



# Rev. española de ciencia política

v. 54 (2020)

## Artículos

**Populist contagion or anti-elitism in opposition? PSOE's response to the emergence of Podemos.....**p. 13-37  
Belén Fernández-García, Óscar G.Luengo

**Between political discourses and pragmatic policy-making: Gender equality policies in Bolivia under Evo Morales (2006-2017).....**p. 39-64  
Pablo Castaño

**Los ciclos políticos y el cambio en el sistema de partidos mexicano. Las elecciones de 2018 en retrospectiva. ....**p. 65-94  
Aldo Adrián Martínez-Hernández

**Comportamiento sabotador en mediación internacional: la fragilidad del proceso sirio....**  
.....p. 95-120  
Jusaima Moaid-azm-Peregrina

**Haciendo posible lo impensable: opciones selectivas, disuasión a medida y fallos en la disuasión nuclear (1974-1994) .....**p. 121-148  
LAS OPCIONES SELECTIVAS Y LOS LÍMITES DE LA DISUASIÓN NUCLEAR  
Guillem Colom-Piella

## Notas de investigación

**Cambio y continuidad en las políticas de ciencia: diseño de los instrumentos de financiación de la investigación universitaria en Galicia (2005-2018).....** p. 151-171  
Manuel Pereira-Puga, Luis Sanz-Menéndez

## Recensiones

**VOX. Entre el liberalismo conservador y la derecha identitaria / Pedro Carlos González Cuervas.**  
**San Sebastian: La Tribuna del País Vasco, 2019, 300 pp .....p. 175-182**  
José A. Olmeda

**Politics and Political Elites in Latin America. Challenges and Trends / Manuel Alcántara, Mercedes García y Cristina Rivas (eds). Cham: Springer, 2020, 353 pp.**  
**.....p. 183-186**  
Leticia M. Ruiz Rodríguez

**Dr Jeckyll y Mr Hyde. Los peligros de la omnipotencia política en la España de hoy / Fernando Fernández-Llébrez. Granada: Comares, 2020, 216 pp.....p. 187-190**  
Carlos J. Aguilar García

---

# Populist contagion or anti-elitism in opposition? PSOE's response to the emergence of Podemos

*¿Contagio populista o antielitismo en oposición?  
La respuesta del PSOE al surgimiento de Podemos*

BELÉN FERNÁNDEZ-GARCÍA

Universidad de Granada

ÓSCAR G. LUENGO

Universidad de Granada

## **Cómo citar/Citation**

Fernández-García, B. y Luengo, O. G. (2020). Populist contagion or anti-elitism in opposition? PSOE's response to the emergence of Podemos. *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 13-37. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.54.01>

## **Abstract**

This article assesses the possible populist discourse contagion experienced by the Spanish Socialist Workers' Party (PSOE) due to the irruption of Podemos. To this end, a content analysis has been carried out on a selection of PSOE manifestos for national and European elections, published between 2004 and 2019. The results show that the evolution of PSOE's anti-elitism is not necessarily related to the competition with *Podemos* but to the party's opposition status, especially in contexts of citizen discontent. Therefore, the main results suggest that the political decline of traditional parties could be a more decisive factor than the emergence and rise of new parties, when explaining the shifts in party identity. In addition, the article shows that populist messages have played three main functions in PSOE's manifestos: i) to show empathy with and understanding of people's unrest in contexts of citizen dissatisfaction; ii) to attack the main political competitor when the party is in opposition; and iii) to use economic powers and other elites as scapegoats, especially when the party is in government.

*Keywords:* populism, anti-elitism, popular sovereignty, political parties, content analysis, party manifestos.

## **Resumen**

Este artículo analiza el posible contagio del discurso populista experimentado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) por la irrupción de Podemos. Para ello se ha realizado un

análisis de contenido en una selección de programas electorales nacionales y europeos del PSOE publicados entre 2004 y 2019. Los resultados muestran que la evolución del antielitismo en los programas del PSOE no está necesariamente relacionada con la competición con Podemos, sino con el estatus de oposición del partido, especialmente en contextos de descontento ciudadano. Por tanto, los principales resultados sugieren que el declive político de los partidos tradicionales podría ser un factor más decisivo que el surgimiento y el auge de nuevos partidos a la hora de explicar los cambios en la identidad de los mismos. Asimismo, el artículo muestra que los mensajes populistas han jugado tres funciones principales en los programas del PSOE: mostrar empatía y comprensión con el malestar del pueblo en contextos de insatisfacción ciudadana; atacar al competidor principal cuando el partido está en la oposición, y utilizar los poderes económicos y otras élites como chivos expiatorios, especialmente cuando el partido está en el Gobierno.

*Palabras clave:* populismo, antielitismo, soberanía popular, partidos políticos, análisis de contenido, programas electorales.

---

## INTRODUCTION

Traditional party politics in Spain has been completely reshaped since 2014-2015 up to the present. The 2008 international economic crisis, the lack of institutional response to the demands of the population during the great recession, several corruption scandals in the traditional political parties and the territorial crisis are among the most important factors that explain the recent changes in the Spanish party system. The most visible effects of these changes are the increase of the electoral volatility and parliamentary fragmentation. In this sense, the parliamentary distribution of seats that resulted from the 2015 general elections led to the repetition of the electoral process a few months later in 2016, because the parliamentary groups were unable to agree on the appointment of a prime minister. It was the first time this had happened in the history of present-day Spanish democracy. The actors most benefited by this unprecedented electoral situation were two new political parties, Podemos and Ciudadanos, which respectively became the third and fourth political parties in votes and seats in the 2015 general elections.

In addition to the rise of new political forces, we must consider the electoral emergence of populism, previously unknown in Spain. Before the irruption of Podemos in 2014, no other party in Spain had developed a populist discourse with such intensity and success. Unlike other countries that had not successfully experienced the populist phenomenon until recently (e.g. United Kingdom or Sweden), the rise of populism in Spain has not been progressive but completely abrupt. Founded just four months before the 2014 European elections, Podemos became the fourth party in votes and seats in a very short period of time, and even the first in voting intention in a concrete moment, according to some electoral polls<sup>1</sup>. One year later, their local candidacies and

---

1. Garea, Fernando. 2014. "Podemos supera a PSOE y PP y rompe el tablero electoral", *El País*, 2-11-2014. Retrieved from: [www.elpais.com](http://www.elpais.com) (last accessed: 3-6-2020).

confluences came to power in the biggest cities of the country (Madrid and Barcelona), other medium capitals (e.g. Cádiz) and became the parliamentary partners for socialist governments in five regions (Valencia, Baleares, Extremadura, Castilla La-Mancha and Aragón), as well as the support of the government in Navarra (led by Geroa Bai). Finally, in their first general elections Podemos became the third political party in votes and seats (20.7% of votes and 69 seats —Podemos and allied—), very close to the results reached by PSOE (22% and 90 seats). The support of Podemos in the 2015 elections came from former voters of United Left (IU), Union, Progress and Democracy (UPyD), the Spanish Socialist Workers' Party (PSOE), new voters and non-voters. In this sense, the irruption of Podemos and its regional confluences was more harmful for the PSOE than the rise of Ciudadanos in the 2015 elections; since the first managed to get 23% of the votes from former Socialist voters in contrast to 8% from Ciudadanos (Delgado-Fernández and Cazorla-Martín, 2017: 253).

Considering Podemos' electoral breakthrough in the Spanish political system, this article aims to assess the possible populist discourse contagion experienced by the Spanish Socialist Workers' Party (PSOE), its closer competitor. Thus, the contribution of this article relates to the study of political parties' behavior, and more specifically, to the presumed impact of populism on party competition. In this regard, the Spanish case represents an interesting object of study, since the emergence of populism has been completely abrupt in the country. In addition, the results of this study may help to understand the Popular Party's responses to the recent challenge from the populist radical right.

The article is structured as follows: First, we address the socio-political context where the decline of the PSOE and the emergence of Podemos took place. Second, we discuss the concept of populism and the main hypotheses of the study, taking into consideration the literature on the impact that the emergence of populist parties has on mainstream parties. After that, we present the research design; followed by the main results. Finally, the later are discussed and interpreted in the conclusions.

## THE IRRUPTION OF PODEMOS AND THE POLITICAL DECLINE OF THE PSOE

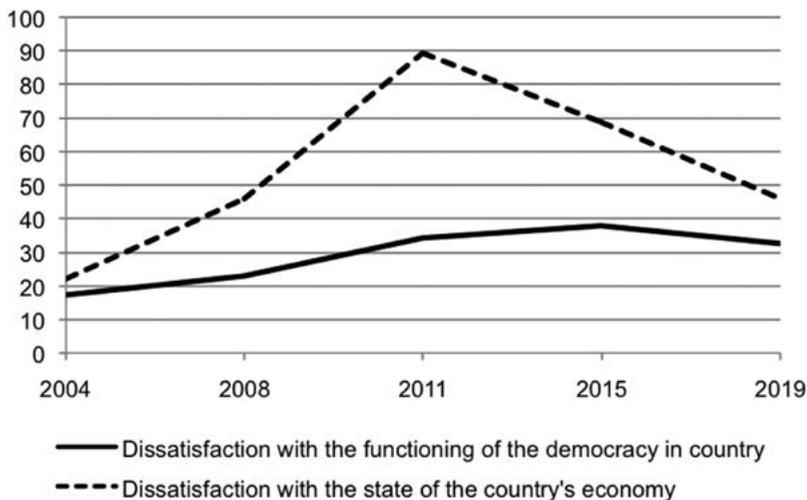
The electoral success of Podemos in 2014-2015 can be understood as the result of the political decline of the main left party in the country, PSOE, as well as citizen dissatisfaction with the political actors and the functioning of democracy (Della Porta *et al.*, 2017; Fernández-García and Luengo, 2018b; Rodríguez-Teruel *et al.*, 2016). With regard to the former, the PSOE experienced a traumatic electoral and political decline in 2011, after two terms in government (it lost 15.1% of votes and 59 seats, which constituted its worst result since 1977). Like other European Social Democratic parties, the PSOE had to implement harsh austerity policies during the Great Recession (Barberá and Rodríguez-Teruel, 2020). Notwithstanding, the unemployment rate and public debt levels remained alarmingly high, calling into question the socialist government's ability to manage the

crisis. In addition, the type of economic policies adopted (e.g. worsening labor rights, cuts in social spending, the reform of article 135 of the Constitution to guarantee the payment of debt interest, etc.) undermined the party's ideological credibility among leftist voters. As a consequence of the elements mentioned above, the party started to face serious problems as an organization: ideological-programmatic confusion; decreasing membership; difficulties to consolidate its national leadership and rapid electoral decline (Delgado-Fernández and Cazorla-Martín, 2017). All that was emphasized by new party competitors on both sides of the ideological continuum.

The economic crisis together with several corruption scandals within the main political parties led the country into a cycle of social protests in 2010-2011, that culminated in a profound change in the party system in the 2015 and 2016 elections (Della Porta *et al.*, 2017). As Figure 1 shows, dissatisfaction with the economy of the country reached an historical peak in 2011 (89.3% of voters felt that the economic situation was bad or very bad), while dissatisfaction with the functioning of democracy exceeded 30% for the first time. Since then, the perception of the state of the economy improved significantly, but not democratic dissatisfaction, which remains above 30%. In this connection, Figure 2 confirms that political discontent continued to grow: the percentage of the population that considered politicians, political parties and politics as one of the main problems of the country increased significantly in 2011 (22.6%), as well as corruption and fraud in 2014 (35.7%). Therefore, what started as an economic crisis led to a crisis of political confidence and dissatisfaction with the functioning of democracy, which would later be aggravated by the territorial crisis.

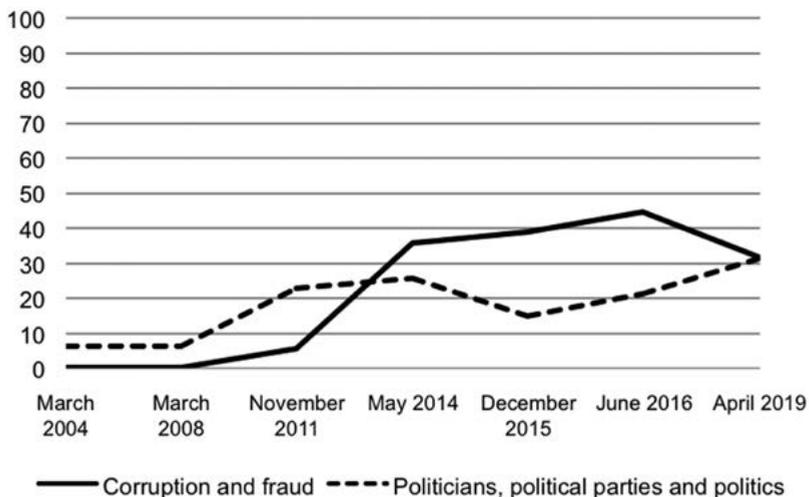
FIGURE 1.

EVOLUTION OF DISSATISFACTION WITH THE STATE OF THE ECONOMY AND THE FUNCTIONING OF DEMOCRACY IN SPAIN (2004-2019)



Source: Own elaboration with data from the Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) and European Social Survey (dissatisfaction with the functioning of democracy of 2004 and 2008).

FIGURE 2.  
MAIN PROBLEMS OF THE COUNTRY (2004-2019)



Source: Own elaboration with data from the Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

As Della Porta *et al.* argue, “the wave of protests against austerity and ‘for a real democracy’ prepared the terrain for Podemos” (2017: 48). In this regard, the elections held in 2011 revealed not only the economic discontent with PSOE, but also the growing distancing of the party led by Alfredo Pérez Rubalcaba from the 15-M movement young voters (Rodríguez-Teruel *et al.*, 2016). This election also highlighted the incapacity of other minority parties such as IU and UPyD to capitalize on the discontent with governing parties; thus, contributing to the crisis of representation that favored the emergence of new parties, especially Podemos (Fernández-García and Luengo, 2018b). Given Podemos left-wing orientation, the rise of this new populist party has taken place at the expense of its potential closer competitors within the same ideological space; that is, the PSOE and other minority left-wing parties such as the United Left (IU). In the case of IU, it was seriously damaged by the irruption of Podemos: the party lost nine of its eleven seats in the 2015 elections. The PSOE also suffered a considerable electoral loss as a result of the emergence of Podemos: 23% of the votes for the new party in the 2015 general elections came from former socialist voters (Delgado-Fernández and Cazorla-Martín, 2017). For the 2016 elections, the former Communist Party and other minority left parties agreed to run together with Podemos, under an alternative coalition labelled Unidos Podemos. In this situation, the PSOE remained Podemos’ main competitor at the electoral arena.

Considering the above-mentioned developments, this article aims to analyze if the populist discourse of Podemos had any effect on its main competitor, the PSOE. According to the Chapel Hill Expert Survey (2014), the main issues underlined by Podemos were anti-elitism, political corruption and economic redistribution. On the

one hand, anti-elitism is one of the core elements of populism (Mudde, 2004) and was the main feature of the new political organization. Indeed, Podemos emerged in 2014 with a hard discourse against the *casta política* and the main institutions of the country, considering them as anti-democratic and corrupt actors (Ivaldi *et al.*, 2017). On the other hand, Podemos combined this anti-establishment and anti-corruption discourse with a left-wing program, especially in the economic dimension. The party proposed several redistributive economic measures, such as universal basic income and raising taxes on the wealthiest.

The Manifesto Project<sup>2</sup> provides information about the political parties' positions on the last two issues: economic distribution<sup>3</sup> and corruption<sup>4</sup> (Figure 3), which allows us to verify if the Socialist Party has responded to the competition by Podemos by increasing salience on these two issues in its manifestos. First, the presence of positive statements about equality (e.g. need for fair distribution of resources) has followed a growing trend in PSOE manifestos during the 2000s. However, the maximum peak is found in the 2011 electoral program (8.67%). Therefore, the increasing attention to this issue cannot be attributed to a strategic response to the success of Podemos in 2015, but to the impact of the Great Recession in the country. Regarding the presence of anti-corruption statements, they were almost absent in the party's manifestos between 2000 and 2011 (0.16% on average). The salience of this issue increased significantly in the 2015 and 2016 manifestos (2.8 and 2.9% respectively), coinciding with the emergence of Podemos. Although the anti-corruption discourse is not synonymous with populism, this issue occupies a central role for populist actors, especially in Southern Europe (Fernández-García, 2019). Thus, the trend identified in PSOE's manifestos gives us a clue about the possible populist contagion effect that Podemos' success in 2015 and 2016 had on the PSOE.

