que garantizar que aquellas materias en las que se atribuye al Estado la competencia legislativa, lo previsto en la normativa estatal sea sufragado con cargo a los presupuestos generales del Estado. Y ello con independencia de que el Estado sea competente a través del sistema de bases —en materia sanitaria (art. 149.1.16.º CE) o educativa (art. 149.1.30.º CE)— o con fundamento en un título competencial horizontal —por ejemplo, en punto al desarrollo del sistema de dependencia (art. 149.1.1.º CE)—. Si bien, la ponente no cerró la puerta a que la gestión de estos recursos fuese realizada de manera desconcentrada por las CC. AA., para lo que previamente debería calcularse cuál es el coste por habitante ajustado de la prestación de estos servicios en las diferentes partes del territorio. En aquellas materias en las que la decisión legislativa correspondiese a las CC. AA., Sáenz

Royo abogó por que fuesen financiadas con recursos propios de las CC. AA., obtenidos mediante el ejercicio por parte de los entes subcentrales de su capacidad tributaria. Es decir, planteó un escenario en el cual, partiéndose de una situación simétrica *de iure* entre todas CC. AA., cupiese llegar a una situación de asimetría *de facto*, en tanto que algunas regiones prefiriesen no ejercitar su potestad tributaria y, en consecuencia, contarían con un ámbito de decisión política más reducido. Para subsanar los problemas que para el principio de igualdad podría provocar este modelo, Eva Sáenz abogó por reconsiderar el papel que está llamado a desempeñar en nuestro sistema el fondo de compensación interterritorial (art. 158.2 CE). En último lugar, Sáenz Royo abordó la asimetría, en este caso perversa, que provoca el concierto vasco —y su cupo— y el convenio navarro —y su aportación—. Estos instrumentos transmutan en esta parte del territorio nacional el principio de autonomía financiera por otro de soberanía financiera, con notables problemas para el principio de solidaridad. Un escenario pernicioso que, en opinión de la ponente, se debería superar.

En relación con la edición de 2018, a la última intervención a la que queremos hacer referencia es a la impartida por el profesor Aguado Renedo sobre la problemática secesionista en Canadá. César Aguado trajo a colación algunos titulares de prensa publicados en abril de 2018, de los que se deducía que, según una reciente sentencia de la Corte Suprema de Quebec, bastaría con la mitad más uno de los votos emitidos en un referéndum sobre la independencia de la provincia francófona para escindir ese territorio del resto de Canadá. Los titulares periodísticos eran sorprendentes, máxime cuando la Ley de Claridad², dictada en 1999, estipuló que para que el Gobierno de Canadá negociase con el Gobierno de Quebec sobre una posible independencia de esta provincia era imprescindible que los quebequeses hubiesen expresado con claridad su voluntad de separarse, y que sería la Cámara de los Comunes, en todo caso, la encargada de interpretar si dicha mayoría era o no suficiente como para iniciar esas conversaciones. Aguado Renedo, para situar el debate en sus justos términos, sintetizó los principales hitos del proceso independentista quebequés y recordó que tras el ajustado resultado del referéndum de autodeterminación de 1995, a) el Gobierno federal consultó a la Corte Suprema de Canadá si cabía la secesión unilateral por parte de Quebec; b) la Corte Suprema canadiense estipuló en 1998 que para que los Gobiernos federal y quebequés iniciasen negociaciones de buena fe, la pregunta sobre la secesión de Quebec debía ser clara y la opción a favor de la secesión debía ser

² Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, de 29 de junio de 2000.

apoyada de manera mayoritaria por los ciudadanos; c) el Gobierno federal aprobó la Ley de Claridad, en la que desarrolló los requisitos establecidos por la Corte Suprema, y en la que reservó al Parlamento nacional la determinación de la mayoría suficiente para iniciar dichas negociaciones —que seguía sin concretar—, y d) Quebec, en respuesta a la Ley de Claridad, dictó la Ley 99³, en la que se establecía que dicha mayoría debía ser del 50% más uno de los votos emitidos en un referéndum. La Corte Suprema de Quebec en 2018 avaló la constitucionalidad de la Ley 99 en un pronunciamiento doctrinalmente muy sólido, ya que ante la ausencia de una norma constitucional que defienda la autonomía de Quebec, esta decisión ha sido vista como una oportunidad para defender el espacio constitucional de la provincia.

Pero la sentencia reitera que la mayoría a la que se refiere la Ley 99 no es la necesaria para declarar unilateralmente la independencia de Quebec, sino para iniciar negociaciones de buena fe con el Gobierno federal. Y, de todos modos, la última palabra en este proceso la tendrá la Corte Suprema de Canadá, que en opinión de Aguado cuenta con argumentos a favor para considerar que la mayoría simple no es un criterio admisible para tomar decisiones sobre cuestiones trascendentales para el cuerpo político. En efecto, como recordó el ponente, Canadá es el único sistema parlamentario de toda América, y en estos sistemas no es extraño la exigencia de mayorías reforzadas. En 2017, en la anterior edición del curso de Miraflores, Aguado ya se había posicionado a favor de que en referéndums de carácter plebiscitario se exigiese una mayoría cualificada para que los resultados de estos pudiesen tener carácter vinculante. Las aciagas consecuencias provocadas por los plebiscitos sobre el *brexit* o el acuerdo de paz colombiano, resueltos vinculantemente por una mayoría muy ajustada, daban la razón al ponente.

La edición de 2019 albergó una sesión de trabajo del proyecto de investigación «El control de la ley: constitucional, comunitario y convencional» (DER2016-78391-P), dirigido por los profesores Aguado Renedo y López Castillo. En la misma se abordó una cuestión estrechamente relacionada con la temática del curso. A saber, el control de constitucionalidad de las leyes subcentrales en España (Ignacio González), Italia (Alberto Macho) y Alemania (Antonio Arroyo), y también, de los estatutos de autonomía de las CC.AA. (Tomás de la Quadra-Salcedo), de los estatutos de las regiones italianas (Pablo Guerrero) y de las constituciones de los *Länder* alemanes.

La clausura del curso corre a cargo, en ausencia de Rubio, del profesor Aragón. Tras unas breves palabras de cariño dirigidas cada año al maestro,

³ Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, de 13 de diciembre de 2000.

Aragón Reyes sintetiza lo debatido en las sesiones anteriores y realiza una valoración global del Estado de las autonomías. Visto con perspectiva, cabría afirmar que en la edición de 2018 la gravedad de la crisis territorial tocó fondo, mientras que en 2019 cupo apreciar una leve recuperación. Manuel Aragón suele reservar sus últimas palabras, en primer lugar, para animar a la academia a no cejar en el estudio de una problemática, la territorial, que puede empezar a parecer irresoluble, pero cuya superación resulta ineludible. A continuación, y para concluir, emplaza a cuantos allí se encuentran a asistir el próximo septiembre a otra edición de este observatorio anual del Estado de las autonomías. Frustrada por causa de fuerza mayor la edición de 2020, solo se puede poner el punto y final a esta crónica deseando que la última invitación del profesor Aragón se haga extensible a la edición de 2021.

FRANCISCO SOSA WAGNER: *Gracia y desgracia del Sacro Imperio Romano Germánico. Montgelas: el liberalismo incipiente*, Madrid, Marcial Pons, 2020, 268 págs.

Me piden una reseña del último libro de Francisco Sosa Wagner, quien no necesita mayor presentación por su notoriedad como jurista, parlamentario y su amplia obra como investigador. Pero puede que sí lo requiera este denso, interesante y original estudio sobre un interesante período europeo y un reformador ilustrado, Montgelas, contemporáneo a Napoleón y la Federación del Rin. El propio autor no ha dudado en calificar el libro como una «extravagancia» en sentido estricto, algo que se mantiene fuera del camino que se anda habitualmente o de la forma común de obrar. Siendo así realmente, la verdad es que se recibe tan fresco como agua de mayo en estos momentos sobresaltados y acalorados.