In addition, PSOE's evolution since 2015 also leads us to presume that this party has included some populist appeals in its discourse. For instance, in a very controversial interview, the Socialist Party leader, Pedro Sánchez, affirmed that some "factual" powers had prevented his party from reaching a government agreement with Podemos in 2015<sup>5</sup>. Certain aspects of the party's primary process in 2016 can also be understood within the populist frame. In this regard, the mobilization of the grassroots against the party elites, as well as the claims to empower the party members was very present in Pedro Sánchez's candidacy (Simón, 2017; Lancaster, 2017; Barberá and

2. Available at: <https://manifestoproject.wzb.eu/>.

3. Per 503: We selected the variable of "Equality: Positive" to measure the positions of the party in the redistributive dimension. Following the codebook, it refers to "Concept of social justice and the need for fair treatment of all people. This may include: Special protection for underprivileged social groups; Removal of class barriers; Need for fair distribution of resources; The end of discrimination (e.g. racial or sexual discrimination)" (p. 17).

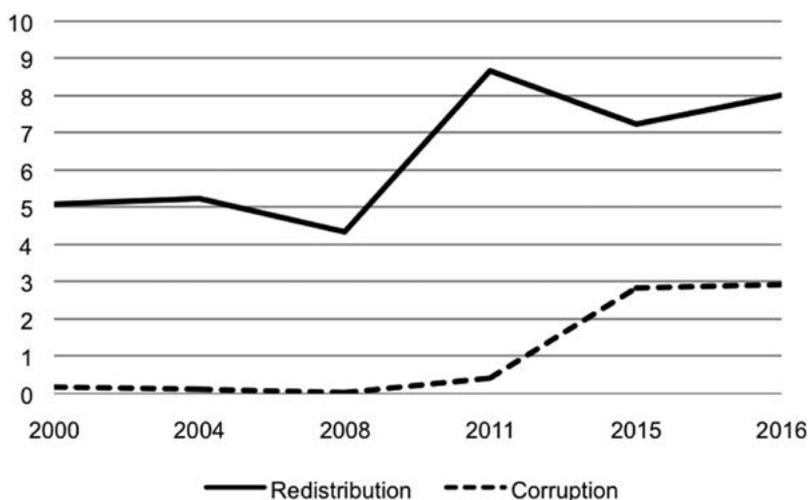
4. Per 304: "Need to eliminate political corruption and associated abuses of political and/or bureaucratic power. Need to abolish clientelist structures and practices" (p. 13).

5. Available at: <https://bit.ly/3kRBbEP>.

Rodríguez-Teruel, 2020). Finally, the comparative study by Fernández-García and Luengo (2018a) also showed the existence of a considerable degree of anti-elitism in the PSOE manifesto for the 2015 elections. However, this study is not a longitudinal one and, therefore, it is not possible to conclude this anti-elitism is a consequence of Podemos' irruption. As a result, we will study the evolution of the core elements of populism in PSOE manifestos, in order to find the presence of a populist contagion as an effect of Podemos.

FIGURE 3.

PRESENCE OF QUASI-SENTENCES (%) CODED AS "EQUALITY: POSITIVE" (REDISTRIBUTION) AND "CORRUPTION" IN THE ELECTION MANIFESTOS OF PSOE (2000-2016)



Source: Own elaboration with data from the Manifesto Project.

## POPULISM: CONCEPT AND IMPACT ON MAINSTREAM PARTIES

The theoretical framework of this study considers populism as a set of ideas that can be communicated discursively by different actors, such as political parties, media and citizens (De Vreese *et al.*, 2018). According to this approach that combines the ideology-centered and discourse-centered understanding of populism, the emphasis “is on populist messages as independent ‘phenomenon as such’ and no longer on a particular party family or type of politician” (*ibid.*: 426). This implies that political actors—including traditional political parties— may communicate populist ideas in different degrees and that these expressions can be empirically measured.

Regarding the main features of populism, Mudde's definition (2004) has found a high consensus in the literature due to its proven applicability in empirical research (Rooduijn and Pauwels, 2011; Rooduijn and Akkerman, 2015; March, 2017; Ivaldi

*et al.*, 2017; Fernández-García y Luengo, 2018a): “An (thin) ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, “the pure people” versus “the corrupt elite”, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people” (Mudde, 2004: 543).

However, we found different interpretations regarding the combination of the core elements of populism identified by that definition. For instance, the analyses by Rooduijn and Pauwels (2011) and Rooduijn and Akkerman (2015) considered the simultaneous presence of people-centrism and anti-elitism to be sufficient to satisfy the ideational definition criteria. More recently, March’s case study for the United Kingdom (2017) and the cross-national studies by Manucci and Weber (2017), and Fernández-García and Luengo (2018a) followed the triple criteria stated by Mudde and Rovira (2013), according to which the three elements of the definition have to be present (positive mentions to the people, negative references to the elite and popular sovereignty). Nevertheless, the studies by March (2017) and Fernández-García and Luengo (2018a) found that the presence of people-centrism (positive references to the people) in mainstream parties was very high, even higher than the people-centrism of left-wing populist parties (not in the case of the right-wing ones). Indeed, both kinds of parties (populist and non-populist parties) tend to refer to the people as a whole (e.g. “the people”, “citizens”, “ordinary families”, etc.), to express belonging to the people (e.g. using the words *we/our*) and to speak on behalf of the people. The main difference is that populist parties tend to do it using an antagonistic division between the people and the elite, whereas mainstream organizations use it to express belonging or closeness to the people. The presence of people-centrism in the latter was labelled by March (2017) as “demoticism”, a way to show “closeness to “ordinary” people without this antagonistic identity” (*ibid*: 290). The author interprets its use as a consequence of their condition of catch-all parties and increasing societal mediatization. In addition, Fernández-García and Luengo (2018a) showed that non-populist and populist parties differ in the radicalization of the popular sovereignty by the introduction of direct democracy mechanisms.

Hence, in order to simplify the analysis, we will focus on these two core elements of populism that seem to be potentially useful in order to better differentiate between populist and non-populist parties: anti-elitism and the radicalization of popular sovereignty. The first element introduces the antagonistic character of politics and society which is necessary to define populism. The reasoning behind the second element also shows an anti-elitist and people-centrist conception of politics by which the people, and not politicians, should make the main political decisions.

There are few studies that empirically examine the effects that the success of populism has on mainstream parties. In addition, most of them tend to focus on the effects of the anti-immigrant appeals of right-wing populist parties on mainstream parties (e.g. Harmel and Svasand, 1997; Downs, 2001; Minkenberg, 2001; Bale *et al.*, 2010; Van Spanje, 2010; Han, 2015; Abou-Chadi and Krause, 2018). That is, they focus on the effects of their “host ideologies” but not on the effects of their populist ideology as such. These studies seem to confirm that the success of radical right-wing

parties or anti-immigrant parties has an impact on the ideological, migratory or multiculturalist positions of mainstream parties, especially those of right-wing parties. Other studies have focused on the influence that the rise of Eurosceptic challenger parties (whether on the left or the right) has on mainstream parties. In this regard, Meijers (2015) found that the electoral success of these emerging organizations provokes mainstream parties to be less supportive of European integration.

In the case of populism such as Rooduijn *et al.* (2014) tried to cover this gap in the literature by analyzing the effects of populist parties on mainstream parties in five countries (France, United Kingdom, Germany, the Netherlands and Italy). They concluded that the electoral programs of mainstream parties have not become more populist in recent years, as a consequence of the competition with populist actors. Manucci and Weber (2017) did not find evidence to confirm the existence of a populist *Zeitgeist* in Western Europe, either: they did not observe a linear increase of populism in election manifestos between 1970 and 2010. However, other studies observed populist elements in the discourse of mainstream political actors such as the former Australian Prime John Howard and Canadian Prime Minister Stephen Harper (Snow and Moffitt, 2012), the former British Prime Minister Tony Blair (Mair, 2000), the former vice-premier of Flanders Steve Stevaert (Mudde, 2004) as well as in the manifestos of some mainstream parties such as the British Conservative and Labour parties (March, 2017), the PSOE and the Irish Labour Party (Fernández-García and Luengo, 2018a). These cases have been labelled as “mainstream populism” or “soft populism” to denote less extreme versions of populist discourse.

The main theoretical framework of the studies that analyze the impact of new actors on existing actors comes from the classic spatial theory by Anthony Downs (1957) and the later “modified spatial theories” (e.g. Meguid, 2005). The main idea taken from the classic spatial theory is that the ideological closeness is a very decisive factor to take into account in order to examine the interrelation and potential contagion between political parties: the less remote the ideological distance with the emergent party is, the more vulnerable the situation for existing (traditional) political organizations will be. In this regard, populism itself is neither left nor right, but is normally accompanied by a “full” or “host ideology”. In Western European countries, populist parties present a clear ideological profile, mainly on the radical right but also on the radical left, such as Podemos (Fernández-García and Luengo, 2018a). Therefore, the emergence of these organizations tends to be more damaging for parties that are in the same ideological space. As we pointed out in the previous section, Podemos' electoral success was to the detriment of the electoral support of other left-wing political parties such as the United Left and the PSOE.

Regarding the reaction to the success of new parties, the modified spatial theories state that mainstream parties can adopt three different strategies (Meguid, 2005). First, traditional parties can decide to ignore the main issues addressed by the new competitor (“dismissive strategy”), in the hope that this strategy will lead to a decrease in the salience of these issues. Second, mainstream parties can decide to recognize and respond to the new issues by establishing an official position towards them. In this

case, a mainstream party may adopt a divergence strategy (“adversarial strategy”) or one of convergence (“accommodative strategy”). In the last strategy, traditional parties try to co-opt the issues proposed by the emerging party, claiming those are rooted in their own organizations.

## HYPOTHESES

Considering the literature regarding the impact of emerging new parties on existing parties, we will set the “accommodative strategy” or “populist contagion hypothesis” as the main hypothesis of the study. The reasoning behind this strategy is that if an emerging party puts new issues on the political agenda, the mainstream parties will try to co-opt that issue out of fear of electoral losses (Meguid, 2005).

*Hypothesis 1.* The electoral manifestos of mainstream parties become more populist when these parties are challenged by the potential success of new populist parties.

However, other factors could also explain the evolution of mainstream parties’ manifestos and the adoption of populist ideas. In this sense, in addition to the irruption of new political competitors, the literature on party change identifies party decline as one of the most powerful external stimuli for shifts in party identity (Harmel and Janda, 1994). As Schumacher and van Kersbergen argue, “a lost election indicates that a party is out of touch with public opinion” (2016: 4). In this context, mainstream parties may be tempted to change their agenda in order to align it with public opinion and improve their electoral results. The defeat of political parties can be understood due both to the loss of elections or to the loss of government status. Although the two scenarios are closely related, the first one does not necessarily entail abandoning the government: for example, in multi-party systems where power can be reached through coalition formation (Harmel and Janda, 1994).

In this regard, electoral results are important, but not equally important for all parties. For organizations whose primary goal is to reach the government, “the shocks that most dramatically shake up the party are those directly related to participation in government” (*ibid.*: 270). Thus, parties in office are expected to be less willing to shift identity or policy positions that have proven to be successful. In contrast, parties in opposition have a clearer incentive and fewer institutional restrictions to try different strategies or change some positions. With respect to populism, parties cannot be expected to sustain a credible discourse against elites and institutions when they are in office, if only because they form part of them. Indeed, several studies suggest that parties with no government responsibilities tend to emphasize anti-elite appeals more than parties in office (Polk *et al.*, 2017). In a similar vein, Mudde suggests that mainstream opposition parties challenge the government by using populist arguments increasingly often (2004: 550). Therefore, the following alternative hypothesis will be assessed:

*Hypothesis 2.* The electoral manifestos of mainstream parties are more populist when these parties are in opposition than when they are in government.

Finally, political parties are also permeable to changes that occur not only on the supply side (e.g. the irruption of new parties) but also on the demand side (Adams *et al.*, 2004). From this demand point of view, the success of populism has been linked to citizen dissatisfaction with the functioning of democracy and distrust towards politicians and political parties, especially in Southern Europe (Della Porta *et al.*, 2017; Fernández-García and Luengo, 2019). Therefore, we could expect that if dissatisfaction with political elites or with the functioning of democracy becomes a salient issue in public opinion, political parties will adapt their agenda to that scenario to regain people's trust. Thus, the following alternative hypothesis will be assessed:

*Hypothesis 3.* The presence of populist elements in mainstream parties' electoral manifestos is higher in elections characterized by high levels of political discontent.

## METHODOLOGY

In line with previous studies in this field (March, 2017; Rooduijn and Akkerman, 2015; Rooduijn *et al.*, 2014; Rooduijn and Pauwels, 2011), a content analysis of a selection of election manifestos has been carried out. On the one hand, this choice relates to the definition of populism as a set of ideas. In this sense, election manifestos provide a well-developed overview of the party ideology and its positions on different political and social issues. On the other hand, manifestos are official, written and open access documents, which make them reasonably comparable documents<sup>6</sup>.

In total, we have analyzed seven election manifestos: those for the general elections held in 2004, 2008, 2011, 2015 and 2016, and the manifesto for the European elections held in 2014. This selection (Table 1) aims to cover all the possible combinations of the three conditions that could have an effect on the PSOE's anti-elitist and popular sovereignty statements: opposition/government status, levels of citizen dissatisfaction and populist competition. As shown in Table 1, the PSOE began the 2000s in the opposition, was in office between 2004 and 2011, and returned to opposition in November 2011. Since June 2018, the PSOE has been in power as result of a motion of censure that Pedro Sánchez presented against the Popular Party government, and continues as a government party after the November 2019 elections. With regard to citizens unrest, we will consider the 2011 and subsequent elections as processes characterized by a background of considerable political discontent (social protests began the same year). For that election, unemployment rates and the state of the economy were

---

6. Party activity on social networks would also be a good option to analyze the presence of populist messages, but this study includes elections prior to the emergence of social networks (e.g. 2004 and 2008).

the principal social concerns according to the data provided by Centro de Investigaciones Sociológicas (2011). However, the percentage of population that considered politicians, political parties and politics as one of the main problems of the country (Figure 2), increased significantly in 2011 (22.6%) compared to the elections held in 2004 and 2008 (6.3%) and continued to grow in the following elections (2014-2019). Likewise, respondents who considered corruption to be one of the main problems in the country increased significantly since 2011. Finally, the general elections held in 2015, 2016 and 2019 were distinguished by strong populist competition. In the 2014 European elections, Podemos was not a real threat to the PSOE yet: it had just been created four months before the elections and had low electoral expectations. After this electoral process, however, the party gained electoral prominence at the local level with its local confluences, as well as in the electoral polls at the national level, thus becoming a threatening competitor for the largest party at the left.

There are two non-existent scenarios, that remain consequently uncovered by the analysis: a) the combination of opposition status, low levels of dissatisfaction and populist competition; and b) the combination of government status, low levels of dissatisfaction and populist competition.

TABLE 1.  
SELECTION CRITERIA OF THE PSOE'S ELECTION MANIFESTOS

Election manifestos	Government status (previous term)	High levels of dissatisfaction and political distrust	Populist competition
2004	Opposition		
2008	Government		
2011	Government	X	
2014 (E.P.)	Opposition	X	
2015, 2016	Opposition	X	X
2019	Government	X	X

Source: Own elaboration.

Regarding the research technique, we have conducted a quantitative content analysis using the sentence as the unit of analysis to measure the presence of populist features. The total number of units reached 21,331. Subsequently, we have qualitatively analyzed the sentences that display populism in order to identify the functions that the communication of these populist ideas could mean for the party as well as the features that populist elements have in the PSOE's manifestos.

Taking the above literature review into consideration, the coding system for the quantitative analysis has followed two categories:

- (1) Anti-elitism: negative references to the elite in general as well as different sub-categories of elite ("establishment parties", "the EU bureaucrats", etc.). We do not code negative references to specific parties (e.g. the Popular Party)

or specific politicians (e.g. Mariano Rajoy) as anti-elitism. We also include references to practices of corruption, clientelism, cronyism, etc., as well as criticisms to special interests and groups (lobbies, large corporations, etc.).