Como consecuencia de la pandemia del coronavirus, del confinamiento y sus secuelas, andamos los universitarios agobiados, dedicándonos devotamente a superar la brecha digital y aprender el manejo de diversas plataformas de comunicación en línea, a cargar vídeos y documentos en campus virtuales, sostener foros y chats, configurar encuestas de tiempo limitado y respuestas con crucecita y orden aleatorio como curiosa forma autoritaria de examen, descargar firmas digitales y acceder a su uso en actas por una red privada virtual, y otros instrumentos de cuya utilidad no dudo, pero que vienen explicados, en un tono farragoso y abstruso, en escritos, pantallazos y tutoriales.

Tan solo me preocupa que, una vez todos estemos digitalizados y en línea, se nos hayan olvidado los viejos hábitos académicos de reflexión y debate, lectura de escritos densos y profundización en la historia y la cultura política que alimentan la construcción jurídica. Al cabo, pensar el derecho y la política históricamente. Enrique Tierno decía que la universidad no puede prescindir de cultivar lo superfluo, porque a veces lo que parece superfluo no está de más, sino que deviene esencial en la formación de un universitario: en su capacidad de comprensión de lo nuevo. El derecho constitucional y todo el derecho público son una ciencia de la cultura.

El libro tiene interés por media docena de razones, pues alberga varios objetos conexos, si bien está lleno de cabos sueltos, y ambas cosas suscitan reflexiones. Primero, intenta sacar del olvido a un estadista bávaro que vivió a caballo de los siglos XVIII y XIX, Maximilian Graf Von Montgelas. Un personaje perteneciente a una familia aristocrática del ducado de Saboya, miembro de la sociedad secreta de los Illuminati, de lengua francesa y alemana, primer ministro en el Estado de Baviera, impulsor de numerosas reformas liberales, y al que homenajea una estatua en Múnich a la puerta de la que fue su casa. Sosa Wagner no duda en calificar a Montgelas de «mefistofélico» —pese a que no

creo fuera tanto como el Fouché que describe Stephan Zweig—, pues sus pasos siempre fueron en la línea reformadora.

Al inicio del siglo XIX en Alemania, se produce la caída del Sacro Imperio Romano Germánico, la aparición de la Federación del Rin, la derrota de Prusia y el Congreso de Viena (1814-1815). Este es el mundo cambiante donde vivió Montgelas. Sosa Wagner explicita cómo tales acontecimientos alteraron la fisonomía política de Europa. Valga una síntesis crítica como aperitivo.

El libro realiza en un primer capítulo («Un Imperio convulso, de solar blando, de conflictos audaces [...]») una difícil caracterización de la compleja forma política que fue el Sacro Imperio Romano Germánico (1184-1806). Una entidad que, pese a sus manifiestas carencias, aseguró durante varios siglos un difícil equilibrio en Europa. Un antecedente tanto de una nación alemana en construcción —pues mucho antes de Fichte y Moser añadió a su denominación el complemento *Deutscher Nation*— como, sobre todo, una de las más importantes muestra de las viejas uniones de Estados, y un precedente del federalismo germánico en el que dejó huellas. Otto Hintze nos enseñó que la construcción histórica de un Estado suele dejar residuos en su forma política; es patente en la edificación del Estado autonómico. El Sacro Imperio fue una dúctil «forma política», fruto de la unión de Estados imperiales, y un banco de pruebas de muchas categorías jurídicas e instituciones, comenzando por la soberanía o el Reichstag. Montgelas vivió en ese contexto histórico imperial ya en declive.

El Imperio —recuerda Sosa— no fue un Estado, sino una compleja estructura política. Una combinación de instituciones y personas bajo el poder de un emperador, designado por un conjunto de electores que variaban frecuentemente, y todas ellas engastadas en un Imperio desunido y en permanente conflicto, entre otras razones por los enfrentamientos religiosos entre católicos tridentinos, protestantes luteranos y calvinistas, y asimismo enfrentados al poder papal. Un espacio plural donde se hablaban muchas lenguas, pero el latín era la lengua culta, mientras tanto iba emergiendo el alemán como ingrediente unificador. Aparece en 1034 como heredero del Imperio romano (la conocida *translatio imperii*). Se asegura el dominio del norte de Italia y mantiene la defensa frente al turco después de la toma de Constantinopla como un factor de integración ante un enemigo común. El Imperio estuvo ligado a la dinastía de los Austria o Habsburgo. Aún recuerdo la brillante descripción de la ceremonia de elección y coronación de Carlos V en Bolonia que hizo Múgica Laynez en *Bomarzo*, así como la explicación del dinero a crédito que al parecer costó conseguir el voto de los electores. Estaba formado por desiguales Estados imperiales (*Reichsstände*), algunos grandes como Baviera o Prusia, y otros pequeños como Weimar; algunos eran señoríos

o ciudades, y su número y perímetro variaba. Era, sobre todo, una sociedad organizada corporativamente, y por ello aún desprovista de mecanismos de representación política, y en permanente disputa entre los príncipes y el emperador, los señores, los preladados y las ciudades (*Reichsstädte*), algunas de ellas pertenecientes a la liga hanseática. Los príncipes dependían de los *Landtage*, formados por una representación estamental, y del apoyo del *Reich*. Surge en este contexto la *Reichsexecution* o ejecución imperial, como antecedente de la intervención federal, y de la intervención coercitiva del Estado en los órganos de las comunidades autónomas, el famoso art. 155 CE.

El *Reich* tenía una ambigua constitución escrita integrada por un conjunto de leyes fundamentales, entre ellas la Bula de Oro, los tratados de paz y las Capitulaciones que los electores obligaban a firmar al *Kaiser* al principio de cada elección. Este conglomerado variado mantenía una sutil división de poderes y un equilibrio europeo de corte más o menos federal.

Existían algunas instituciones comunes además del *Kaiser*. El Reichstag, que durante mucho tiempo tomó sus acuerdos por mayoría y se reunía de tiempo en tiempo frecuentemente para financiar un ejército y la guerra. Un tribunal de justicia, el Reichskammergericht, formado por jueces legos y juristas y al parecer proverbialmente lento, al que se unió el Reichshofrat con una confusa distribución de competencias jurisdiccionales entre ambos tribunales. Unos conflictos que hoy podríamos quizás llamar controversias constitucionales, litigios sobre los derechos imperiales reservados que empezaron a resolverse arbitrariamente como precedente de un tribunal de conflictos que es hoy uno de los ingredientes de una jurisdicción constitucional. Rudolf Smend —recuerda Sosa Wagner— escribió su tesis doctoral sobre el primero de esos tribunales, lo que ilustra el hilo conductor entre aquéllas jurisdicciones y las posteriores. Quizás aprendiera allí su reflexión sobre la integración que luego teorizaría de forma clásica y aún perdurable para explicar muchos fenómenos contemporáneos como son la emigración, los Estados nacionales o la construcción del *demos* europeo. Existían también divisiones administrativas o geográficas, los *Reichskreise*, por debajo de los Estados imperiales. Pero igualmente centenares de aduanas internas y un caótico sistema impositivo. El siglo XVII conocería la decadencia de estas instituciones por el conflicto entre Austria y Prusia.

El Sacro Imperio Romano Germánico fue, en definitiva, un ejemplo de cómo dotar de cierta unidad a una compleja diversidad mediante tenues equilibrios y constantes conflictos que no se dramatizaban. Hoy diríamos hacer del conflicto una forma de relación natural entre entes territoriales. Todavía podemos definir el federalismo también como un equilibrio dinámico entre fuerzas centrífugas y centrípetas. Fue una forma pactista, federativa o contractual de decisión, así como un intento de alcanzar la paz a través del derecho.

En efecto, en otro estudio recientemente publicado, la historiadora Bárbara Stollberg-Rillinger ha concluido igualmente que el Imperio fue una unión basada en la tradición y el consenso: leyes inmemoriales junto a normas de carácter contractual y derechos adquiridos o privilegios. Una unión personal basada en vínculos recíprocos de lealtad, de parentesco y patrocinio, asentada en ostentosos ritos públicos y estructurada de manera jerárquica, pues en ella se ejercían derechos de soberanía sobre súbditos. Pertenecer al Imperio era una forma de estar bajo la protección de la paz territorial y de pertenecer a una organización que solventaba sus conflictos mediante instrumentos jurídicos y tribunales. Estaba organizada en estamentos y sociedades corporativas, pues no era todavía una sociedad liberal. Toda esta estructura compleja estaba bajo la cabeza de un emperador que legitimaba históricamente el conjunto. Pero la extensión del Imperio y la variedad de intereses opuestos abocaba a inevitables acuerdos federativos y alianzas. La capacidad coactiva central e incluso ejecutiva era muy débil, lo que impulsaba a actuar de común acuerdo. Concluye que tuvo, sobre todo, una gran capacidad de adaptarse a las distintas circunstancias durante siglos, y pereció cuando ya no pudo adaptarse a la reforma¹.

Sosa Wagner remarca que en Alemania no prendió el espíritu revolucionario tras la Ilustración, sino una voluntad de reforma, pero advierte que puede que acabara siendo más intensa que en Francia. Montgelas vivió en este ambiente y aplicó sus recetas liberales en un Estado de mediano tamaño como Baviera. En 1806, con la abolición del Sacro Imperio, Baviera se convierte en reino e inicia un proceso de modernización sobre los restos de un Imperio desgastado. Sobrevienen episodios como fueron la secularización de los conventos que tenían un patrimonio inmenso, una reforma de los funcionarios, un intento de celebrar un concordato con la Iglesia, el fomento de la educación y de la prensa y la voluntad de colaborar con Francia para asegurar su independencia.

En 1808, Montgelas proclama una Constitución del reino de Baviera que sería sustituida por otra más liberal en 1818. Este breve documento, dividido en títulos, abolió los privilegios, los cargos hereditarios y las corporaciones. Introdujo un sistema tributario para toda la nación, con ingresos que no podían sobrepasar un quinto de la renta. Abolió también la servidumbre. Reconoce los títulos de la nobleza, pero establece la igualdad de cargas con el resto de los ciudadanos, desapareciendo el monopolio de acceso a los cargos públicos de los aristócratas. Consagra algunos derechos fundamentales como son la libertad y seguridad personal, la propiedad privada y una libertad de

¹ Stollberg-Rillinger, B. (2020), *El Sacro Imperio Romano Germánico*, Madrid, La esfera de los libros, pp. 137 y ss.

prensa compatible con la censura. Se introduce un juramento de obediencia a las leyes, la Constitución y el rey, y se regula el orden sucesorio de la dinastía. Se articula una representación nacional mediante sufragio censitario entre los propietarios con ciertos niveles de renta. Finalmente, pero no en importancia, se manda aprobar unos códigos civil y penal para toda la nación.

Son patentes las similitudes de estas ideas con las que recoge el Estatuto de Bayona de 1808, como ejemplo de carta otorgada por el monarca bajo las pautas del constitucionalismo francés, y, con mucha mayor ambición y detalle e impacto internacional, la Constitución de Cádiz de 1812 y la ingente obra de los decretos que las Cortes aprobaron. Puede que lo que Miguel Artola ha llamado los «afrancesados» en España, como un camino intermedio entre los revolucionarios y los absolutistas, no fueran tan lejanos en sus planteamientos de estos otros afrancesados. Que obvio es decirlo eran liberales, pero no demócratas.

El libro describe asimismo la Federación del Rin que la invasión de Napoleón impulsó tras ocupar Alemania, y que su posterior derrota y el Congreso de Viena hicieron desaparecer. El breve Estado de Baviera perteneció a lo que ya era una forma de Estado federal (capítulo cuarto). A esta federación pertenecían 39 Estados alemanes y ya no se hablaba de *Deutsches Reich* sino de *Deutscher Bund*, poniendo fin a un imperio de siglos. Es interesante que ya surgió una interesante controversia sobre la naturaleza jurídica de la federación misma y la atribución de la soberanía a los nuevos reyes. Un debate —imposible y estéril— sobre la soberanía, que fue un antecedente de la que luego sería una controversia clásica en el federalismo estadounidense y en el alemán y que García Pelayo sintetizó y divulgó entre nosotros hace varias décadas. La Federación se creó por un tratado internacional, un Acta de 12 de julio de 1806, si bien en la realidad fue endeble y el Bundestag no llegó siquiera a reunirse.

La Federación se diluyó con la derrota de Napoleón, no sin dejar en esos Estados la influencia del modelo administrativo francés. Klüber reivindicaría la tradición jurídica que emanó de esta breve federación, tanto como Zacariä lo hizo con la que procedía del mucho más largo Sacro Imperio Romano Germánico. Ambos son profesores de Heidelberg.

En el Congreso de Viena se discutiría si los Estados venían obligados a aprobar constituciones, y muchos lo hicieron con influencia de la Carta francesa de 1814. Aparecerá el principio monárquico como fruto de la tensión —dice Sosa Wagner— entre «el absolutismo que se batía en retirada y el liberalismo animoso» (p. 255), o en palabras de Otto Hintze «una metamorfosis del absolutismo ilustrado». Me parece una lógica explicación del principio. Igualmente, aparece un ya inevitable debate sobre la nueva representación política de la nación.

Por último, el espacio de ese *Reich* permitió avanzar lentamente en la construcción del derecho público alemán. En el tiempo que va desde el *ius commune* medieval que crearon las universidades italianas (en particular Bolonia) en la Edad Media a lo largo de los siglos XII y XIII y a partir del derecho romano, que era sobre todo un derecho privado, y está bien explicado en obras como la de Francesco Calasso y la nueva teoría del Estado y derecho público que el positivismo jurídico creó a principios del siglo XIX en Alemania, hay todo un cuerpo legislativo abundante y un elenco de autores de derecho público que escribieron entre los siglos XVI a XVIII y distan de ser bien conocidos en España, como sí lo son estos otros dos pilares. El libro recupera y da noticia, pues, de un espacio intermedio en la construcción del derecho europeo.