- (2) Popular sovereignty: measures to increase the power of the people by mechanisms of direct democracy; general calls to give power to the people; any proposals promoting empowerment of the people; and positive references to the will or power of the people.

In the analysis, each sentence was coded as zero (absence), one (anti-elitism) or two (popular sovereignty). Eventually, we calculated the percentage of total sentences for each category per manifesto. With regard to the different lengths of the manifestos analyzed, we have followed the research strategy by Rooduijn *et al.* (2014), according to which the sentences of longer manifestos have more weight than the sentences of shorter manifestos. The reason behind this decision is that long and detailed manifestos are expected to contain less populism than short and concise manifestos (*ibid.*: 567). Therefore, we have calculated the mean length of the seven manifestos (number of sentences) and their Z scores. Then, we assigned a different weight to the total sentences of each manifesto based on the Z score obtained for each one<sup>7</sup>.

Finally, the reliability of the coding system was measured by means of two different tests: a first one to measure the stability of the results of the coder (test-retest reliability or intra-coder reliability test); and a second one to measure the reliability between two different coders (test-test reliability or inter-coder reliability test). This process was applied on approximately 5 % of the sample and the degree of concordance was measured by means of a Cohen's kappa coefficient. Results showed very satisfactory levels of reliability for both analyses: 0.933\*\*\* for the test-retest (0.943\*\*\* in anti-elitism and 0.936\*\*\* in popular sovereignty); and 0.767\*\*\* for test-test (0.808\*\*\* in anti-elitism and 0.717\*\*\* in popular sovereignty).

## RESULTS

### *Evolution of anti-elitism and popular sovereignty in the PSOE's election manifestos (2004-2019)*

Figure 4 compares the presence of anti-elitism and popular sovereignty in the election manifestos of the PSOE presented from 2004 to 2019. First, the analysis shows

---

7. The Z score is a measure of how many standard deviations from the average of the population a data point is. For the manifestos with a Z score between 1 and 2, we gave a weight of 1.3; for the manifestos with a Z score of 2 or larger, we gave a weight of 1.5; for the manifestos with a Z score between -1 and -2, we gave a weight of 0.7; and for the manifestos with a Z score -2 or lower, we gave a weight of 0.5.

that the presence of anti-elitism and popular sovereignty does not follow a linear trend. Without weighing the sentences, the highest levels of anti-elitism are found in the 2014 (European elections), 2016, 2015 and 2004 programs (which respectively amount to 3.1%, 2.3%, 1.9% and 1.6%), whereas the lowest levels of anti-elitism are found in the 2008 and 2011 programs (0.17% and 0.96%, respectively). Regarding the 2019 manifesto, it presents a lower level of anti-elitism (1.2%) than the average of the seven manifestos (1.6%). When controlling for the different lengths of the manifestos, the results remain very similar: the levels of anti-elitism increased in the 2015 and 2016 manifestos and decreased in the 2014 one.

Regarding the competition with Podemos, the differences between the anti-elitism in 2014 (non-populist competition) and 2016 and 2015 (populist competition) are minimal (without weighting the sentences, the anti-elitism in 2014 is even higher than in 2016 and 2015). In addition, the levels of anti-elitism are higher in 2004 (non-populist competition) than in 2019 (populist competition). Consequently, we cannot conclude that the presence of anti-elitism in 2015, 2016 and 2019 manifestos was a consequence of the electoral threat posed by Podemos. Therefore, there is no empirical evidence to verify hypothesis 1; quite the opposite, the analysis suggests that the evolution of the anti-elitism of the PSOE is not necessarily the result of an accommodative strategy in response to the threat from Podemos, because this element was already present when the latter was not a competitor for the PSOE (e.g. 2004 and 2014), and decreased in 2019 when Podemos was still a threat to the PSOE<sup>8</sup>.

As for the second alternative hypothesis, the analysis shows that the presence of anti-elitism is higher in electoral manifestos presented by the PSOE in opposition (2014, 2016, 2015 and 2004) than when it was in government (2008, 2011 and 2019). Therefore, we find empirical evidence to confirm that the PSOE presents higher levels of anti-elitism when it is in opposition than when it is in government<sup>9</sup>. In addition, we have included the electoral evolution of the party to offer a broader picture of the potential impact of its political decline. The results suggest a negative correlation between the electoral evolution of the party and the presence of anti-elitism in its electoral programs: from 2004 to 2008, anti-elitism appeals are reduced while the electoral support increased; on the other hand, the percentage of anti-elitist sentences grew up in 2008, within a context of electoral decline. This trend is reversed

- 
8. Although the sample is small, we have carried out an Independent Samples t-Test to confirm this finding. The mean of anti-elitist sentences when there is a populist threat is slightly higher than the mean when there is no populist threat, but the differences are not statistically significant (2.26 and 1.23 respectively,  $p$ -value > 0.05), thus confirming the aforementioned finding.
  9. Independent Samples t-Test confirms the findings previously mentioned. The mean of anti-elitist sentences of the manifestos presented while the party was in opposition is higher than the mean of anti-elitist sentences of those manifestos presented when it was in office, being these differences statistically significant (2.58 and 0.99 respectively,  $p$ -value < 0.05). The sample size of the study requires taking these statistical results with caution; however, they reinforce the conclusions obtained by the graphic observation of the content analysis' results.

in the elections held in April 2019, when populism levels dropped while the electoral results of the party improved<sup>10</sup>.

Regarding the third hypothesis, there is no indication to reveal a linear relationship between the evolution of anti-elitism in the PSOE and the context of citizen discontent: the presence of anti-elitism in 2004 was higher than in 2011, when the levels of dissatisfaction with the economy and democracy more than doubled those for 2004. The presence of anti-elitism in the 2004 and 2015 electoral manifestos was also quite similar without weighting the sentences in two very different contexts of citizen dissatisfaction. In addition, the levels of anti-elitism dropped significantly in the 2019 (April) program in a scenario of political discontent very similar to that of 2016. However, the fact that anti-elitism was higher in 2014, 2015 and 2016 than it was in 2004 (party in opposition) may indicate that citizen discontent has an incremental effect. Likewise, anti-elitism is also higher in 2019 and 2011 compared to 2008 (party in government), which reinforces this conclusion. Therefore, there is no evidence to verify hypothesis 3: the presence of anti-elitism is not higher in the manifestos presented in contexts of citizen discontent than in those presented with low levels of discontent (it does not follow a linear trend). However, the results suggest that citizen discontent could have some incremental effect on its presence<sup>11</sup>. Accordingly, our findings seem to prove only hypothesis 2: the presence of anti-elitism was higher in the manifestos presented when the party was in opposition (2016, 2015, 2014 and 2004) than those presented when the party was in office (2008, 2011 and 2019).

Regarding the presence of popular sovereignty, it presents less deviation (0.21) between manifestos than anti-elitism (0.96); what could suggest less dependence on the environment. The highest levels of popular sovereignty are found in the 2004, 2008 and 2011 manifestos (1.46 %, 1.34 %, and 1.28 % respectively) and the lowest in the 2019 manifesto (0.82 %). By controlling for the length of the manifestos, the results of 2016 and 2015 (1.44 and 1.38) are closer to those of 2004 and 2008. This suggests the presence of popular sovereignty in the PSOE's manifestos is not related to the competition with Podemos, or citizen discontent or the opposition status; thus, indicating that it is a more stable and structural characteristic of the party<sup>12</sup>.

---

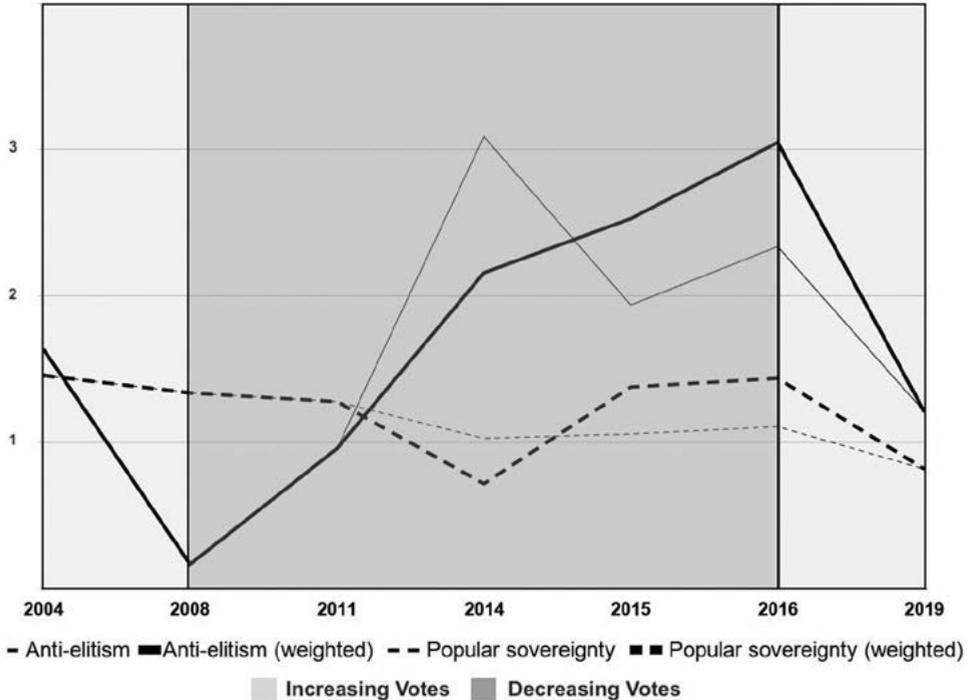
10. Although Pearson's R linear correlation statistic shows a notable negative correlation (-.731), it is not significant (p-value > 0.05).

11. Pearson's R linear correlation analysis shows that there is no evidence to confirm a linear correlation between the presence of anti-elitism in election manifestos and political discontent (0.682, p-value > 0.05).

12. The Independent Samples t-Tests for the variables of government status and populist competition (nominal variables) and a linear R correlation of Pearson for political dissatisfaction (quantitative variable) confirm the findings previously mentioned. The mean of sentences containing appeals to popular sovereignty of the manifestos presented while the party was in government do not differ significantly from those presented when it was in opposition (1.25 and 1.18 respectively, p-value > 0.05), as well as the mean of the popular sovereignty's sentences of the

FIGURE 4.

PRESENCE OF ANTI-ELITISM AND POPULAR SOVEREIGNTY (PERCENTAGE OF SENTENCES) IN THE PSOE'S ELECTION MANIFESTOS (2004-2019) AND VOTING TREND



Source: Own elaboration.

### *Characteristics of the anti-elitism and the defense of popular sovereignty in the PSOE's manifestos*

First, anti-elitism is characterized in the PSOE's manifestos by the identification of undetermined powers beyond citizen control, that can interfere in the working of democratic institutions and harm general interests. For instance, the PSOE's 2015 manifesto recognizes that: "A small network of people and institutions are in a position to condition, to a large extent, the capacity of our society to effectively carry out the achievement of their collective goals, and do it, in addition, in line with their

---

manifestos presented with or without populist threat (1.21 and 1.2 respectively, p-value > 0.05). Likewise, Pearson's R linear correlation analysis shows that the percentage of sentences containing popular sovereignty does not maintain a statistically significant correlation with the percentage of respondents who indicated corruption and politicians as the main problems in the country (-.509, p-value > 0.05).

interests and priorities; which do not necessarily coincide with those of the great majority of the population”<sup>13</sup> (p. 167).

However, the PSOE's anti-elitism is softer than the one presented by Podemos (Fernández-García and Luengo, 2018a). For instance, Podemos' 2015 manifesto states “we know and feel that the majority of people are tired of seeing institutions defending the interests of the powerful while they remain indifferent to the people's problems”<sup>14</sup> (p. 11). This anti-institutional tone is absent in the PSOE's electoral manifestos. Moreover, Podemos' anti-elitism is more disapproving of the political class. As an example, it denounces the privileges enjoyed by the political caste and corrupt politicians' impunity, as well as a moral denigration of the powerful (e.g. “the shamelessness of a few”); and it refers to political parties as “criminal organizations” (2016, p. 36). In contrast, fewer negative references to politicians are found in the PSOE's manifestos. For example, the party affirms “[...] citizens are seeing how some people come to political activity to put their interests first”<sup>15</sup> (p. 35) but it does not generalize to all politicians as Podemos does, for instance, with the term “political caste” (Fernández-García and Luengo, 2018a; Ivaldi *et al.*, 2017). In this sense, the negative references to the political elite in the PSOE's manifestos refer to a large extent to the neo-liberal and right-wing hegemony at the European level which pursues different interests from those of the people.

Second, the negative references to economic powers and particular interests are a defining feature of PSOE's anti-elitism. The party proposes measures to limit the interference of private and corporate interests in the regular working of political institutions, as well as to guarantee the independence of political powers, the media, culture and the judicial authorities from economic power groups. For example, the PSOE's election manifesto of 2016 says, “Only with active, vigilant and well-informed citizens can the popular mandate of elections be prevented from being distorted by economic pressures and interest groups”<sup>16</sup> (p. 18). The PSOE also reports that “in Spain, economic power is too concentrated and has too much influence on

---

13. Own translation from the original in Spanish: “Una reducida red de personas e instituciones se encuentran en posición de condicionar, en buena medida, la capacidad de nuestra sociedad para realizar con eficacia la consecución de sus metas colectivas, y hacerlo, además, acorde con sus intereses y prioridades, que no necesariamente coinciden con los de la gran mayoría de la población”.

14. Own translation from the original in Spanish: “Sabemos y sentimos que somos mayoría las personas hartas de ver a las instituciones defendiendo los intereses de los poderosos mientras permanecen indiferentes a los problemas de la gente”.

15. Own translation from the original in Spanish: “En una situación de enorme dificultad, la ciudadanía está viendo cómo algunas personas llegan a la actividad política para anteponer sus intereses particulares y su lucro personal al bien común”.

16. Own translation from the original in Spanish: “Solo con una ciudadanía activa, atenta y bien informada se puede evitar que el mandato popular de las elecciones quede torcido por las presiones económicas y los grupos de interés”.

political power”<sup>17</sup> (p. 15). The party also proposes different redistributive measures that increase taxes on large fortunes and major corporations as well as negative references to big businesses and banks. For instance, the PSOE promises that “we will make sure that the banks never again gamble with the lives of the citizens”<sup>18</sup> (p. 10).

Third, references to different practices of collusion, political corruption, and concentration of power are also found in the PSOE’s manifestos. Besides the negative references to corrupt practices, we also found disapproving references to practices of concentration of economic power, to the opacity and secrecy in decision-making processes and measures to eliminate the “revolving door” (government-industry) and other privileges.

With regard to the presence of popular sovereignty, the biggest difference between Podemos and the PSOE lies in the radicalization of popular sovereignty by the introduction of different direct democracy mechanisms (Fernández-García and Luengo, 2018a). In the case of the PSOE’s manifestos, the sentences within this category are measures to regulate the existing mechanisms to materialize citizen initiatives in a more favorable way. On the contrary, Podemos proposes the introduction and generalization of the main mechanisms of direct democracy. It supports “the right to decide” of regions (i.e. referendums to decide the independence of certain regions); the compulsory use of referendums on specific issues (e.g. the participation of armed forces in international conflicts); the promotion of popular initiatives; the introduction of the popular veto initiative; and the introduction of the “right of recall” (e.g. 2015 manifesto). In addition, the PSOE’s manifestos include several references to increase the participation of the people in politics as well as general promises to empower the people, follow the will of the people and return power to citizens. As the party claims, the organization pursues “a participative democracy, activating mechanisms of deliberation, consult and accountability”<sup>19</sup> (p. 22).

Finally, not only the degree (mentioned above) but also the function that these populist elements have on the PSOE’s manifestos seems to vary depending on the context in which they were presented. In this sense, we identify three different functions that populist arguments could play in the PSOE’s manifestos. First, the PSOE’s populist elements are used to reconnect with the people in contexts of cynicism and political discontent. Moreover, they use some anti-elitist arguments and promise to empower the people in order to display an understanding of the reasons for citizen dissatisfaction. Thereby, in those manifestos presented in contexts of high levels of political discontent (2011-2019), we find statements like the following: “In a

---

17. Own translation from the original in Spanish: “En España el poder económico está demasiado concentrado e influye demasiado sobre el poder político”.