Sosa Wagner revive algunos de estos autores que escribían en latín en el último capítulo («El Derecho público que conoció Montgelas»). Unos expertos que hoy resultan prácticamente ignotos, al menos para mí, y que el catedrático de la Universidad de León enumera: tributaristas como Melchior von Osse; precursores como Andreas Knichen, que defendieron la autoridad de las leyes del *Reich*; Georg Obrecht, quien razonó sobre las ideas de *jurisdictio* y *maiestas*; Mathias Stephani, que escribe un tratado de jurisdicciones; estudiosos de las regalías, que pasaron del derecho privado al público como consecuencia ya no de la propiedad, sino de la superioridad de un territorio; discursos sobre la prudencia en política y la razón de Estado de impronta maquiavélica (Jakob Bornitz) y un largo etcétera. Crearon un naciente derecho público alemán o centroeuropeo. Cuando Bodino publique los seis libros de la *Reipública* en 1576 y divulgue sus tesis sobre la indivisibilidad del poder, podrán contrastarse estas tesis en el complejo espacio del Sacro Imperio como forma de gobierno mixta, dice Sosa. Como consecuencia de esta efervescencia jurídica, ya en 1619 puede aparecer un tratado de derecho público de Dietrich Reinkingk, con espacios dedicados a la constitución y al *Reich* o a la soberanía y la teoría general del derecho. La paz de Westfalia tuvo un impacto en este derecho público al reforzar el poder de los Estados imperiales frente al emperador. Samuel Pufendorf escribiría su *De statu imperii germanici* en 1667, teorizando sobre el poder absoluto y soberano de los Estados, y devaluando el poder del *Reich*, que califica como «algo similar a un monstruo». La Ilustración tendrá entre sus valedores a Christian Thomasius, quien introduce el alemán en sus clases y escritos, conocerá a Pufendorf y a Locke y —sorprende saberlo— a nuestro sugerente Baltasar Gracián del *Oráculo manual y arte de prudencia*. Luego vendrán numerosos cameralistas que influyeron en la corte en el XVIII y diversos tratadistas que ya escribían en alemán.

La lectura de este denso capítulo final produce una doble sensación: de un lado, curiosidad científica por un pasado desconocido, y de otro, cierto

vértigo porque es difícil asimilar toda la rica información que en estas páginas se ofrece. Una investigación más amplia de los rasgos comunes de este filón de pensamiento podría tener gran interés para reconstruir la construcción del derecho público europeo y calibrar su impacto en el primer positivismo del siglo XIX y en el federalismo. No en balde, recordemos que Sosa Wagner ya escribió *Maestros alemanes del Derecho Público* en 2005 y *Juristas y enseñanzas alemanas 1945-1975* en 2013.

Javier García Roca

Universidad Complutense de Madrid

IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: *La confusión nacional*, Madrid, Catarata, 2018, 200 págs.

Ignacio Sánchez-Cuenca ha hecho en su libro *La confusión nacional* (2018) una contribución sumamente valiosa al análisis de la secesión en el contexto catalán, mediante la aplicación de ideas desarrolladas en *Más democracia y menos liberalismo* (2010). Sobre la unidad de España y lo defendible o indefendible de su quiebra se ha escrito mucho en las dos últimas décadas y no siempre con la solidez argumental y el sosiego de los que hace gala Sánchez-Cuenca. Como ya hizo en *La impotencia democrática* (2014) y *La desfachatez intelectual* (2015), el autor despliega en *La confusión nacional* recursos de la teoría política y de las ciencias sociales para someter a una crítica exhaustiva percepciones ideológicas sostenidas por medios, expertos, juristas, políticos e intelectuales, haciendo accesibles, por el camino, al gran público polémicas de gran complejidad.

Reseñar un libro de esta índole no es tarea sencilla. Dado su carácter multidisciplinar y su salto de cuestiones técnicas a cuestiones polémicas apropiadas para la columna de opinión, ha de tomarse una decisión previa sobre el enfoque disciplinar y estilístico que adoptar. Esta reseña va a centrarse en los presupuestos de teoría política usados por el autor, debido a que su principal enmienda tanto a la opinión de los columnistas como a la opinión más experta se funda en lo que designa como «un conflicto de demos», asunto que cae dentro de dicha disciplina. Por otro lado, se van a medir las afirmaciones del libro con criterios académicos. Por dos motivos: porque los análisis que conectan el problema del *demos* y la secesión son escasos incluso en el debate puramente académico y, sobre todo, porque el mismo autor usa estos criterios a la hora de rebatir las opiniones de nuestra esfera pública que considera pobres.

La tesis de *La confusión nacional* es que la democracia española ha sido incapaz de abordar de modo satisfactorio el desafío secesionista catalán de la

vértigo porque es difícil asimilar toda la rica información que en estas páginas se ofrece. Una investigación más amplia de los rasgos comunes de este filón de pensamiento podría tener gran interés para reconstruir la construcción del derecho público europeo y calibrar su impacto en el primer positivismo del siglo XIX y en el federalismo. No en balde, recordemos que Sosa Wagner ya escribió *Maestros alemanes del Derecho Público* en 2005 y *Juristas y enseñanzas alemanas 1945-1975* en 2013.

Javier García Roca

Universidad Complutense de Madrid

IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: *La confusión nacional*, Madrid, Catarata, 2018, 200 págs.

Ignacio Sánchez-Cuenca ha hecho en su libro *La confusión nacional* (2018) una contribución sumamente valiosa al análisis de la secesión en el contexto catalán, mediante la aplicación de ideas desarrolladas en *Más democracia y menos liberalismo* (2010). Sobre la unidad de España y lo defendible o indefendible de su quiebra se ha escrito mucho en las dos últimas décadas y no siempre con la solidez argumental y el sosiego de los que hace gala Sánchez-Cuenca. Como ya hizo en *La impotencia democrática* (2014) y *La desfachatez intelectual* (2015), el autor despliega en *La confusión nacional* recursos de la teoría política y de las ciencias sociales para someter a una crítica exhaustiva percepciones ideológicas sostenidas por medios, expertos, juristas, políticos e intelectuales, haciendo accesibles, por el camino, al gran público polémicas de gran complejidad.

Reseñar un libro de esta índole no es tarea sencilla. Dado su carácter multidisciplinar y su salto de cuestiones técnicas a cuestiones polémicas apropiadas para la columna de opinión, ha de tomarse una decisión previa sobre el enfoque disciplinar y estilístico que adoptar. Esta reseña va a centrarse en los presupuestos de teoría política usados por el autor, debido a que su principal enmienda tanto a la opinión de los columnistas como a la opinión más experta se funda en lo que designa como «un conflicto de demos», asunto que cae dentro de dicha disciplina. Por otro lado, se van a medir las afirmaciones del libro con criterios académicos. Por dos motivos: porque los análisis que conectan el problema del *demos* y la secesión son escasos incluso en el debate puramente académico y, sobre todo, porque el mismo autor usa estos criterios a la hora de rebatir las opiniones de nuestra esfera pública que considera pobres.

La tesis de *La confusión nacional* es que la democracia española ha sido incapaz de abordar de modo satisfactorio el desafío secesionista catalán de la

última década. Aunque las instituciones políticas del Estado español no puedan calificarse de deficientes si las comparamos con las de otros países afines, las prácticas democráticas tanto de sus poderes como de los grandes medios dejan mucho que desear. Esto se refleja en una esfera pública con una comprensión deficiente de categorías como nación, democracia o liberalismo.

No obstante, la actitud intransigente no es meramente institucional, sino que permea a la población española en su conjunto, bloqueando de este modo una salida negociada a las demandas de los nacionalistas. Si otros nacionalismos con Estado se cohesionan construyendo un enemigo externo, el español lo hace negando la existencia de las naciones catalana y vasca. Este ambiente es propicio para la pasividad frente a acciones de dudosa legitimidad democrática, como la guerra sucia contra dirigentes catalanes. Dado estos antecedentes, no es raro que en 2017 Mariano Rajoy manejara de forma torpe el desafío secesionista, tratando de reprimir de forma innecesaria el referéndum, dando con ello una imagen internacional de autoritarismo y violando derechos de reunión, asociación y expresión.

El libro nos ofrece un diagnóstico sombrío de la democracia en España y se denuncian varios fallos sistémicos: un fracaso del Gobierno por negarse a dialogar, del Estado de derecho por la existencia de una guerra sucia, del sistema judicial por tomar decisiones que socavan principios democráticos y de los medios por haber abandonado la información objetiva y e iniciar una campaña ideológica.

El autor consigue acercar debates de gran complejidad al gran público sin dejar de utilizar un tono ameno y una expresión clara. Sin embargo, su sesgo sale a relucir en el uso simultáneo de teorías académicas sólidas en defensa su postura y de defensas más débiles de las posturas ajenas. Por ejemplo, el capítulo dedicado a las concepciones erróneas sobre nacionalismo analiza declaraciones y columnas de los grandes medios españoles que defienden una presunta conexión entre el nacionalismo catalán e ideologías unánimemente rechazadas, como el nazismo o el fascismo. Aquí nos encontramos mencionados a los habituales nombres: Gabriel Albiac, Mario Vargas Llosa, Javier Cercas, etc. El autor usa literatura académica para demostrar que, a pesar de lo que digan tales opinadores, ni el nacionalismo catalán es un fenómeno sumamente dañino ni los españoles se libran de nacionalismo. El carácter pacífico e inocuo de gran parte de los nacionalismos sin Estado y la existencia de un nacionalismo de Estado que se plasma en nacionalismo banal son fenómenos conocidos por cualquiera con una mínima familiaridad con la literatura vigente sobre nacionalismo. En este particular, pues, no cabe objeción a los argumentos del autor. Pero habría sido deseable que el libro se hubiera ocupado, aunque fuera someramente, de las críticas al nacionalismo como fuente de normatividad sólidamente argumentadas, en lugar de centrarse

únicamente en la habituales exageraciones y salidas de tono de los columnistas españoles. David Miller aparece citado como autoridad cuando se trata de abordar las conexiones entre nacionalismo y democracia y nacionalismo y solidaridad, pero hay una notoria ausencia de críticas académicas al nacionalismo liberal, tanto normativas como conceptuales. Alguien que leyera el libro poco avisado podría cerrarlo pensando que hay consenso académico sobre el carácter inequívocamente positivo del nacionalismo a la hora de vertebrar las democracias liberales, justificar la exclusión y fundamentar la solidaridad y el principio de soberanía popular. No es el caso².

Lo mismo sucede con la exposición que hace el autor de las visiones sobre la secesión. De nuevo, el lego podría llevarse la errónea idea de que hay dos tipos de teorías: una democrática, más permisiva, y otra, liberal, menos permisiva y que nos invita a aceptar el *statu quo* sin mayor justificación. Nada de esto es así. Sánchez-Cuenca afirma que «la teoría liberal clásica tiene muy poco que decir» sobre el asunto de la secesión y realiza una extraña analogía con el libertarismo (2018: 92). Según su visión, «lo que viene a decir el liberalismo es que la democracia se funda en los Estados realmente existentes, sin plantearse averiguaciones ulteriores sobre las razones o la justicia de que algunas naciones hayan evolucionado hacia la forma estatal y otras no lo hayan logrado. La distribución de Estados está dada, piensa el liberal, lo que cuenta a partir de ahí es que la democracia y el estado de derecho funcionen sin trabas» (*ibid.*: 92-93). Pero no es cierto que las teorías liberales tengan «poco que decir», ni tampoco que sean todas conservadoras o que las teorías democráticas sean más permisivas. Muy brevemente, hay varios contrajemplos recientes que cabe mencionar. Wellman (1995) ha defendido el derecho a la secesión desde el respeto a la autonomía, así como Harry Beran (1984) lo hizo desde la idea de consentimiento, ambos principios canónicos del liberalismo. Cierto es que hay visiones liberales conservadoras como la de Jeremy Waldron (2010), pero su fundamento es sólido y no nos invita a aceptar sin más el *statu quo*. De hecho, Waldron (2002) ha tratado el problema de la injusticia histórica de las fronteras de forma exhaustiva. Por otro lado, hay teorías democráticas *conservadoras*, como la de Thomas Christiano (2006), que sustenta un principio conservador respecto a las fronteras basado en su visión de la legitimidad democrática como igualdad pública. En suma, hay teorías liberales y democráticas de toda índole. No obstante, el libro usa teorías democráticas para enfocar el problema de la secesión como un conflicto de *demos*, y poco o nada se nos dice de los motivos por los cuales otras teorías, democráticas y

² Entre otros muchos ejemplos, véanse Abizadeh (2002, 2004, 2008, 2012), Pevnick (2009), Scheffler (2007), Axelsen (2013) o Lægaard (2010).

liberales, escogen otro punto de partida y pasan por alto el problema del *demos*. De nuevo, el libro usa herramientas sofisticadas en defensa de su tesis, pero obvia las plausibles defensas igualmente sofisticadas de las posiciones contrarias.

Finalmente, hay una tensión interna en la argumentación de *La confusión nacional*. Sánchez-Cuenca describe la relación entre el problema del *demos* y la secesión del siguiente modo, que reproduzco en su integridad:

Llamemos E al *demos* original y C al subconjunto de dicho *demos*. Los miembros de E querrán que el asunto se resuelva por la mayoría en E: si hay una mayoría en contra de la separación el asunto queda resuelto políticamente. El *demos* E supone que le corresponde a él tomar la decisión. Por eso si se llega a plantear un referéndum, de autodeterminación reclama que en todo caso el sujeto de referéndum sea E y no C. Por el contrario, C no quiere seguir tomando decisiones colectivamente con E y, por eso mismo, no se siente vinculado por las decisiones que el conjunto de E pueda tomar. C pretende llevar a cabo un referéndum de autodeterminación en el que participan todos los miembros de C. Los procedimientos habituales no pueden resolver un conflicto de esta naturaleza. Las reglas democráticas funcionan en la medida en que hay una comunidad que esté de acuerdo en tomar decisiones colectivamente. De ahí que el principio de mayoría resulte inútil si el *demos* se quiebra. ¿Quién decide quién es miembro del *demos*? Para que la minoría, en este caso C, acepte el resultado de la regla de mayoría tiene que suceder que C quiera tomar decisiones en común con E, pero el problema es justamente que C quiere tomar decisiones por sí mismo, al margen de lo que decidan las personas que pertenecen a E. La democracia no sirve para decidir quién es el sujeto que tomará las decisiones democráticamente. Se produce una especie de punto ciego de la democracia: cuando esta se vuelve sobre sí misma queda bloqueada. La única forma de avanzar en esta cuestión es a tientas, tratando de inspirarse en valores democráticos de tolerancia y autogobierno, justo lo que, en mi opinión, no se ha hecho en España (Sánchez-Cuenca, 2018: 95-96).

Este fragmento acierta al poner el énfasis en que conviene articular el conflicto en términos de *demos*, pero dos puntos son cuestionables. En primer lugar, el principio de mayorías se ha defendido de manera sólida como método para delimitar el *demos* legítimo y, por tanto, la democracia sí podría servir para determinar el sujeto que tomará las decisiones democráticamente. En segundo lugar, aunque sí tuviéramos que usar valores democráticos, no sería atinado decir que avanzamos a tientas: la relación entre los valores de la democracia y las posibilidades de definir el *demos* legítimo se han explorado de manera exhaustiva.

Basándose en esta visión del *demos*, *La confusión nacional* propone la siguiente salida al conflicto catalán: en primera instancia, se consulta a todos

los españoles sobre una reforma constitucional que cambie la estructura territorial del Estado. Si se acepta en toda España, se implementa y el problema se soluciona transformando España en un país federal. Si la reforma fracasa en Cataluña o en el resto del Estado, se realiza una consulta en Cataluña para elegir entre el *statu quo* y la secesión. Finalmente, si la reforma no fracasa, pero no se acepta en Cataluña, se realiza una consulta para elegir entre la España reformada y la secesión (*ibid.*: 192-193).