18. Own translation from the original in Spanish: “Nos aseguraremos de que nunca más los bancos vuelvan a apostar con la vida de la ciudadanía”.

19. Own translation from the original in Spanish: “[...] Una democracia participativa, activando mecanismos de deliberación, consulta y rendición de cuentas”.

situation of enormous difficulty, citizens are seeing how some people come to political activity in order to put their personal interests and personal gain before the common good. These cases of corruption are leading the Spanish people to a deep sense of hopelessness and distrust of almost all democratic institutions, where political parties occupy a special place”<sup>20</sup> (2015, p. 35).

Second, populist arguments are used as a weapon against the main political competitor, especially when the party is in opposition. For example, in the 2004 elections when the PSOE was in opposition and its relations with the governing party, Popular Party, were badly damaged by the participation of Spain in the Iraq war, the anti-elitism of the PSOE was characterized by sentences like the following: “[...] The Spanish people have suffered a government that has put politics at the service of personal, partisan or group interests; that it has colonized the largest companies and most of the media and that itself has been colonized, in turn, by them; that has occupied the strategic institutions of civil society in an interpenetration between political and economic interests [...]”<sup>21</sup> (p. 31).

The third function identified is the blame shifting or scapegoating, a traditional function of populist discourse. In this sense, the PSOE's manifestos express several negative references against economic powers in order to blame them for the problems of the people. This function is observed, for example, in the 2011 manifesto, when the party was in office and was accused by the opposition and citizens for mishandling the 2008 economic crisis:

Citizens from all over the world demand a greater presence of politics, which must recover an abandoned space during the last decades to economic powers. It is not acceptable that the destiny of the lives of millions of people, their jobs and their material well-being, depends on arbitrary decisions of international financial markets whose decisions sometimes have a greater influence on the economy of a country than the political representatives, who are democratically elected by its citizens (p. 6)<sup>22</sup>.

---

20. Own translation from the original in Spanish: “En una situación de enorme dificultad, la ciudadanía está viendo cómo algunas personas llegan a la actividad política para anteponer sus intereses particulares y su lucro personal al bien común. Estos casos de corrupción están sumiendo a la población española en una profunda desesperanza y en desconfianza hacia casi todas las instituciones democráticas, donde los partidos políticos ocupan un lugar especial”.

21. Own translation from the original in Spanish: “[...] Los españoles hemos padecido un Gobierno que ha puesto la política al servicio de intereses personales, partidarios o grupales; que ha colonizado las mayores empresas y la mayoría de los medios de comunicación y que se ha dejado colonizar, a su vez, por ellos; que ha ocupado las instituciones estratégicas de la sociedad civil en una interpenetración entre intereses políticos y económicos [...]”.

22. Own translation from the original in Spanish: “Los ciudadanos de todo el mundo reclaman una mayor presencia de la política, que debe recuperar un espacio abandonado durante las últimas décadas a los poderes económicos. No es aceptable que el destino de la vida de millones de personas, de sus empleos y de su bienestar material, dependa de decisiones arbitrarias de unos mercados financieros internacionales cuyas decisiones tienen en ocasiones mayor influencia

## CONCLUSION

Based on some prominent literature that suggests the potential impact of the abrupt ascent of new political competitors on established parties, the aim of this article was to assess the potential programmatic contagion experienced by the Spanish Socialist Workers' Party (PSOE) as a consequence of the electoral irruption of a new populist competitor, Podemos. We examined the extent to which the PSOE has incorporated some populist features into its discourse in order to compete against Podemos.

Firstly, from a qualitative point of view, the analysis shows that the party's manifestos occasionally present a "soft populism" characterized by negative statements against undetermined powers, economic groups and neo-liberal elites for pursuing interests that contradict those of the people. In addition, the party's manifestos claim that certain special interests and powerful groups can interfere in the functioning of democratic institutions. In response to this situation, the PSOE promises to make the Spanish and European Union political systems more accountable, transparent and participative in order to safeguard the people's will and interests.

Secondly, the results suggest that the use of populist messages plays three main functions in the PSOE's manifestos, depending on the context: a) to show empathy and understanding with people's unrest in contexts of citizen dissatisfaction; b) to attack the main political competitor when the party is in opposition; and c) to use economic powers and other elites as scapegoats for people's problems, especially when the party is in government. This last function is fundamental to understand the reason why a government party would use certain populist arguments.

With regard to the evolution of the PSOE's manifestos, the results suggest that the presence of statements in favor of popular sovereignty is quite stable and does not have any interaction with the analyzed factors, namely, populist competition, opposition status and context of citizen discontent). In contrast, the presence of anti-elitism seems to be related to the party's opposition status (2004, 2014, 2015 and 2016). Citizen discontent also seems to have an incremental effect on PSOE's anti-elitism levels, although it is not the main factor. The levels of anti-elitism were always higher when the party was in opposition than when it was in office (even when the levels of political discontent were higher). However, citizen dissatisfaction seems to increase the levels of anti-elitism in both scenarios: when the party is in opposition (anti-elitism was more prevalent in 2014, 2015 and 2016 manifestos than in 2004) and when it is in government (the levels of anti-elitism were higher in 2019 and 2011 than in 2008). Finally, it is not possible to conclude that the appearance of anti-elitism in the 2015 and 2016 programs (populist competition) is the result of the electoral threat posed by Podemos, since its presence was lower than in the 2014 manifesto (Podemos was not a real

---

sobre la economía de un país que los propios representantes políticos elegidos democráticamente por sus ciudadanos”.

competitor for the PSOE yet). In addition, the presence of anti-elitism in the 2019 manifesto (populist competition) was lower than in the 2004 manifesto (when neither Podemos nor any other populist competitor even existed) and the 2014 one (when Podemos was not a threat to the PSOE yet). Thus, the main hypothesis of the article cannot be confirmed; since there is no evidence to prove that the presence of populist elements in the PSOE's manifestos for the elections held in 2015, 2016 and 2019 was the result of an accommodative strategy in response to Podemos's threat. On the contrary, the second alternative hypothesis can be confirmed (if applied to the levels of anti-elitism, but not to the claims of popular sovereignty).

Therefore, some populist elements were found in the PSOE's electoral manifestos. However, the evolution of these elements suggests that they are not the result of an accommodative strategy in response to the success of Podemos but rather the political decline of the party, especially in contexts of citizen dissatisfaction with political actors and the functioning of democracy. Thus, the main results suggest that the political decline of parties could be a stronger external force than the rise of new parties when explaining the shifts in party identity, at least, in our case study. That is, experiencing an actual political decline seems to be a stronger explanatory factor than the fear of experiencing electoral losses due to the presence of a threatening competitor.

The main findings of this article are, thus, in line with previous research conducted by Rooduijn *et al.* (2014) and Manucci and Weber (2017). These authors state that there is no empirical evidence to confirm that populism (as a thin ideology) has a contagious effect on mainstream parties. It is very interesting to note that previous research found that successful anti-immigrant parties (Van Spanje, 2010) or radical right-wing parties (Harmel and Svasand, 1997; Han, 2015; Schumacher and van Kersbergen, 2016; Abou-Chadi and Krause, 2018) do have a contagious effect on mainstream parties' positions. This suggests that certain aspects of the host ideologies of populist parties (e.g. nativism) could have more effects on their competitors than their populist appeals.

Regarding the anti-elitism found in the PSOE's manifestos, especially when the party is in opposition and suffers poor electoral performance, it would be in line with the results of Manucci and Weber (2017), who observed that populism is a cyclical phenomenon rather than a linear one. This is probably related to the electoral cycles of political parties as our results seem to indicate. In addition, these conclusions would be congruent with those authors that suggest parties in opposition are more likely to emphasize anti-elite rhetoric than those in government (Polk *et al.*, 2017). Hence, political parties may find it attractive to engage in populist messages when they are suffering an electoral decline or losing power, especially in contexts of high political discontent and cynicism as a way to reconnect with the people. This fact could be interpreted as an electoral strategy based on the generation of empathy, closeness and understanding with the electorate. On the contrary, it is expectable that parties cannot sustain a credible discourse against elites and institutions when they are in office and consequently, clearly part of them. In other words, there would be an intrinsic tension between being in office and maintaining an anti-establishment discourse.

In this study, we found that in certain occasions, political parties can use elites and “factual” powers as scapegoats when they are in government as a way to avoid the responsibility of bad management. However, in light of the results obtained by the PSOE in 2011, this strategy does not seem successful in electoral terms, which could explain why parties in government tend not to use it. In this regard, the literature on party competition suggests that parties tend to compete by accentuating those issues on which they have an undoubted advantage (Meguid, 2005). In the case of traditional government parties, they can capitalize on the experience in office as an advantage, for example. However, anti-elitism seems a more advantageous matter for outsiders and new parties; so it might be discouraged for majority parties.

### References

- Abou-Chadi, Tarik and Werner Krauset. 2018. “The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties’ Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach”, *British Journal of Political Science*, 50 (3): 1-19. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0007123418000029>.
- Adams, James, Michael Clark, Lawrence Ezrow and Garret Glasgow. 2004. “Understanding Change and Stability in Party Ideologies: Do Parties Respond to Public Opinion or to Past Election Results?”, *British Journal of Political Science*, 34 (4): 589-610. Available at: [10.1017/S0007123404000201](https://doi.org/10.1017/S0007123404000201).
- Bale, Tim, Christoffer Green Pedersen, André Krouwel, Kurt Richard Luther and Nick Sitter. 2010. “If You Can’t Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western”, *Europe Political Studies*, 58 (3): 410-426. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00783.x>
- Barberà, Óscar and Juan Rodríguez-Teruel. 2020. “The PSOE’s deliberation and democratic innovations in turbulent times for the social democracy”, *European Political Science*, 19: 212-221. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41304-019-00236-y>
- Centro de Investigaciones Sociológicas. 2011. *Barómetro de noviembre. Avance de resultados*. Estudio n.º 2917. Available at: [http://datos.cis.es/pdf/Es2917mar\\_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es2917mar_A.pdf).
- Della Porta, Donatella, Joseba Fernández, Hara Kouki and Lorenzo Mosca. 2017. *Movement Parties Against Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Delgado-Fernández, Santiago and Ángel Cazorla-Martín. 2017. “El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia”, *Revista Española de Ciencia Política*, 44: 247-273. Available at: <https://doi.org/10.21308/recp.44.10>.
- De Vreese, Claes H., Frank Esser, Toril Aalberg, Carsten Reinemann and James Stanyer. 2018. “Populism as an Expression of Political Communication Content and Style: A New Perspective”, *The International Journal of Press/Politics*, 23 (4): 423-438. Available at: <https://doi.org/10.1177/1940161218790035>.

- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Boston: Addison-Wesley.
- Downs, William M. 2001. "Pariahs in their midst: Belgian and Norwegian parties react to extremist threats", *West European Politics*, 24: 23-42. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402380108425451>.
- Fernández-García, Belén. 2019. *Los partidos populistas en Europa Occidental: características y escenarios electorales favorables* [thesis]. Universidad de Granada: Granada.
- Fernández-García, Belén and Óscar G. Luengo. 2018a. "Populist parties in Western Europe. An analysis of the three core elements of populism", *Communication and Society*, 31 (3): 57-76. Available at: <https://doi.org/10.15581/003.31.3.57-74>.
- Fernández-García, Belén and Óscar G. Luengo. 2018b. "Diferentes vías, un mismo resultado: el éxito electoral de los partidos populistas en Europa Occidental. Una propuesta de análisis", *Revista Española de Ciencia Política*, 48: 45-72. Available at: <https://doi.org/10.21308/recp.48.02>.
- Fernández-García, Belén and Óscar G. Luengo. 2019. "Electoral scenarios of success for anti-establishment political parties in Western Europe: a fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis", *Journal of Contemporary European Studies*, 27 (1): 77-95. Available at: <https://doi.org/10.1080/14782804.2019.1567478>.
- Han, Kyung J. 2015. "The Impact of Radical Right-Wing Parties on the Positions of Mainstream Parties Regarding Multiculturalism", *West European Politics*, 38 (3): 557-576. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.981448>.
- Harmel, Robert, Uk Heo and Alexander Tan and Kenneth Janda. 1995. "Performance, leadership, factions and party change: An empirical analysis", *West European Politics*, 18: 1-33. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402389508425055>.
- Harmel, Robert and Kenneth Janda. 1994. "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change", *Journal of Theoretical Politics*, 6: 259-287. Available at: <https://doi.org/10.1177/0951692894006003001>.
- Harmel, Robert and Lars Svasand. 1997. "The influence of new parties on old parties' platforms. The Cases of the Progress Parties and Conservative Parties of Denmark and Norway", *Party Politics*, 3 (3): 315-340. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068897003003003>.
- Ivaldi, Gilles, María E. Lanzone and Dwayne Woods. 2017. "Varieties of Populism across a Left-Right Spectrum: The Case of the Front National, the Northern League, Podemos and Five Star Movement", *Swiss Political Science Review*, 23 (4): 354-376. Available at: <https://doi.org/10.1111/spsr.12278>.
- Lancaster, Thomas. 2017. "The Spanish general elections of 2015 and 2016: a new stage in democratic politics?", *West European Politics*, 40 (4): 919-937. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1293340>.
- Mair, Peter. 2000. "Partyless Democracy and the 'Paradox' of New Labour", *New Left Review*, 2: 21-35.
- Manucci, Luca and Edward Weber. 2017. "Why The Big Picture Matters: Political and Media Populism in Western Europe since the 1970s", *Swiss Political Science Review*, 23 (4): 313-334. Available at: <https://doi.org/10.1111/spsr.12267>.

- March, Luke. 2017. "Left and right populism compared: The British case", *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (2): 282-303. Available at: <https://doi.org/10.1177/1369148117701753>
- Meguid, Bonnie M. 2005. "Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success", *American Political Science Review*, 99 (3): 347-359. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051701>.
- Meijers, Maurits J. 2015. "Contagious Euroscepticism: The impact of Eurosceptic support on mainstream party positions on European integration", *Party Politics*, 23 (4): 413-423. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068815601787>.
- Minkenberg, Michael. 2001. "The Radical Right in Public Office: Agenda-Setting and Policy Effects", *West European Politics*, 24 (4): 1-21. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402380108425462>.
- Mudde, Cass. 2004. "The populist zeitgeist", *Government and Opposition*, 39 (4): 542-563. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Mudde, Cass and Cristobal Rovira Kaltwasser. 2013. "Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America", *Government and Opposition*, 48 (2): 147-174. Available at: <https://doi.org/10.1017/gov.2012.11>.
- Polk, Jonathan, Jan Rovny, Ryan Bakker, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth Jolly, Jelle Koedam, Filip Kostelka, Gary Marks, Gijs Schumacher, Marco Steenbergen, Milada Vachudova and Marko Zilovic. 2017. "Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data", *Research and Politics*, 4 (1): 1-9. Available at: <https://doi.org/10.1177/2053168016686915>.
- Rodríguez-Teruel, Juan, Astrid Barrio and Óscar Barberà. 2016. "Fast and Furious: Podemos' Quest for Power in Multi-level Spain", *South European Society and Politics*, Available at: [10.1080/13608746.2016.1250397](https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1250397).
- Rooduijn, Matthijs and Teun Pauwels. 2011. "Measuring populism: Comparing two methods of content analysis", *West European Politics*, 34 (6): 1272-1283. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.616665>.
- Rooduijn, Matthijs and Tjitske Akkerman. 2015. "Flank attacks Populism and left-right radicalism in Western Europe", *Party Politics*, 23 (3): 1-12. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068815596514>.
- Rooduijn, Matthijs, Sarah L. De Lange and Wouter Van der Brug. 2014. "A populist Zeitgeist? Programmatic contagion by populist parties in Western Europe", *Party Politics*, 20 (4): 563-575. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068811436065>.
- Simón, Pablo. 2017. "The Challenges of the New Spanish Multipartism: Government Formation Failure and the 2016 General Election", *South European Society and Politics*, 21 (4): 493-517. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1268292>.
- Snow, Dave and Benjamin Moffitt. 2012. "Straddling the divide: mainstream populism and conservatism in Howard's Australia and Harper's Canada", *Commonwealth and Comparative Politics*, 50 (3): 271-292. Available at: <https://doi.org/10.1080/14662043.2012.692922>.

Schumacher, Gijs and Kees van Kersbergen. 2016. "Do mainstream parties adapt to the welfare chauvinism of populist parties?", *Party Politics*, 22 (3): 300-312. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068814549345>.