Nótese que, aunque Sánchez-Cuenca establece que el conflicto entre *demos* es irresoluble desde parámetros democráticos, de hecho nos ofrece una salida democrática para la resolución del conflicto basada en el principio de mayorías (*ibid.*: 193). Adicionalmente, es una solución en la que la voluntad de los catalanes tiene preeminencia, dado que a ellos les corresponde decidir finalmente si permanecen o no en España. Así pues, en *La confusión nacional* hay una tensión entre el diagnóstico de la situación en términos de «conflicto de demos» y la salida propuesta.

Es extraño que Sánchez-Cuenca no considere que una solución basada en consultas sea una solución democrática, dado que una consulta vinculante no deja de ser al menos un paso dentro de un ejercicio de soberanía popular. Sin embargo, entender la consulta en términos de soberanía es explícitamente descartado por el autor dado que una consulta «no es un ejercicio de soberanía, sino un método para dilucidar el grado de apoyo a la independencia en el territorio en el que se pide Estado propio» (*ibid.*: 189). Más sorprendente es esta afirmación si consideramos que en la visión política de la soberanía de Sánchez-Cuenca esta puede devolverse a instituciones supranacionales y no está ejercida necesariamente por un solo *demos* acotado por los límites del Estado. Es decir, *soberanía* para el autor no es necesariamente equivalente a ejercicio doméstico del poder (*ibid.*: 118-121).

Quizá un modo de superar estas tensiones y vertebrar el argumento central hubiera sido incorporar la voluminosa literatura reciente sobre el problema del *demos*, definiéndose en esa controversia en lugar de partir de la imposibilidad de solventarla. Así, por ejemplo, optar por una resolución del problema del *demos* basada en el principio de autodeterminación (Altman y Wellman, 2009; Stilz, 2016, 2019) podría haber justificado otorgarle la última palabra a los catalanes; mientras que el principio de «todos los sometidos» tal y como lo ha defendido Arash Abizadeh (2012) es afín a la visión no metafísica de la soberanía defendida por Sánchez-Cuenca y ofrece materiales sofisticados para justificar la variación democrática de los límites cívicos.

Para cerrar esta reseña, quiero resaltar que *La confusión nacional* es un libro de indudable solidez. Por su análisis de la retórica que aparece en los grandes medios y su mezcla de consideraciones empíricas y normativas, el libro es la clase de contribución que necesitamos para hacer avanzar la

discusión y, eventualmente, resolver el conflicto de modo satisfactorio. Ignacio Sánchez-Cuenca comienza diciendo que «la democracia española no ha estado a la altura de las circunstancias en la cuestión catalana» (2018: 9) y considera su libro un intento de subsanar la ausencia de análisis que otorguen la importancia debida a los valores democráticos. Sin duda, ha conseguido su objetivo.

Bibliografía

- Abizadeh, A. (2002). Does liberal democracy presuppose a cultural nation? Four arguments. *American Political Science Review*, 96 (3), 495-509. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S000305540200028X>.
- (2004). Liberal nationalist versus postnational social integration: on the nation's ethno-cultural particularity and «concreteness». *Nations and Nationalism*, 10 (3), 231-250. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1354-5078.2004.00165.x>.
- (2008). Democratic theory and border coercion: no right to unilaterally control your own borders. *Political Theory*, 36 (1), 37-65. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591707310090>.
- (2012). On the demos and its kin: nationalism, democracy, and the boundary problem. *American Political Science Review*, 106 (4), 867-882. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055412000421>.
- Altman, A., y Wellman, C. H. (2009). *A liberal theory of international justice*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199564415.001.0001>.
- Axelsen, D. V. (2013). The state made me do it: how anti-cosmopolitanism is created by the state. *Journal of Political Philosophy*, 21 (4), 451-472. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jopp.12005>.
- Beran, H. (1984). A liberal theory of secession. *Political Studies*, 32 (1), 21-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1984.tb00163.x>.
- Christiano, T. (2006). A democratic theory of territory and some puzzles about global democracy. *Journal of Social Philosophy*, 37 (1), 81-107. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9833.2006.00304.x>.
- Lægaard, S. (2010). Immigration, social cohesion, and naturalization. *Ethnicities*, 10 (4), 452-469. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1468796810378324>.
- Pevnick, R. (2009). Social trust and the ethics of immigration policy. *Journal of Political Philosophy*, 17 (2), 146-167. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2007.00296.x>.
- Sánchez-Cuenca, I. (2010). *Más democracia, menos liberalismo*. Madrid: Katz Editores. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvndv92p>.
- (2014). *La impotencia democrática: sobre la crisis política de España*. Madrid: Catarata.
- (2015). *La desfachatez intelectual: escritores e intelectuales ante la política*. Madrid: Catarata.
- (2018). *La confusión nacional: la democracia española ante la crisis catalana*. Madrid: Catarata.
- Scheffler, S. (2007). Immigration and the significance of culture. *Philosophy and Public Affairs*, 35 (2), 93-125. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2007.00101.x>.

- Stilz, A. (2016). The value of self-determination. En D. Sobel, P. Vallentyne y S. Wall (comps.). *Oxford studies in Political Philosophy* (pp. 98-127). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198759621.003.0005>.
- Stilz, A. (2019). *Territorial Sovereignty: A philosophical exploration*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198833536.001.0001>.
- Waldron, J. (2002). Redressing historic injustice. *The University of Toronto Law Journal*, 52 (1), 135-160. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/825930>.
- (2010). Two Concepts of Self-Determination. En S. Besson y J. Tasioulas (comps.) *The Philosophy of International Law* (pp. 119-138). Oxford: Oxford University Press.
- Wellman, C. H. (1995). A defense of secession and political self-determination. *Philosophy & Public Affairs*, 24(2), 142-171. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.1995.tb00026.x>.

Alberto Manuel Hers Martínez
Universidad LUISS Guido Carli

CARLOS GARRIDO LÓPEZ Y EVA SÁENZ ROYO (coords.): *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2019, 319 págs.

Recabar la opinión de la ciudadanía mediante la convocatoria de referéndums se ha convertido en un recurso por parte de los gobernantes cada vez más habitual en las dos últimas décadas. Pocos países democráticos son ajenos a esta tendencia (p. ej. no se ha utilizado en Bélgica o Bulgaria y apenas en otros países como Francia y Australia), pero en ninguno su uso ha resultado más controvertido tanto política como jurídicamente que en Gran Bretaña, a consecuencia tanto del *brexit* como del referéndum de secesión de Escocia, y en España a raíz del desafío independentista catalán. Lo cual no quiere decir, tampoco, que en otras latitudes el uso del referéndum no haya estado exento de polémica: piénsese en Colombia respecto del proceso de paz, Canada respecto de Quebec, etc.

La bibliografía en español sobre este instrumento de democracia directa es, sin embargo, muy inferior a la que existe en inglés, y por eso un libro colectivo como el dirigido por Carlos Garrido y Eva Saenz está llamado a convertirse en una referencia en nuestro país. Ambos son especialistas en la materia, como demuestran sus últimas publicaciones al respecto.

La obra trae causa de la jornada sobre referéndums y consultas populares autonómicas que se celebró en noviembre de 2018 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, en el marco del proyecto de investigación «Nuevas formas de participación en las Democracias avanzadas» (DER2016-75406-R). En dicha jornada participaron Paloma Biglino Campos, Nicolás Pérez Sola, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, Esther Martín Nuñez, Javier

- Stilz, A. (2016). The value of self-determination. En D. Sobel, P. Vallentyne y S. Wall (comps.). *Oxford studies in Political Philosophy* (pp. 98-127). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198759621.003.0005>.
- Stilz, A. (2019). *Territorial Sovereignty: A philosophical exploration*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198833536.001.0001>.
- Waldron, J. (2002). Redressing historic injustice. *The University of Toronto Law Journal*, 52 (1), 135-160. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/825930>.
- (2010). Two Concepts of Self-Determination. En S. Besson y J. Tasioulas (comps.) *The Philosophy of International Law* (pp. 119-138). Oxford: Oxford University Press.
- Wellman, C. H. (1995). A defense of secession and political self-determination. *Philosophy & Public Affairs*, 24(2), 142-171. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.1995.tb00026.x>.

Alberto Manuel Hers Martínez
Universidad LUISS Guido Carli

CARLOS GARRIDO LÓPEZ Y EVA SÁENZ ROYO (coords.): *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2019, 319 págs.

Recabar la opinión de la ciudadanía mediante la convocatoria de referéndums se ha convertido en un recurso por parte de los gobernantes cada vez más habitual en las dos últimas décadas. Pocos países democráticos son ajenos a esta tendencia (p. ej. no se ha utilizado en Bélgica o Bulgaria y apenas en otros países como Francia y Australia), pero en ninguno su uso ha resultado más controvertido tanto política como jurídicamente que en Gran Bretaña, a consecuencia tanto del *brexit* como del referéndum de secesión de Escocia, y en España a raíz del desafío independentista catalán. Lo cual no quiere decir, tampoco, que en otras latitudes el uso del referéndum no haya estado exento de polémica: piénsese en Colombia respecto del proceso de paz, Canada respecto de Quebec, etc.

La bibliografía en español sobre este instrumento de democracia directa es, sin embargo, muy inferior a la que existe en inglés, y por eso un libro colectivo como el dirigido por Carlos Garrido y Eva Saenz está llamado a convertirse en una referencia en nuestro país. Ambos son especialistas en la materia, como demuestran sus últimas publicaciones al respecto.

La obra trae causa de la jornada sobre referéndums y consultas populares autonómicas que se celebró en noviembre de 2018 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, en el marco del proyecto de investigación «Nuevas formas de participación en las Democracias avanzadas» (DER2016-75406-R). En dicha jornada participaron Paloma Biglino Campos, Nicolás Pérez Sola, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, Esther Martín Nuñez, Javier

Tajadura Tejada, Enrique Cebrian Zazurca, Josu de Miguel Bárcena, Victor Manuel Cuesta López, y M.^a Reyes Pérez Alberdi. Al texto de sus ponencias se añade, por invitación de los directores, trabajos de Enriqueta Expósito, Carlos Garrido López, Daniel López Rubio y Nieves Alonso García.

El volumen se organiza de la siguiente manera: tras el estudio introductorio de C. Garrido y E. Sáenz y un estudio general sobre la función de los referéndums en el Estado compuesto por parte de P. Biglino, los trabajos se dividen en dos partes: una sobre el marco normativo y jurisprudencial de los referéndums y las consultas populares en el Estado autonómico, y otra sobre los excesos en la regulación y prácticas *refrendatarias* y su limitación por parte del Tribunal Constitucional.

La conclusión común a todos los trabajos que componen este libro podría resumirse así: dado que el art. 149.1.32 CE recoge como competencia exclusiva del Estado únicamente la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», las comunidades autónomas deberían tener la capacidad de asumir competencias para la regulación de referéndums autonómicos; sin embargo, en el marco de los desafíos secesionistas del País Vasco y Cataluña el Tribunal Constitucional ha elaborado en las SSTC 103/2008, 31/2010, 42/2014 y 31/2015 una jurisprudencia que limita esta posibilidad, solo insuficientemente matizada en las SSTC 137/2015 y 51/2017, en las que se permite que el legislador autonómico únicamente complete la regulación del legislador orgánico estatal.

Los organizadores de esta obra comienzan su estudio preliminar indicando que, a su juicio, tanto la regulación como la interpretación jurisprudencial sobre la posibilidad de celebrar referéndums en el ámbito autonómico no se compadece con la habitual en otros Estados compuestos.

Ciertamente, en Italia, por ejemplo, se permite que en virtud de lo dispuesto en el art. 123 de la Constitución las regiones regulen referéndums propios, aunque su Corte Constitucional (*vid.*, SCC 118 de 2015) también ha tenido que afirmar que ello no implica la posibilidad de plantear referéndums de secesión. Ni siquiera cabría —según dicho órgano— esta posibilidad a través de una reforma constitucional. El trabajo sobre la STC 103/2008 de J. Tajadura en este volumen, aplicando las tesis de P. de Vega sobre la reforma constitucional, resulta una crítica muy acertada a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional al respecto, según la cual todo puede ser reformado, incluso, para menoscabar los principios sobre los que se asienta nuestro régimen constitucional.

También en otros países como Estados Unidos o Suiza —tal y como recuerda P. Biglino— se permite la organización de referéndums a nivel estatal o cantonal. De hecho, sobre todo en el segundo de los Estados mencionados, se llevan a cabo regularmente. Pero dado que esta autora parte de una —en

nuestra humilde opinión— discutible asimilación entre federalismo y democracia, pues es posible pensar en países muy centralizados (como Francia antes de 2003) y profundamente democráticos (Ruipérez Alamillo, 2010:198), mientras que hay y ha habido Estados federales (Alemania en 1871, URSS, Yugoslavia, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela) que no pueden ser considerados democráticos (en contra Sáenz Royo, 2019: 128), lo que no se puede —a juicio de quien escribe estas líneas, en este caso, coincidente con el de la profesora de la Universidad de Valladolid— es igualmente asimilar democracia e instrumentos de participación directa del pueblo en los asuntos públicos. Los referéndums también han sido mal utilizados en democracias (por ejemplo, en Gran Bretaña, con el *brexít*, que además estuvo condicionado por noticias falsas) y ha sido igualmente un instrumento a favor de dictadores como el propio Franco. Y este riesgo existe en todos los niveles: la autora de este trabajo recuerda cómo fue sometido a referéndum la creación de un abono conjunto de metro-bus en Madrid. No obstante, tampoco nadie puede negar que bien empleado el referéndum puede ser un magnífico mecanismo para reforzar la legitimidad de los actuales sistemas de democracia representativa. La hipótesis sugerida por Biglino de que el referéndum a nivel regional agudiza las ventajas y los inconvenientes de este tipo de instrumento me parece, efectivamente, muy factible.

Por eso hay que tener en cuenta, como bien indica en su trabajo Pérez Sola, la reticencia con la que nuestro constituyente concibió en la Constitución los mecanismos de democracia directa. Creo que poca duda de ello habrá si se piensa cómo se reformó el proyecto de Constitución para retirar la posibilidad de referéndums abrogatorios que se preveían en el apartado cuarto del art. 85 o cómo se introdujo el requisito de que el referéndum de reforma constitucional por el procedimiento ordinario sea pedido por un 10% de diputados o senadores. Por eso, como se deduce de este trabajo, lo que hizo el legislador orgánico en la LOMR es actuar en consonancia, estableciendo una regulación restrictiva y limitada de los referéndums autonómicos, circunscrita a los procesos establecidos en el art. 151 CE. Reticencias también claramente apreciables —como se deduce de la lectura del trabajo de C. Garrido que abre la segunda parte de este trabajo colectivo— en la actuación del Ejecutivo Suárez respecto, sobre todo, del referéndum en Andalucía. Cuestión distinta es los defectos técnicos de esta ley: en ellos insisten no solo este trabajo, sino los de Pérez Alberdi, quien critica tanto la jurisprudencia constitucional como la inacción del Estado a la hora de regular en la LOMR el referéndum autonómico, y E. Expósito, quien tras una pormenorizada exposición de los referéndums en el ámbito local también apuesta por una reforma de dicha norma básica.