Van Spanje, Joost. 2010. "Contagious parties. Anti-Immigration Parties and Their Impact on Other Parties. Immigration Stances in Contemporary Western Europe", *Party Politics*, 16 (5): 563-586. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068809346002>.

Presented for evaluation: February 11th, 2020.

Accepted for publication: October 9th, 2020.

BELÉN FERNÁNDEZ GARCÍA

[bfgarcia@ugr.es](mailto:bfgarcia@ugr.es)

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Granada. Obtuvo una licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública galardonada con el Premio Nacional a la Excelencia en el Rendimiento Académico y un máster en «Problemas Sociales. Dirección y Gestión de Programas Sociales de la Universidad de Granada». Durante su doctorado fue estudiante visitante predoctoral en la Universidad de Düsseldorf (Alemania) y en la Universidad de Ámsterdam (Países Bajos). También ha sido investigadora posdoctoral en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: «Demonization of political discourses? How mainstream parties talk about the radical populist right», publicado en *West European Studies*, y «Religion on the rise again? A longitudinal analysis of religious dimensions in election manifestos of Western European parties», publicado en *Party Politics*.

ÓSCAR G. LUENGO

[ogluengo@ugr.es](mailto:ogluengo@ugr.es)

Profesor titular de Ciencia Política de la Universidad de Granada. Subdirector del Comité de Investigación en Comunicación Política de la International Association of Political Science. Director de la Escuela Iberoamericana de Altos Estudios en Gobierno Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Investigador y docente en más de una decena de centros internacionales, entre otros Florida International University, University of California, Berkeley, University of Saint Louis (EE. UU.), Université Hassan II Ain Chock (Marruecos), Anadolu Üniversitesi (Turquía), University of West Bohemia (República Checa), Mykolas Romeris University (Lituania), European University Institute (Florencia, Italia), Johannes Gutenberg-Universität (Mainz, Alemania), Amsterdam School of Communications Research (Holanda). Autor o editor de cinco libros y de varias decenas de artículos científicos sobre comunicación y marketing políticos. Participante en los últimos años en más de sesenta congresos internacionales y nacionales de ciencia política y de comunicación.

---

# Between political discourses and pragmatic policy-making: Gender equality policies in Bolivia under Evo Morales (2006-2017)

*Entre los discursos políticos y el pragmatismo en la elaboración de políticas: políticas de igualdad de género en Bolivia bajo el Gobierno de Evo Morales (2006-2017)*

PABLO CASTAÑO

Ayuntamiento de Barcelona

## **Cómo citar/Citation**

Castaño, P. (2020). Between political discourses and pragmatic policy-making: Gender equality policies in Bolivia under Evo Morales (2006-2017). *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 39-64. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.54.02>

## **Abstract**

This present article investigates the processes of elaboration of gender equality policies under populist governments, focusing on the paradigmatic case of MAS government in Bolivia. Through interviews and documental analysis, the article examines how MAS applied its conceptions of “people” and “elite” to the women’s organizations that intervened in policy-making processes in the field of gender equality, accusing feminist NGOs of being part of “the elite” and praising indigenous women’s social organizations as representatives of “the people”. However, the government included feminist NGOs in the policy-making processes; which shows the existence of a contradiction between the anti-elite populist discourse and pragmatism in policy-making.

*Keywords:* populism, gender, policy, Bolivia, women’s organizations, feminism.

## **Resumen**

Este artículo investiga los procesos de elaboración de las políticas de igualdad de género bajo Gobiernos populistas, centrándose en el caso paradigmático del Gobierno del MAS en Bolivia. A través de entrevistas y análisis documental, se examina cómo el MAS aplicó sus concepciones de *pueblo* y *élite* a las organizaciones de mujeres que intervinieron en procesos de elaboración de políticas de igualdad de género, acusando a las ONG feministas de ser parte de la *élite* y alabando las organizaciones sociales de mujeres indígenas como representantes del *pueblo*. Sin embargo, el Gobierno incluyó a las ONG feministas en los procesos de

elaboración de políticas, lo que muestra una contradicción entre el discurso populista antié-  
lite y el pragmatismo en la elaboración de políticas.

*Palabras clave:* populismo, género, políticas públicas, Bolivia, organizaciones de mujeres, femi-  
nismo.

---

## INTRODUCTION

Political science is devoting growing attention to articulations between populism and gender (e.g. Caravantes, 2018; Köttig *et al.*, 2017; Akkerman, 2015; Spierings *et al.*, 2015) and the performance of populist parties in government (e.g. Albertazzi and McDonnell, 2015; Taggart and Kaltwasser, 2016), both in Europe and Latin America. However, almost no research works have looked at the processes of elaboration of gender equality policies under populism. The present research contributes to fill this gap through an in-depth analysis of the paradigmatic case of Bolivia, by testing the following twofold hypothesis: Populist parties apply their conceptions of the “people” and the “elite” to women’s organizations that intervene in policy-making processes in the field of gender equality. Some women’s organizations are accused of being part of “the elite” while others are praised by populists in power, who include the latter in the category of “the people”. However, populist parties include actors that they presented as part of the elite in policy-making processes, because of their technical expertise. If this twofold hypothesis was confirmed, it would imply a contradiction between the populist parties’ discourse and policy-making.

Insofar as the article is focused on a single case, the findings cannot be generalized to all populist governments, but the present analysis provides a better understanding of the complex relationship between discourse and policy-making when populist parties are in power; a perspective that could also enrich further research on gender and populism. The present article focuses on the case of MAS (Movement for Socialism) and Evo Morales’ left-wing populist government in Bolivia which, during the period between 2006 and 2017, promoted the most ambitious agenda in gender equality policies among Latin American populists since the beginning of the 21<sup>st</sup> century. The Bolivian government introduced sound gender equality-related contents in the Constitution and it also promoted highly innovative laws such as the 348/2013 Law to Guarantee Women a Life Free of Violence and the 243/2012 Law against Violence and Political Harassment on Women. Two kinds of women’s organizations were included by the government in the processes of elaboration of the laws: feminist NGOs (characterized by the over-representation of middle-class white and mestizo urban women), and women’s social organizations (mostly composed by lower-class indigenous and rural women). This particularly diverse landscape of women’s organizations reinforces the suitability of the Bolivian case to test the hypothesis presented above.

The article is based on the content analysis of the mentioned laws and its supreme decrees (executive regulations), documents produced by the Bolivian government and

semi-structured interviews with key actors in the analyzed policy-making processes, including officials, activists belonging to women's social organizations and members of feminist NGOs. Insofar as many of the involved women's organizations do not explain their participation in policy-making processes in documents, interviews have been the preferred mean to obtain the organizations' view on these processes, rather than documental analysis. The present article proceeds in three parts. The first is the theoretical section, where I review research on the influence of women's organizations on policy-making (literature on movements' institutionalization) and literature on populists in government. The second section explains the case selection, the methods and the research design. The third part is the empirical section, where I test my hypothesis by analyzing the processes of elaboration of gender equality policies in Bolivia between 2006 and 2017.

## THEORETICAL FRAMEWORK: THE INFLUENCE OF WOMEN'S MOVEMENTS ON POLICY-MAKING AND POPULISTS IN GOVERNMENT

The issue of the processes of elaboration of gender equality policies promoted by populist governments is placed at the crossing of two streams of research: literature on the institutionalization of women's movements and their influence on policy-making, and research on the performance of populists in governments. I have only found one article that simultaneously refers to both issues (Rodríguez Gustá *et al.*, 2017), but its focus on policy machineries (instead of policy actors) and a dubious use of the concept of "populism" (Evo Morales' government is not considered as populist by these authors) lessen the relevance of the article for my research. Thus, the theoretical framework of the present article is based on research works on the two aforementioned streams of literature. In addition, my research adopts an intersectional perspective (Crenshaw, 1991), a theoretical approach that puts special emphasis on the interactions between gender, class and ethnicity.

The present research follows the definition of populism as a "thin-centered" ideology formulated by Mudde (2004: 543): it considers society to be divided into two groups, the people and the elite; it is a Manichaeic, people-centered and anti-elite ideology that stresses the centrality of people's sovereignty. As Mudde and Rovira Kaltwasser have highlighted, populism never appears in a pure form but "in combination with other sets of ideas" (2015: 17). I have decided to follow this definition because conceiving populism as a "thin-centered" ideology allows to consider political actors that combine populism with other ideologies (such as feminism).

### *The role of women's organizations in gender equality-related policy-making*

Women's organizations often play a key role in the elaboration of gender equality policies (Banaszak, 2009; Beckwith, 2011; Haussman and Sauer, 2007; Horton, 2015;

Suh, 2011; 2014; Blofield *et al.*, 2017). The role of women's organizations in the elaboration of gender equality policies is often analyzed through the concept of "institutionalization", which has been defined as "a process of social movements traversing the official terrain of formal politics and engaging with authoritative institutions such as the legislature, the judiciary, the state, and political parties to enhance their collective ability to achieve the movement's goals" (Suh, 2011: 443).

The issue of institutionalization has been addressed by several gender and politics scholars, most of whom consider that institutionalized movements have more chances to influence gender policies (Banaszak, 2009; Haussman and Sauer, 2007; McBride and Mazur, 2010; Suh, 2011). The presence of social movement activists in state institutions allegedly allow them to seize political opportunities that are not available outside the institutional sphere (Banaszak, 2009). The degree of institutionalization of movements largely depends on the extent to which and the forms how the government establishes connections with movements, as highlighted by Meyer (2007). He considers the following forms of institutionalisation: a) policymakers' consultation with movement representatives; b) offering of platforms to express the movements' demands; c) creation of agencies devoted to dealing with the movements' demands; d) funding services provided by social movements; e) use of the social movements' rhetoric by officials; and f) inclusion of movement actors within deliberative processes (*ibid.*: 126-129). An extra form of institutionalisation is included in the conceptual framework of the present research to complement Meyer's typology: the appointment of social movement members to official positions, identified by Ruzza (1997: 113).

The institutionalisation of women's movements has been a frequent process in different regions of the world, especially during the 1990s, when gender issues obtained growing attention from United Nations —the 1995 Beijing summit was the key event in this process. Women's movements institutionalisation often implied the appointment of feminist activists to state agencies created to promote gender equality. When analyzing the influence of women's organizations on gender policy, it is key to underline the diversity among women's organizations. In particular, it must be noted that not all of them can be considered as feminist, as explained by Outshoorn (2010): all women's organizations "express explicit identity with women as a group, use gendered discourse, and claim to represent women, [but] feminist ones also hold that there is something wrong with the status of women and challenge gender hierarchies and women's subordination". The feminist or non-feminist character of different women's organizations determine their policy priorities. Other dimensions that allow to establish a distinction between some women's organizations and other ones are their structure and their social composition (Horton, 2015), a distinction that is key in the Bolivian case.

### *Populists in Government*

Insofar as populism is based on the discursive opposition between the "people" and the "elite", at first sight it could be expected that populist governments only

include actors that they consider to be part of the “people” in policy-making processes, excluding allegedly “elitist” actors. However, existing literature on European and Latin American populist parties suggests that populist parties are rather pragmatic when it comes to policy-making, since they have also included political actors labelled as elitists.

Most European PRR parties that have reached power have done so as junior coalition partners of mainstream (and more experienced) conservative parties; which has limited their capacity to shape the policy agenda (Mudde, 2013: 14). By contrast, the Latin American populist movements analyzed by literature (such as Mexican Partido Revolucionario Institucional-PRI and Argentinian Peronism) enjoyed large parliamentary majorities — a situation similar to Bolivia’s MAS during the period studied here (2006-2017). In any case, pragmatism has been the rule in the formation of policy-making coalitions among both, European and Latin American, populists.

In their comparative analysis of Popolo della Libertà (PDL), Lega Nord (LN) and Schweizerische Volkspartei (SVP), Albertazzi and McDonnell found that populist parties in power are able to act “responsibly” in policy-making while keeping a radical anti-elite rhetoric (2015: 170). A similar phenomenon has been identified in the case of Argentinian Peronismo and Mexican PRI: both promoted a U-turn in economic policy (from developmentalism with heavy state intervention to neoliberalism) while keeping their populist rhetoric (Gibson, 1997). Besides, European PRR parties have often governed with mainstream conservative parties —which allegedly represent the interests of the “elite”— while being responsive to the wishes of their own electoral base; which suggests that “populist parties can be discerning and sophisticated political operators” (Albertazzi and McDonnell, 2015: 170). Research also suggests that populists are able to change the composition of their policy coalitions: in the 1980s and the 1990s, Argentinian and Mexican populist governments growingly excluded trade unions from policy-making, replacing them by business representatives (Gibson, 1997: 356-357), and left-wing Ecuadorian president Rafael Correa (2007-2017) was able to co-opt sectors of the business community which were supposed to belong to the abhorred “elite” (Taggart and Kaltwasser, 2016). Populist governments often choose some members of their policy coalitions because of their technical expertise (Gibson, 1997: 366).

The mentioned research on populists in government, together with the literature on the role of women’s organizations in policy-making, allows to formulate the twofold hypothesis that structures the present research. Populist parties apply their definitions of the “people” and the “elite” to the women’s organizations that intervene in policy-making processes in the field of gender equality: some women’s organizations are accused of being part of “the elite” while others are praised by populists in power, who include them in the category of “the people”. Simultaneously, populist parties include in policy-making processes actors that they presented as part of the elite, because of their technical expertise.

## CASE SELECTION, RESEARCH DESIGN AND METHODS

Bolivia is a key case for the analysis of the articulations between populism and the elaboration of gender equality policies, for two reasons. First, Evo Morales and MAS' populist government has promoted the richest and most innovative gender equality policy agenda among Latin American populist governments. Thus, Morales' government is a paradigmatic case of a clearly populist government that has promoted progressive gender equality policies. Second, the Bolivian landscape of women's organizations is particularly diverse; which allows to analyze how Morales' populist government related with different kinds of women's organizations. Insofar as this is a single-case analysis, the particularities of MAS' populism and the gender equality policies promoted by Evo Morales' government are explained in the following section, before addressing the research design and the methodology of the article.

### *Populism and gender equality policies in MAS' and Morales' Bolivia*

As explained in the theoretical section, different populist parties defend different definitions of the people and the elite. In the case of Bolivia's MAS, its conception of the people is tightly related with the 2000-2005 cycle of anti-neoliberal social mobilizations that preceded the party's first national electoral victory, in 2005. Between 2000 and 2005, a wide range of social movements (unions of peasants and urban workers, indigenous organizations, women's social organizations, etc.) opposed the privatizations of gas production, water supply and other public sectors promoted by neoliberal governments following the International Monetary Fund (IMF)'s guidance. During this period, the social movements also reclaimed the refoundation of the Bolivian political system through a constituent assembly, with the aim of building a multinational state that would protect social and environmental rights and respect indigenous self-government in their traditional territories. Peasant and indigenous social movements led the protests, but a wide alliance with middle-class sectors (mostly mestizo and white) was established, too (Webber, 2011). Neoliberal politicians were identified as the common enemy of a wide and diverse coalition of social movements and large sectors of the Bolivian society, whose demands were put together in a way that reminds Laclau's (2005) concept of "chain of equivalences". A Manichean division between the "people" of the "elite" was installed in Bolivian politics even before Morales' arrival to state power in January 2006.

The alliance between indigenous popular classes and wide sectors of the white-mestizo middle classes was key in the election in 2005 of former coca-grower union leader Evo Morales as president, with more than 50 % of the vote. Even though the support of progressive sectors of the middle-class was key for MAS' political dominance during the studied period, the party's conception of the "people" corresponds to the indigenous popular classes, which constitute the majority of the population. Many of the movements that had led the 2000-2005 protests experienced a process of growing

institutionalization since Morales' rise to power in 2005. The importance of ethnicity in the MAS' populist construction and in Bolivian politics in general makes it necessary to adopt an intersectional approach, as explained above.

Regarding the notion of "elite", MAS built its political hegemony over the opposition to foreign multinational companies, the US government and the pre-2005 Bolivian political elite, whose political parties had governed the country from the approval of the first structural adjustment plan in 1985. The links of those politicians (most of whom supported neoliberal reforms) with foreign multinationals, together with the alleged involvement of the US government in the failed attempt of coup d'état against Morales' government in 2008, allowed MAS to adopt a successful anti-imperialist and anti-elite discourse. Bolivian oligarchs and traditional parties are depicted in MAS's Manichean discourse as defenders of the interests of foreign companies and the US government, which are allegedly opposed to the interests of the Bolivian people. By contrast, indigenous president Evo Morales presents himself as the legitimate representative of the Bolivian people, whose majority indigenous ethnicity is highlighted by the governmental discourse. The growing institutionalization of certain peasant and working-class movements mainly composed by indigenous people reinforced MAS' populist discourse, in which the "pure" people who defeated imperialist neoliberalism in the streets was opposed to the abhorred elite. This is why this is a paradigmatic case of a populist government.

The present research is focused on three processes of elaboration of gender equality policies during the 2006-2017 period: a) the introduction of gender content in the 2009 Constitution through the Constituent Assembly, and the processes of elaboration of b) the 348/2013 Comprehensive Law to Guarantee Women a Life Free of Violence and its regulation decree, and c) the 243/2012 Law against Violence and Political Harassment on Women and its regulation decree.

One of the most significant elements of MAS's gender equality policy agenda was the inclusion in the 2009 Constitution of a wide array of women's rights in fields such as education, health, political participation, access to land, labor, and sexual and reproductive rights, paying particular attention to working-class and indigenous women's needs (Rousseau, 2011). The richness of the gender contents of the 2009 Bolivian Constitution stands out among the most recent and progressive constitutions approved in Latin America, which were promoted by left-wing populist governments in Venezuela (1999) and Ecuador (2008). MAS legislative agenda is also outstanding in relation to gender-based domestic violence. The 348 Law was one of the first "comprehensive" laws (*integrales*, in Spanish) on gender-based domestic violence approved in Latin America. This trend has grown in following years, and today more than ten countries in the region have comprehensive laws on gender-based violence. Comparative analysis (CEPAL, 2015) has shown that the 348 Law stands out in two major points. Firstly, it considers a particularly large number of forms of violence, including economic violence, workplace bullying and violence against women in politics. Secondly, the Bolivian Law created civil and criminal norms to tackle violence, while other laws in the region did not change any criminal disposition (Argentina,

Costa Rica and Mexico). In a nutshell, the 348/2013 Law is one of the most advanced laws on gender-based domestic violence in Latin America.

The third key element of the MAS' legislative agenda on women's movements is the 243/2012 Law, the first law approved in the world with the specific objective of tackling violence against women in politics (VAWP), a specific form of gender-based violence that is receiving growing attention from scholars (Albaine, 2015; Krook and Restrepo Sanín, 2016). The aim of the 243 Law is threefold: preventing harassment and political violence against women, addressing the needs of the victims, and sanctioning the authors—with the general aim of “guaranteeing the full exercise of their political rights” by women (Article 2). The importance of the Bolivian example for the worldwide struggle against VAWP has been highlighted by Krook and Restrepo Sanín: “The Bolivian case, where a long grassroots campaign culminated in legal reform in 2012, was seminal in three respects: giving a name to this phenomenon, highlighting psychological alongside physical forms of abuse, and developing legislation to criminalize these behaviors” (2016: 127).

As explained by Krook and Restrepo Sanín (*id.*), the close relationship between COBOL and certain sectors of MAS (a high level of movement's institutionalization) was key for the approval of the 243 Law in 2012.

### *Research design and methods*

This article is based on a single-case study which, according to Lange (2012: 16) presents a more “idiographic insight” than comparative ones. And this is particularly useful for obtaining a deep understanding of a phenomenon, generating theoretical tools that can be subsequently applied to other cases. The empirical research follows Braun and Clarke's (2006) qualitative method of thematic content analysis, which has been applied to three sources: semi-structured interviews with key actors of policy-making processes in the field of gender, documents on gender equality policy produced by the Bolivian government, and the selected laws. Semi-structured interviews with female activists and officials were carried out in La Paz, El Alto and Cochabamba (three of the four biggest cities in Bolivia) during two fieldwork trips, in March-April 2016, and August 2017. Actors opposed to gender equality policies have not been included in the analysis because they did not participate in the elaboration of the selected policies, which is the focus of the present research. The set of interviewees is composed by 6 members of women's social organizations, 6 NGOs activists, 6 former government and MAS officials specialized in gender equality policy, and 3 members of autonomous and communitarian feminist organizations—a number that has been proven sufficient to meet the aims of the research.

The selection of respondents has been oriented by two targets: obtaining the most accurate account of the elaboration of the selected policies and getting a faithful picture of the different positions of feminist NGOs and women's social organizations on the analyzed policy-making processes. Therefore, the first criterion to select the

interviewees was their degree of knowledge of these processes, not their position within their organization —the focus of the research is the elaboration of gender equality policies, not women's organizations as such. The stance of activists on MAS' government has been considered as well: I have included in the sample activists who fully support the government, critical supporters and opponents. Besides, the intersectional approach has been applied to the composition of the sample: I have chosen respondents that reflect the different social composition of feminist NGOs and women's social organizations regarding gender, ethnicity and the rural-urban cleavage. Thus, the feminist NGOs activists respondents were urban, white or mestizo and middle-class, while the women's social organizations activists were lower-class indigenous of rural origin.

The selection of the analyzed documents has been based on an intentional sampling strategy, a selection method that implies restricting the analysis to a small sample of exemplary texts (Lindekilde, 2014). The sample is composed by the most relevant documents on gender equality policy produced by the government, the gender contents of the 2009 Constitution, the two analyzed laws and the two decrees that regulate them. First of all, I have looked at the Equality Plan of the government approved through the 29850/2008 Supreme Decree (Deputy ministry on gender and generational affairs-Ministry of Justice, 2008). The second document is the report elaborated by the Ministry of Justice in 2014 for UN Women (Ministry of Justice of Bolivia, 2014), a document that reviews the main progress performed by MAS in gender legislation since its arrival to power in 2006. Thirdly, the gender contents of the 2009 Constitution have been analyzed. Lastly, I have carried out a content analysis of the 348/2013 Law to Guarantee Women a Life Free of Violence, the 2145/2014 Supreme Decree that develops the 348 Law, the 243/2012 Law against Violence and Political Harassment on Women, and the 2935/2016 Supreme Decree that develops the 243 Law. I have decided to focus on the introduction of gender equality contents in the 2009 Constitution and the elaboration processes of the 348 Law, the 243 Law and their respective decrees for two reasons. First, there are the three most important and innovative gender equality policies approved during the studied period. Second, they were particularly long and complex processes, in which both women's social organizations and feminist NGOs intervened.

## EMPIRICAL SECTION: THE MAKING OF GENDER EQUALITY POLICIES IN POPULIST BOLIVIA

The analysis is carried out in three parts. First, I explain the complex landscape of Bolivian women's organizations. Second, I analyze Evo Morales' government's discourse used on the main actors involved in the making of gender equality policies (feminist NGOs and women's social organizations), with the aim of determining whether and how the government applied its conceptions of the "elite" and the "people" to women's organizations. Third, I look at the degree of institutionalization

of these organizations, and how they were included by the government in the selected policy-making processes.

*Bolivian women's organizations: Feminist NGOs and women's social organizations*

Considering the diversity of the Bolivian women's organizations is key for the analysis that will be carried out below. As advanced in the theoretical section, women's organizations can be differentiated through their feminist or non-feminist character (Outshoorn, 2010), their structure and their social composition (Horton, 2015). If we apply these two dimensions to Bolivia, two broad categories of organizations can be identified: feminist NGOs and women's social organizations.

In Bolivia, feminist NGOs are overwhelmingly composed by middle-class white or mestizo urban women, while most members of women's social organizations are lower-class indigenous and rural women, as several activists explained to me. Thus, the distinction between feminist NGOs and women's social organizations has a clear class — and ethnic — character. Interviews with members of feminist NGOs also revealed that these organizations focused on the same policy issues of organizations of the same kind in Europe and North America (such as quotas, sexual and reproductive rights and domestic violence); for their part, women's social organizations devote more attention to class-related demands, such as land distribution and social rights. Regarding structure, most Bolivian feminist NGOs are small organizations where experts in gender policies are numerous, while women's social organizations have thousands of members, most of whom are not specialized in gender issues.

During the 1990s, the number of women's rights NGOs multiplied in Latin America, due to the availability of abundant funds from international cooperation agencies (Monasterios, 2007). They achieved outcomes such as the introduction of women's rights in national constitutions, the creation of official bodies responsible for the implementation of gender equality policies and, in some countries, the introduction of gender quotas (Eckstein, 2001). These NGOs reached high levels of institutionalization —for example, in Bolivia a former feminist activist was part of Sánchez de Lozada's neoliberal government between 1993 and 1995. "Autonomous" feminists denounced the growing focus of so-called "institutional" feminists on their relations with foreign NGOs and states, together with the participation to United Nations Women conferences, to the detriment of street activism and the attention to the demands of popular women (Horton, 2015), a criticism expressed by members of two autonomous feminist organizations who were interviewed for this research. "Institutional" feminists have also been accused of exclusively focusing on the interests of middle-class white and heterosexual women (Grupo de Mujeres Ixchel, 2011; Lugones, 2016). This bad image of feminist NGOs among wide sectors of the Bolivian Left explains why they were presented as part of the elite by Morales' government, as it will be analyzed below.

In the Bolivian context, the concept of "social organizations" includes a wide range of organizations composed by popular-classes individuals, mostly unions and

indigenous organizations. The present research focuses on women-only social organizations, such as *Bartolina Sisa National Confederation of Peasant, Indigenous, and Native Women of Bolivia* (broadly known as “Bartolinas”), the National Federation of Paid Bolivian Household Workers (FENATRAHOB) and the National Confederation of Indigenous Women of Bolivia. Social organizations have traditionally been particularly strong in Bolivia and constituted a major support for MAS’ government, as expressed by members of Bartolinas and other peasant social organizations who were interviewed for the present research. Since 2005 they experienced different forms of institutionalization, such as activists’ integration in government and parliament (as ministers, officials and MPs), participation in governmental consultations for the elaboration of policies (Meyer, 2007). For a long time, women’s social organizations such as “Bartolinas” could be considered as non-feminist, following Outshoorn’s (2010) —for instance, they used to oppose the right to abortion. However, they have evolved towards a more clearly feminist stance, as the analysis will show. The Association of Female Councilwomen and Majors of Bolivia (ACOBOL) is a slightly different kind of women’s social organization, because some middle-class experts in gender play an important role. However, ACOBOL is a big organization that includes councilwomen from all over the country, most of whom are indigenous, which clearly distinguishes it from feminist NGOs.

The following table shows the feminist NGOs and women’s social organization that played the most important role in the policy-making processes analyzed in this article.

TABLE 1.  
BOLIVIAN WOMEN’S ORGANIZATIONS

Feminist NGOs	Women’s social organizations	Coalitions
Women’s Coordination	Association of Female Councilwomen and Majors of Bolivia (ACOBOL)	Women Present in History: coalition where both kinds of women’s organizations gathered to influence the elaboration of the 2009 Constitution
Gregoria Apaza Foundation		
La Paz Foundation		
SEPROSI	Bartolina Sisa Federation of Peasant and Indigenous Women (“Bartolinas”)	
AMUPEI		
Juana Azurduy Centre for Women’s Promotion		

Source: own elaboration.

### *MAS’ populist discourse on women’s organizations*

The 2008 Equality Plan was the only comprehensive national plan on gender equality approved by Morales’ government, and it established both the policy

priorities and the theoretical framework of its gender equality agenda. Its complete title is National Plan for the Equality of Opportunities “Women Building the New Bolivia to Live Well” (Government of Bolivia, 2008). The most relevant section of the plan is the 16-pages conceptual framework, written by the communitarian feminist activist Julieta Paredes. The conceptual framework devotes a whole section to criticize the so-called “neoliberal” gender equality policies that were applied before MAS’s arrival to power. The document recognizes that women’s rights experienced some progress during the 1990s and the beginning of the 2000s, but it underlines that “some women benefited more than others” from legal reforms such as quotas, referring to white middle-class women as the main beneficiaries of pre-MAS gender equality policies (*ibid.*: 8). The class- and ethnic-based divisions that exist among women are underlined by the document, taking the example of the domestic work: “Middle and higher-class women still benefit from the manual and domestic work performed by indigenous poor women [...]. Also between women, there are relations of power and exploitation, relations constituted by ethnic —and class— belonging” (*id.*).

The criticism to feminist NGOs is explicit: the document affirms that women’s NGOs advocate “gender *equity*, a concept that intends to create the idea that it is possible to equalize the roles attributed by patriarchy to women and men” (*ibid.*: 9), while the aim of the feminist struggle should be to “overcome the gender system, as a historic and cultural product” (*id.*). The Plan underlines the supposed alliance of feminist NGOs with pre-MAS’ neoliberal governments, establishing a direct link between feminist NGOs and MAS’ concept of “the elite”. The Plan also criticizes the mobilization strategies of feminist NGOs, their supposed pretension to represent all women, and their link with international cooperation:

[NGOs] translated the demands and negotiations to the lobbies of the meeting venues and conventions of politicians, getting partial concessions which had a minor relevance for the real situation of popular-class women and indigenous women. [The indigenous women] did not feel represented by those organizations, which assumed a role of representative [of all women] and mediators with the state and the international cooperation [...]. Indigenous and popular women [...] saw how *these same [middle-class] women were part of the powers that they [the indigenous and popular women] held responsible for their situation of impoverishment* (*ibid.*: 10)<sup>1</sup>.

In addition, the conceptual framework of the Plan underlines that the “gender equity public policies [promoted by feminist NGOs] ended up becoming actions to neutralize the unrest and popular frustration —particularly women’s—, with a minimal outcome if compared with the [negative] effects of the structural adjustment policies” (*id.*). This fragment implies accusing feminist NGOs of being accomplices of the neoliberal policies promoted by Bolivian governments in the 1990s.

---

1. The italics are the author’s.

The MAS' populist rhetoric reflected in the Equality Plan devotes a very different treatment to social organizations of peasant and indigenous women: they are presented as representatives of "the people" in the field of gender policy. The preface of the Plan (written by Evelyn Ágreda Rodríguez, who was at that time deputy minister of gender and generational affairs) affirms that the Equality Plan is "the product of a long dialogue process between the national government and the women's social organizations from all around the country" (*ibid*: 8). This statement establishes the following parallel: the direct relation that the populist leader (Evo Morales) is supposed to have with the Bolivian people (García Linera, 2006) is similar to the tight relation existing between the gender-related authorities of the government and women's social organizations (whose indigenous and popular-class social composition corresponds to MAS' idea of the "people"). Therefore, the populist scheme is applied to women's social organizations, which are attributed the position of "the people", while there is no reference to feminist NGOs in the preface of the Plan. In conclusion, the 2008 Equality Plan establishes a link between feminist NGOs and the neoliberal political elite that the populist discourse of the MAS considers as its political rival, and conceals the role of these organizations in the elaboration of gender equality policies in Bolivia. By contrast, the positive role of women's social organizations in this field is emphasized, and they are presented as the incarnation of MAS' notion of the "people" in this terrain of policy-making.

The second gender equality-related document included in the analysis is the report elaborated by the Bolivian ministry of justice for UN Women in 2014 (Ministry of Justice of Bolivia, 2014). The ministry did not begin to draft the report until three months before the deadline imposed by the Beijing Agenda, because ministry officials considered that Bolivia did not need to report back to an international organization—as one gender consultant who worked for the ministry at that moment explained to me. The hostility towards any form of foreign intervention in Bolivian governance is related with a populist view in which the national elite is directly connected with multinational companies and the US government. At the end of the day, the report was written and sent to UN Women, but the ministry manifested its discontent by including the following paragraph: "The report does not necessarily meet the demands and incomplete international indexes [*sic*]. By contrast, it intends to show that the new development policy [of Bolivia] has allowed to achieve substantial progress [...]. The achievements made so far have gone further than the [targets of the] indexes proposed by international platforms" (*ibid*: 1).

The report places the MAS government's gender equality policies within the wider framework of its populist left-indigenist political project, recalling the important role that women's social organizations played in the 2000-2005 anti-neoliberal mobilizations (*ibid*: 1-2). Hereafter, the report highlights the role played by women belonging to indigenous and peasant social organizations in the Constituent Assembly (2006-2009), establishing a symbolic identification between these organizations and MAS' concept of "the people", where the indigenous hold the central role:

88 women [participated in the Constituent Assembly], mostly indigenous; those women had only primary education but they were in the first ranks of the mobilisations and the resistance to neoliberalism, they became members of the Assembly following the mandate of their *ayllu* [traditional indigenous form of political organization at the local level], their community and their organizations (*ibid.*: 2).