Una posición muy similar a la de la profesora de la Universidad de Sevilla mantiene en este volumen López Rubio. También él se muestra crítico con que el TC haya eliminado la posibilidad de que las comunidades autónomas creen modalidades de referéndum autonómico, pudiendo únicamente regular aspectos complementarios. Y también —a mi juicio sin razón— con que el Tribunal Constitucional haya extendido la competencia del Estado con base en la reserva de ley orgánica de los artículos 92.3 CE y 81.1 CE.

Porque ocurre que esto ni es cierto ni podría serlo, pues el TC desde sus primeras sentencias (STC 5/1981) establece que la reserva de ley orgánica no otorga título competencial alguno. Es más, en la STC 173/1998 —citada por este autor— el Alto Tribunal establece que ello no impide la acción del legislador ordinario, también autonómico, en materias de su competencia. Pero lo que sí implica la reserva de ley orgánica es la exigencia de un determinado proceso legislativo que no pueden llevar a cabo los Parlamentos autonómicos, no siendo tampoco los estatutos de autonomía normas idóneas para la regulación de ningún tipo de referéndum por ser este instrumento manifestación concreta del derecho de participación política del art. 23 CE, razón por la cual las condiciones de su ejercicio deben llevarse a cabo a través de una ley orgánica de ámbito nacional. Por eso la respuesta del Tribunal Constitucional, tal y como han señalado en artículos de revistas especializadas otros autores (Aguado Renedo, 2011: 544-549) creo que es acertada.

Cerrada, desde la STC 103/2008, la posibilidad de que las comunidades autónomas regulen formas de referéndum autonómico, estas han explorado la vía de las consultas populares. Como bien se desprende de los trabajos en esta obra colectiva de E. Martín Nuñez y M.^a N. Alonso García, la distinción entre estas y el referéndum se basa en una relación de género-especie. Las consultas populares serían, tal y como nos expone la segunda de las autoras mencionadas, una garantía institucional para canalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero no una manifestación del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE, sino un «derecho ancilar». En todo caso, los contornos son muy difusos y buena prueba de ello —como ilustra De la Quadra en el capítulo de su autoría— es la diferente jurisprudencia del TC y el TS respecto de los referéndums locales porque el TC —nos explica este autor— ha seguido, frente al criterio nominalista de algún sector de la doctrina y del TS, una posición orgánico-procedimental que comprende como referéndum aquellos llamamientos al cuerpo electoral a través de los procedimientos y garantías de tipo electorales.

Este resulta, a mi juicio, mucho mejor criterio, pues las *autoclases* comportan siempre el riesgo de eventuales fraudes. Por eso el TC entendió en la STC 31/2015 que las consultas populares no refrendatarias generales previstas en la Ley 10/2014 de Cataluña consistían, en realidad, como explica

en este libro E. Cebrián Zazurca, referéndums encubiertos. Las consultas populares serían para el Tribunal Constitucional manifestaciones no de «democracia directa» si no de un *tertium genus* que se ha denominado «democracia participativa». Aunque el profesor de la Universidad de Zaragoza no comparte este criterio restrictivo creo que, de nuevo, el Alto Tribunal da la solución correcta. Decía el poeta español Juan Ramón Jiménez «inteligencia dame el nombre exacto de las cosas» y es imposible lograr esto si llamamos de manera distinta a cosas que, con pequeñas diferencias, son en esencia lo mismo. También en otro lugar he tenido la oportunidad de argumentar la inexistente diferencia entre referéndums y plebiscitos (Fondevila Marón, 2019: 241 y ss.).

No es de extrañar que la distinción sea cuanto menos difusa, dado que como agudamente señala Pérez Alberdi en su trabajo, «la necesidad de delimitar el referéndum de otras formas de consulta proviene de un problema de tipo competencial». La parcial desregulación del modelo territorial en nuestra actual Constitución ha sido fuente constante de conflictos y de confusión y ha generado, también en este campo, una competencia por parte de las comunidades autónomas por una asunción de atribuciones forzando, en muchos casos, la letra de la Constitución.

Una de las grandes lecciones de esta obra colectiva es —lo he mencionado ya— cómo el Tribunal Constitucional ha matizado su doctrina respecto de los referéndums autonómicos a partir de la STC 137/2015, que se refería a un referéndum convocado por la Comunidad Autónoma de Canarias para recabar la opinión de la ciudadanía sobre prospecciones petrolíferas autorizadas por el Gobierno de la nación a la multinacional Repsol. Ciertamente, aunque el resultado final es igualmente de inconstitucionalidad, hay una evolución. Sin duda, el contexto secesionista (magníficamente descrito en el trabajo de J. De Miguel que cierra esta obra) exigía en la práctica pronunciamientos contundentes por parte del Tribunal, susceptibles, como fue el caso, de precisiones. Esta evolución está bien explicada en la obra que comentamos en el capítulo a cargo de V. M. Cuesta López, cuyo análisis de la sentencia permite, además, comprender mejor la diferencia entre referéndums y consultas populares al considerar el Tribunal que las consultas a personas físicas y a entidades inscritas en el registro de participación tienen distinta naturaleza. Pero esta sentencia también indicaba, en el FJ 4.º que la intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, debe proyectarse siempre sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva comunidad autónoma. También esta precisión es importante, y está claro que no era el caso. Como bien indica el profesor de la Universidad de Las Palmas, su convocatoria respondió a una estrategia de oposición

política a la decisión del Gobierno central. Yo añadiría que tenía tintes demagógicos, en tanto que es una apelación retórica al pueblo por parte de quien no tiene la responsabilidad en la toma de decisión. Porque, al fin y al cabo, ¿quién querría una instalación de ese tipo cerca del lugar donde vive?

Procede ir poniendo fin a esta presentación. Espero haber sabido plasmar en la misma todas las virtudes que, en mi humilde opinión, tiene esta publicación: se trata de un libro de enorme pertinencia y actualidad, que ha reunido a una excelente nómina de especialistas en la materia que, además, muchos de ellos investigan juntos en el marco de un proyecto, y que junto a los demás que han participado en esta obra colectiva aportan al lector diferentes puntos de vista sobre la cuestión. En ella se encontrará un completo análisis teórico y práctico sobre referéndums autonómicos. Estos podrían servir como reflexión previa —si esta es la voluntad mayoritaria— a una eventual reforma de la Constitución, la cual podría inspirarse en soluciones de otros Estados. Porque es evidente que el referéndum, bien entendido, aunque no sea un elemento esencial en un moderno régimen democrático, puede servir para reforzar la legitimidad de las democracias representativas, y en un Estado políticamente descentralizado como España tiene potencial para hacerlo a todos los niveles de gobierno.

Bibliografía

- Aguado Renedo, C. (2011). Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 541-554.
- Fondevila Marón, M. (2019). Los referéndums de secesión en la Unión Europea y sus consecuencias para los entes descentralizados de los estados miembros. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 30, 231-269.
- Ruipérez Alamillo, J. (2010). *Entre el federalismo y el confederantismo. Dificultades y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las autonomías*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Sáenz Royo, E. (2019). Federalismo y democracia, complementariedad y contradicciones. En M. Aragón Reyes, J. Jiménez Campo, C. Aguado Renedo, A. López Castillo y J. L. García Guerrero (dirs). *La Constitución de los españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozabal Echevarria*. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Manuel Fondevila Marón
Universitat de Lleida