The major role supposedly played by women's social organizations in MAS-led political project (usually known as the "process of change") is also emphasized in the following fragment of the ministerial report: "Social organizations [...] are an active actor in the process of change, and in the elaboration, implementation and socialization of laws and policies" (*ibid.*: 17).

There is only one reference to feminist NGOs in the report, and it is a highly critical one: "The Plurinational State of Bolivia has advanced much more than what is demanded in the Beijing Declaration and Platform for Action thanks to "depatriarchalization" —a process to which the [feminist] NGOs and the churches have contributed little" (*id.*).

Not only the report conceals the role that feminist NGOs actually played in the elaboration of gender equality policies, but they are placed at the same level of Bolivian churches, which have been fierce opponents to legislative progress on women's rights in Bolivia. In conclusion, the report sent by the ministry of justice to UN Women strongly highlighted the role played by women's social organizations in the elaboration of gender equality policy, linking it to the wider struggle of Bolivian popular classes against neoliberalism —a rhetorical move that presents women's social organizations as the incarnation of the MAS' conception of the "people" in the field of gender equality policies. By contrast, NGOs' real role in the elaboration of gender equality laws and regulations is completely hidden by the report.

In addition to governmental documents on gender equality policies, I have analyzed the gender contents in the 2009 Constitution, the 348 Law, the 243 Law, and their respective regulation decrees. Social organizations are present all along the text of the 2009 Constitution (Constituent Assembly of Bolivia, 2009: articles 199.II, 209, 210.I, 210.III, 298.II.14, 300.I.12 and 374.II), in addition to several mentions to indigenous economic organizations, while NGOs are mentioned only twice (*ibid.*: articles 298.II.15 and 300.I.13). In addition, the article "Indigenous Rights in the New Political Constitution of the State, in the Avant-Garde of Human Rights", which was published together with the official version of the Constitution, highlights that the Constitution was the product of the work of social organizations, including women's ones. There is no reference to NGOs in the article. In this case, the populist influence is manifested through the celebration of the political role of social organizations (most of whom support MAS) and the conceal of feminist NGOs' role.

Regarding the 348 Law, the general stance of this law on social organizations and feminist NGOs is set in its article 15: "*Social organizations and organizations of civil society women* will exert participation and social control within the framework of the corresponding law, participating in the design, evaluation and management of the policies of prevention, attention and protection to women" (Parliament of Bolivia, 2013: art. 15).

TABLE 2.

## MAIN REFERENCES TO WOMEN'S ORGANIZATIONS IN POLICY DOCUMENTS AND NORMS

Policy document/ Norm	References to feminist NGOs	References to women's social organizations
2008 Equality Plan	<p>NGOs advocate “gender <i>equity</i>, a concept that intends to create the idea that it is possible to equalize the roles attributed by patriarchy to women and men” (p. 9).</p> <p>“The distortion of the concept [of gender] during the neoliberal period led women's organizations (mostly gathered in NGOs supported by international cooperation) to follow strategies that were far away from mobilizing in the streets and putting pressure on the state” (p. 10).</p> <p>“Indigenous and popular women [...] saw how these same [middle-class] women were part of the powers that they [the indigenous and popular women] held responsible for their situation of impoverishment” (p. 10).</p> <p>“Gender equity public policies [promoted by feminist NGOs] ended up becoming actions to neutralize the unrest and popular frustration —particularly women's—, with a minimal outcome if compared with the [negative] effects of the structural adjustment policies” (p. 10).</p>	<p>The Equality Plan is “the product of a long dialogue process between the national government and the women's social organizations from all around the country” (p. viii).</p>
2014 ministry of justice report for UN Women	<p>“The Plurinational State of Bolivia has advanced much more than what is demanded in the Beijing Declaration and Platform for Action thanks to “depatriarchalization” —a process to which the [feminist] NGOs and the churches have contributed little” (p. 17).</p>	<p>“Social organizations [...] are an active actor in the process of change, and in the elaboration, implementation and socialization of laws and policies” (p. 17).</p>
2009 Constitution	<p>References in articles 298.II.15 and 300.I.13.</p>	<p>References in articles 199.II, 209, 210.I, 210.III, 298.II.14, 300.I.12, 374.II.</p>
348 Law	<p>“Social organizations and organizations of civil society women [NGOs] will exert participation and social control within the framework of the corresponding law” (article 15).</p>	<p>“Social organizations and organizations of civil society women [NGOs] will exert participation and social control within the framework of the corresponding law” (article 15).</p>

.../...

.../...

Policy document/ Norm	References to feminist NGOs	References to women's social organizations
2145 Supreme Decree	"Social organizations and organizations of civil society women" (article 11).	"Social organizations and organizations of civil society women" (article 11).
243 Law	No reference	References to the "organized civil society" (articles 6.e and 6.f). Reference to "political and social organization" (Fourth Transitory Disposition).
2935 Supreme Decree	No reference	Inclusion of ACOBOL in the Mechanism for the Prevention and Immediate Attention (article 5.III.b)

Source: Own elaboration.

Insofar as "organizations of civil society women" is an alternative way to denominate feminist NGOs, the 348 Law is the only gender-related official document analyzed here that recognizes the positive role played by feminist NGOs in the elaboration of gender equality policies. Other articles of the Law refer to "women's organizations and institutions" (*ibid.*: art. 26.I.4), "organized women" (*ibid.*: art. 30) and "women's organizations" (*ibid.*: art. 50.II.8), terms that seem to include both feminist NGOs and women's social organizations. In the same vein, article 11 of the 2145 Supreme Decree that developed the 348 Law uses the formulation "social organizations and organizations of civil society women" (Government of Bolivia, 2014: art. 11). Thus, the legislation on gender-based domestic violence is an exception to the generalized conceal or stigmatization of feminist NGOs in official documents on gender. This exception can be explained for three reasons. First, most of the 348 Law and its decree was written by NGOs. Second, legal norms are written in a juridical style that makes it difficult to introduce strong ideological affirmations, which is easier to do in governmental documents that are not norms as such (for example, plans). Lastly, the state needs the collaboration of feminist NGOs for the implementation of the highly complex legislation on domestic gender-based violence, which explains the frequent positive references to NGOs in the 348 Law and its regulation decree. As argued by Gibson (1997), technical expertise is one of the reasons that leads populist governments to include supposedly "elitist" organizations in their policy-making coalitions.

Regarding legislation on violence against women in politics (VAWP), the 243 Law and its 2935 Supreme Decree include several positive mentions to the "organized civil society" which in this context refer to the women's social organization ACOBOL

(Parliament of Bolivia, 2012: arts. 6.e and 6.f). This is related to the fact that the mentioned norms attribute to ACOBOL a certain competence in preventing VAWP. The importance of social organizations in the struggle against VAWP in Bolivia is also reflected in the 243 Law, which establishes that all “political and social organizations” must introduce in their inner regulations dispositions oriented towards the prevention and sanction of violence against women within the organization (*ibid.*: 4<sup>th</sup> Transitory Disposition). There is no reference to NGOs in the mentioned norms of VAWP, even though they played a major role in their elaboration, as I explain below.

*The (actual) role of feminist NGOs and women’s social organizations in policy-making processes in Bolivia*

The MAS-promoted 2009 Constitution includes a wide range of dispositions related to women’s rights, with a focus on indigenous and working-class women. The activists and former government officials who were interviewed for this research offer a similar view of the process of elaboration of these gender-related contents. One former MAS MP explained to me that the relations between middle-class feminist NGOs and women’s social organizations were conflictual during the first term of Evo Morales in government (2006-2010), because women belonging to social organizations considered that the demands promoted by feminist MPs and activists were “middle-class Western issues” (Interview 3). However, the relations between both sectors gradually improved in the context of the Constituent Assembly (2006-2009), as both women’s social organizations and feminist NGOs collaborated to promote the introduction of progressive gender contents in the new Constitution. To this end, feminist NGOs and women’s social organizations established an ad hoc alliance denominated ‘Women Present in History’ —which reminds Gibson’s notion of “marriage of convenience” between different policy actors (Gibson, 1997: 360). An activist who had a major role in that process said that: “[‘Women Present in History’] was composed by more than 500 organizations, it was as collective of more than 80000 women who took actively part in the construction of proposals for the Constitution” (Interview 14).

The participation of both kinds of movements to the constituent process fits one of the forms of institutionalization identified by Meyer (2007), namely, consultations with movements’ activists for the elaboration of policies. As explained by Ewig (2018), the empowerment of indigenous women since Morales’ first national electoral victory in 2005 forced middle-class feminist activists to closely work with them. The rapprochement between feminist NGOs and women’s social organizations initiated during the constitutional process continued when MAS’ government included both kinds of women’s organizations in policy-coalitions for the elaboration of gender equality-related laws, as further explained below. Even though women’s social organizations are formally autonomous from the government, Bartolinas (the most important one) keeps tight links with MAS and Morales’ government —many *bartolinas* were MAS MPs or held ministries and other high offices since Morales’ arrival to

power, a strong form of institutionalization conceptualized by Ruzza (1997: 113). According to autonomous feminist activist María Galindo, *bartolinas* have been “co-opted” by MAS (Ewig, 2018, 444), following a typically populist dynamic. Thus, the growing proximity between feminist NGOs and *Bartolinas* in the constituent process implied also a closer relation between feminist NGOs and *the government*, due to the tight connection between *Bartolinas* and Morales’ executive.

Regarding the 348/2013 Law on gender-based violence, most interviewees pointed out that it was the joint work of feminist NGOs and women’s social organizations which allowed the approval of the law, but NGOs played the leading role in the process (Interviews 2, 3, 5, 6). One activist of the Women’s Coordination told me that the former leader of *Bartolinas* was initially opposed to the 348 Law because, according to her, that law would “allow to put in prison our sons, our brothers, our comrades” (Interview 14). However, the female MAS MPs belonging to *Bartolinas* eventually supported the Law following president Morales’ orders. For her part, an activist belonging to another feminist NGO based in La Paz told me the following regarding *Bartolinas*: “[They] did not want to have much to do with the laws that we [feminist NGOs] made. They thought that they must do it [elaborate the laws] themselves, but as they didn’t do it, we did” (Interview 13).

However, this activist recognized that some *bartolinas* attended the meetings where feminist activists elaborated the draft 348 Law, and both the *Bartolinas* Federation and other female social organizations made “some contributions” to the draft law (Interview 13). Again, both kinds of organizations experienced a process of institutionalization by taking part in the discussion and drafting of the law. Most respondents affirmed that the elaboration and approval of the 348 Law was the consequence of a joint work of feminist NGOs and women’s social organizations, even though NGOs activists were responsible for the drafting of the norm. An autonomous feminist explained this apparent contradiction as follows: “We are fundamentally an oral culture. [...]. The comrades of the social organizations have not written the law as such [...]. The government convoked NGOs, technicians, specialists, lawyers” (Interview 8).

Three interviewees belonging to feminist NGOs explained that the first draft of the 348 Law was written between 2011 and 2013 by a group composed by feminist NGOs such as “Gregoria Apaza” Foundation, La Paz Foundation, SEPROSI, AMUPEI and the “Juana Azurduy” Centre—the coalition of feminist NGOs Women’s Coordination got involved in the final stage of the process (Interviews 14, 11, 10). The role of women’s social organizations in the elaboration of the 348 Law was highlighted by respondents such as one *Bartolinas* member (Interview 4), who told me that her organization played “a major role” in it. For her part, one former minister who was pivotal in the approval of the law explained to me that women’s social organizations took part in the meetings organized by the Women’s Coordination all over Bolivia to discuss the contents of the norm (Interview 6). One feminist activist who knows well the process that led to the approval of the 348 Law manifested her satisfaction with the fact that women belonging to social organizations viewed the norm as their own, regardless of their effective involvement in the technical task of drafting it (Interview 14).

Concerning the 243/2012 Law against Violence and Political Harassment on Women, all respondents inquired stated that the women's social organization ACOBOL was the key actor both in the drafting of the law and the campaign for its approval. Specialized literature (Krook and Restrepo Sanín, 2016) has also highlighted the role of ACOBOL in the drafting of the 243 Law, while a former minister who was interviewed for the present research pointed out that the NGO Women's Coordination also lobbied for the passing of the norm (Interview 1). ACOBOL elaborated a first draft law on VAWP in 2001, and it submitted it to the Bolivian Parliament, but the draft was discussed in Parliament for the first time in 2006, when MAS won the majority. According to the account provided by one Women's Coordination activist, ACOBOL led a Committee for the Law on Political Violence, in which councilwomen and MPs took part (Interview 14). This corresponds to Meyer's form of institutionalization consisting in offering of platforms to express the movements' demands. In short, the 243 Law was mostly a consequence of the campaigning of the social organization ACOBOL, but it was supported by several feminist NGOs. The symbiotic relation between both kinds of actors—which had traditionally kept rather conflictual relations—was described in the following terms by one gender consultant who used to work for the deputy ministry of equality of opportunities: “The NGOs contributed to the elaboration of gender equality policies with money, the social organizations contributed with political legitimacy” (Interview 21).

TABLE 3.

PARTICIPATION OF FEMINIST NGOs AND WOMEN'S SOCIAL ORGANIZATIONS IN POLICY-MAKING PROCESSES

	<b>Feminist NGOs</b>	<b>Women's social organizations</b>
<b>2009 Constitution</b>	Participation in the alliance “Women Present in History” to elaborate proposals on gender equality for the Constitution (interview, feminist activist and former MP).	Participation in the alliance ‘Women Present in History’ to elaborate proposals on gender equality for the Constitution (interview, feminist activist and former MP).
<b>348 Law and 2145 Supreme Decree</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Gregoria Apaza Foundation, La Paz Foundation, SEPROSI, AMUPEI and the “Juana Azurduy” Centre wrote the first draft between 2011 and 2013 (interviews, 3 feminist activists).</li> <li>— Feminist NGOs elaborated the draft law and decree, and pushed for their approval (interviews, 3 feminist activists).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Bartolinas MPs supported the Law in Parliament.</li> <li>— Some members of women's social organizations attended the meetings organised by feminists to elaborate and promote the 348 Law (interview, Bartolinas' member).</li> <li>— Bartolinas and other female social organizations made “some contributions” to the draft law (interview, feminist activist).</li> </ul>

.../...

.../...

	Feminist NGOs	Women's social organizations
<b>243 Law and 2935 Supreme Decree</b>	The Women's Coordination pushed to pass the law (interview, former minister).	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ACOBOL was the key actor in the elaboration of the law and the campaign for its approval (several interviews with feminist NGOs activists and ACOBOL members).</li> <li>— ACOBOL led a Committee for the Law on Political Violence, in which councilwomen and MPs took part (interview, Women's Coordination activist).</li> </ul>

*Source:* prepared by the author.

In conclusion, both feminist NGOs and women's social organizations played an important role in the elaboration of the gender equality contents of the 2009 constitution, the 348 Law, the 243 Law and their respective supreme decrees, because both kinds of organizations were included by Evo Morales' government in policy-making coalitions.

## FINDINGS AND DISCUSSION

This article has looked at the contradictions between discourse and policy-making in the process of elaboration of gender equality policies by populist governments; an issue that had not been thoroughly addressed by political science, yet. Previous research on the performance of populist in government in Europe and Latin America had suggested that populist parties are reflexive political actors able to include a wide range of actors in their policy coalitions, while keeping a populist anti-elite rhetoric. This hypothesis has been tested in the case of the elaboration of gender equality policies by MAS and Evo Morales' populist government in Bolivia during the 2006-2017 period. This is a paradigmatic case of a populist government that has promoted ambitious gender equality policies in a particularly diverse landscape of women's organizations, which included mostly middle-class and white feminist NGOs and women's social organizations overwhelmingly composed by lower-class indigenous women.

The analysis has allowed to confirm the twofold hypothesis. Firstly, left-wing populist MAS and Evo Morales' government applied their conception of the "people" and the "elite" to the women's organizations that participated in the three analyzed processes of policy-making in the field of gender equality during the 2006-2017 period: the gender-related contents of the 2009 Constitution, the 348 Law on domestic gender-based violence and its supreme decree, and the 243 Law on violence against women in politics and its supreme decree. In the three policy-making processes,

MAS' discourse suggested that feminist NGOs belong to the neoliberal "elite" against which the MAS populist political project had been built; while social organizations were exalted as the incarnation of the "people" in the field of gender equality policy. Secondly, both kinds of women's social organizations were allowed to participate in the legislation on gender equality; which shows a high level of institutionalization of both feminist NGOs and women's social organizations. The political support from women's social organizations was key for the approval of the mentioned norms, but feminist NGOs played the major role in drafting them.

The case study of Bolivia seems to confirm the findings of previous research on populist in government; but it does so in the field of gender equality policies that had not previously been the focus of this literature. Populist leaders promise their electoral basis (potentially, the whole "people") that they will govern in defense of the people's interests, which populist parties define as opposed to those of the "elite". However, this simplistic scheme is difficult to apply to the complex terrain of policy-making, where a great diversity of actors comes into play. When it comes to policy-making, populist leaders find out that the policies that they intend to enact and implement to respond to the people's demands (or at least to what the populists consider to be the people's demands) hardly ever can be designed and implemented without involving a diversity of actors. Populists assume that the "people" and the organizations that supposedly represent it have the needed knowledge to design and implement the policies that would meet the people's demands, but this is not obvious the case. This forces populist parties to turn to policy actors that the populists themselves have previously defined as "elitists". Non-populist parties do not encounter this problem, because they do not exclude any policy actor *a priori*.

In addition, the present research confirms the findings of previous works on women's movements' institutionalization, and the relation between institutionalization and impact on policy. Several authors specialized in gender and politics (e.g. Banaszak, 2009; Haussman and Sauer, 2007; McBride and Mazur, 2010; Suh, 2011) consider that highly institutionalized movements have more chances to achieve a considerable impact on gender equality policies. My analysis suggests that this is true, as both Bolivian feminist NGOs and women's social organizations were highly institutionalized during the studied period and had considerable impact on the analyzed policies.

## References

- Akkerman, Tjitske. 2015. "Gender and the Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis of Policy Agendas", *Patterns of Prejudice*, 49 (1-2): 37-60. Available at: <https://doi.org/10.1080/0031322X.2015.1023655>.
- Albaine, Laura. 2015. "Participación Política y Violencia de Género en América Latina", *Revista Pensamiento Americano*, 7 (13): 95-112.

- Albertazzi, Daniele and Duncan McDonnell. 2015. *Populists in Power*. London: Routledge.
- Banaszak, Lee A. 2009. *The Women's Movement Inside and Outside the State*. Cambridge and New York: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315725789>.
- Beckwith, Karen. 2011. "The Women's Movement Inside and Outside the State", *Social Forces*, 89 (3): 1064-1066. Available at: <https://doi.org/10.1353/sof.2011.0020>.
- Blofield, Merike, Christina Ewig and Jenifer Piscopo. 2017. "The Reactive Left: Gender Equality and the Latin American Pink Tide", *Social Politics* 24 (4): 345-369. Available at: <https://doi.org/10.1093/sp/jxx016>.
- Braun, Virginia and Victoria Clarke. 2006. "Using Thematic Analysis in Psychology", *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2): 77-101. Available at: <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>.
- Caravantes, Paloma. 2018. "New versus Old Politics in Podemos: Feminization and Masculinized Party Discourse", *Men and Masculinities*: 1-26. Available at: <https://doi.org/10.1177/1097184X18769350>.
- CEPAL. 2015. *Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Constituent Assembly of Bolivia. 2009. *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Crenshaw, Kimberle. 1991. "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", *Stanford Law Review*, 43 (6): 1241-1299. Available at: <https://doi.org/10.2307/1229039>.
- Deputy Ministry on Gender and Generational Affairs-Ministry of Justice. 2008. *Plan Nacional Para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien"*. La Paz, Bolivia.
- Eckstein, Susan. 2001. *Poder y protesta popular: movimientos sociales latinoamericanos*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Ewig, Christina. 2018. "Forging Women's Substantive Representation: Intersectional Interests, Political Parity, and Pensions in Bolivia", *Politics and Gender*, 14 (3): 433-459. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1743923X18000211>.
- García Linera, Álvaro. 2006. "El evismo: lo nacional-popular en acción." *Osal*, 7 (19): 1-9.
- Gibson, Edward L. 1997. "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, 49 (3): 339-370. Available at: <https://doi.org/10.1353/wp.1997.0011>.
- Government of Bolivia. 2008. *Plan para la igualdad de oportunidades "Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien"*. La Paz, Bolivia.
- Government of Bolivia. 2014. *Decreto Supremo 2145/2014*. La Paz, Bolivia.
- Government of Bolivia. 2016. *Decreto Supremo 2935/2016*. La Paz, Bolivia.
- Grupo de Mujeres Ixchel. 2011. "Hacia la construcción de un feminismo descolonizado". Available at: <https://bit.ly/36zJjHl>.

- Hausman, Melissa and Birgit Sauer. 2007. *Gendering the State in the Age of Globalization: Women's Movements and State Feminism in Postindustrial Democracies*. Plymouth, UK: Rowman and Littlefield Publishers.
- Horton, Lynn. 2015. "Women's Movements in Latin America", en Paul Almeida and Allen Cordero Ulate (eds.), *Handbook of Social Movements across Latin America*. New York and London: Springer. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-94-017-9912-6\\_6](https://doi.org/10.1007/978-94-017-9912-6_6).
- Köttig, Michaela, Renate Bitzan and Andrea Pető. 2017. *Gender and Far Right Politics in Europe*. New York and London: Springer.
- Krook, Mona Lena and Juliana Restrepo Sanín. 2016. "Gender and Political Violence in Latin America. Concepts, Debates and Solutions", *Política y Gobierno* 23 (1): 125-157.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lange, Matthew. 2012. *Comparative-Historical Methods*. Thousand Oaks, California: SAGE.
- Lindekilde, Lasse. 2014. "Discourse and frame analysis: in-depth analysis of qualitative data in social movement research", in Donatella della Porta (ed.), *Methodological practices in social movement research*. Oxford: Oxford University Press.
- Lugones, María. 2016. "Hacia un feminismo descolonial", *La Manzana de la Discordia*, 6 (2): 105-117. Available at: <https://doi.org/10.25100/lamanzanadeladiscordia.v6i2.1504>.
- McBride, Dorothy E. and Amy G. Mazur. 2010. *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Philadelphia, Pennsylvania: Temple University Press.
- Meyer, David S. 2007. *The Politics of Protest: Social Movements in America*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministry of Justice of Bolivia. 2014. *Informe del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la Agenda de Beijing 1995*. La Paz, Bolivia.
- Monasterios, Karin. 2007. "Bolivian Women's Organizations in the MAS Era", *NACLA Report on the Americas*, 40 (2): 33-37. Available at: <https://doi.org/10.1080/10714839.2007.11722314>.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist", *Government and Opposition*, 39 (4): 541-563. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Mudde, Cas. 2013. "Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What?", *European Journal of Political Research*, 52 (1): 1-19. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02065.x>.
- Mudde, Cas and Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2015. "Vox Populi or Vox Masculini? Populism and Gender in Northern Europe and South America", *Patterns of Prejudice*, 49 (1-2): 16-36. Available at: <https://doi.org/10.1080/0031322X.2015.1014197>.
- Outshoorn, Joyce. 2010. "Social Movements and Women's Movements", en Dorothy E. McBride and A. G. Mazur (eds.), *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Philadelphia: Temple University Press.

- Parliament of Bolivia. 2012. *Ley contra la violencia y el acoso político hacia las mujeres*. La Paz, Bolivia.
- Parliament of Bolivia. 2013. *Ley 348 para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia*. La Paz, Bolivia.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura, Nancy Madera and Mariana Caminotti. 2017. "Governance Models of Gender Policy Machineries under Left and Right Governments in Latin America", *Social Politics*, 24 (4): 452-480. Available at: <https://doi.org/10.1093/sp/jxx015>.
- Rousseau, Stéphanie. 2011. "Indigenous and feminist movements at the constituent assembly in Bolivia: Locating the representation of indigenous women", *Latin American Research Review*, 46 (2): 5-28. Available at: <https://doi.org/10.1353/lar.2011.0020>.
- Ruzza, Carlo. 1997. "Institutional Actors and the Italian Peace Movement: Specializing and Branching Out", *Theory and Society*, 26 (1): 87-127. Available at: <https://doi.org/10.1023/A:1006806908949>.
- Spierings, Niels, Andrej Zaslove, Liza M. Mügge and Sarah De Lange. 2015. "Gender and Populist Radical-Right Politics: An Introduction", *Patterns of Prejudice*, 49 (1-2): 3-15. Available at: <https://doi.org/10.1080/0031322X.2015.1023642>.
- Suh, Doowon. 2011. "Institutionalizing Social Movements: The Dual Strategy of the Korean Women's Movement", *The Sociological Quarterly*, 52 (3): 442-471. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1533-8525.2011.01214.x>.
- Suh, Doowon. 2014. "What Happens to Social Movements after Policy Success? Framing the Unintended Consequences and Changing Dynamics of the Korean Women's Movement", *Social Science Information*, 53 (1): 3-34. Available at: <https://doi.org/10.1177/0539018413510989>.
- Taggart, Paul and Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2016. "Dealing with Populists in Government: Some Comparative Conclusions", *Democratization*, 23 (2): 345-365. Available at: <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1076230>.
- Webber, Jeffery R. 2011. *Red October: Left-Indigenous Struggles in Modern Bolivia*. Leiden: Brill. Available at: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004201552.i-376>.

## ANNEX: INTERVIEWS

Code	Organisation	Position	Place and date of the interview
Interview 1	Government of Bolivia	Minister of productive development (2011-2015)	La Paz, 2016
Interview 2	Government of Bolivia	Former high-level civil servant workong on gender-equality policy	La Paz, 2016 and 2017
Interview 3	Government and parliament of Bolivia	Minister of culture (2011-2012) and MAS MP (2006-2010)	La Paz, 2016
Interview 4	Parliament of Bolivia and "Bartolinas"	MAS MP (2016)	La Paz, 2016

.../...

.../...

<b>Code</b>	<b>Organisation</b>	<b>Position</b>	<b>Place and date of the interview</b>
Interview 5	Vice-presidency of Bolivia	Policy advisor (2016)	La Paz, 2016
Interview 6	Government of Bolivia and Friedrich Ebert foundation	Minister of autonomies (2011-2015) and vice-minister of departmental and municipal autonomies (2010-2011), projects coordinator at Friedrich Ebert foundation (2017)	La Paz, 2017
Interview 7	ACOBOL	Legal advisor (2017)	La Paz, 2017
Interview 8	Communitarian feminism assembly	Member (2016)	La Paz, 2016
Interview 9	“Gregoria Apaza” Centre for Women’s Promotion and UMSA Centre for Research and Development	Director of the “Gregoria Apaza” Foundation (2009-2014) and researcher at UMSA (2016)	La Paz, 2016
Interview 10	“Gregoria Apaza” Centre for Women’s Pormotion	Director (2015-2017)	La Paz, 2017
Interview 11	“Conexión” Development Fund	Director (2016-2017)	La Paz, 2016 and 2017
Interview 12	Colectivo Rebeldía	Spokesperson (2017)	El Alto, 2017
Interview 13	ACOBOL and La Paz Foundation	Vice-president of ACOBOL (2000-2005) and director of La Paz Foundation (2017)	La Paz, 2017
Interview 14	Women’s Coordination	Director (2013-2017)	La Paz, 2017
Interview 15	Government of Bolivia	Former general director for the prevention and elimination of all forms of gender- and generational-based violence	La Paz, 2016 and 2017
Interview 16	Parliament of Bolivia and CONAMAQ	MAS MP (2016)	La Paz, 2016
Interview 17	ADECO (ACOBOL-Cochabamba)	Advisor (2017)	Cochabamba, 2017
Interview 18	Government of Bolivia, Cochabamba local government and “Bartolinas”, ACOBOL	Secretary of relations of the departmental federation of “Bartolinas” (1999-2001), minister of justice (2007-2010), member of Cochabamba local government and member of ACOBOL (2017)	Cochabamba, 2017

.../...

.../...

<b>Code</b>	<b>Organisation</b>	<b>Position</b>	<b>Place and date of the interview</b>
Interview 19	Communitarian feminist assembly	Member (2017)	La Paz, 2017
Interview 20	Mujeres Creando	Member (2016)	La Paz, 2016
Interview 21	Ministry of Justice	Gender consultant (2016)	La Paz, 2016

Presented for evaluation: March 21st, 2020.

Accepted for publication: November 5th, 2020.

### PABLO CASTAÑO

pablocastanotierno@gmail.com

Doctor in Political Sciences, Public Policies and International Relations awarded by the Institute of Government and Public Policies (IGOP) at the Autonomous University of Barcelona (UAB). He has a BA in Law and Politics (UC3M) and a MA by the Center for Political and Constitutional Studies (CEPC) in Madrid. He has also completed an MPhil in Sociology at Goldsmiths (University of London), with a master thesis on the domestic workers' movement in Bolivia. His doctoral thesis is titled *Left-Wing Populism and Feminist Politics: the Case of Evo Morales. Bolivia*. He collaborates as journalist in several media and he currently works as chief of cabinet of the Deputy Major for Social Rights, Global Justice, Feminisms and LGTBI at Barcelona City Council.

---

# Los ciclos políticos y el cambio en el sistema de partidos mexicano. Las elecciones de 2018 en retrospectiva

*Political cycles and change of the Mexican party system.  
The 2018 elections in retrospect*

ALDO ADRIÁN MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ

Universidad Autónoma de Aguascalientes (México)

## **Cómo citar/Citation**

Martínez-Hernández, A. A. (2020). Los ciclos políticos y el cambio en el sistema de partidos mexicano. Las elecciones de 2018 en retrospectiva. *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 65-94. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.54.03>

## **Resumen**

Desde la primera alternancia política a principios del siglo XXI hasta antes de la elección concurrente de 2018, el sistema político mexicano había consolidado su estructura de competencia en torno a tres partidos dominantes, pero en el que solo el PRI y el PAN se habían alternado el poder ejecutivo. Fue precisamente en las elecciones de 2018 cuando se impuso un hito en la trayectoria del sistema político y de partidos por la irrupción de un nuevo partido político de izquierda (MORENA) y su entrada al Gobierno. Este artículo analiza las elecciones generales de 2018 considerando la evolución de la competencia electoral desde dos perspectivas. La primera se centra en las trayectorias y cambios en la estructura del sistema de partidos, y la segunda en la conformación del poder y sus efectos hasta los últimos comicios. La investigación concluye que las elecciones de 2018 son el inicio de un nuevo ciclo político que consolida un proyecto de izquierda a través del que México entra los procesos de transición ideológica latinoamericanos y evidencia la existencia de ciclos de competencia en el sistema de partidos.

*Palabras clave:* ciclos políticos, MORENA, cambio del sistema de partidos, partidos políticos, elecciones.

## **Abstract**

Since the first political alternation in the early 21st century up until just before the 2018 concurrent election, the Mexican political system had consolidated its competition structure around three dominant parties; but where only the PRI and the PAN had alternated into the

Executive Power. It was precisely in the 2018 elections when a landmark occurred in the trajectory of both the political and party systems with the emergence of a new left political party (MORENA) and its entry into government. This article analyzes the 2018 general election considering the evolution of political competition from two perspectives. The first one focuses on the trajectories and changes in the structure of the party system; and the second one, on the political power conformation and its effects until the last elections. The investigation concludes that the 2018 elections are the beginning of a new political cycle that consolidates a political left project through which Mexico enters into the processes of Latin American ideological transition and they show the existence of competition cycles in the party system.

*Keywords:* political cycles, MORENA, party system change, political parties, elections.

---

## INTRODUCCIÓN

El caso de México es particularmente relevante en el contexto latinoamericano debido al proceso de transformación de su sistema político. La transición a la democracia iniciada a finales de la década de 1970 con las reformas electorales promovidas para la liberación del sistema y el progresivo pluralismo producto de la reingeniería constitucional de principios de la década de 1990, permitieron que con la llegada del siglo XXI México se incluyera entre los países con apertura democrática de la tercera ola (Castaños *et al.*, 2007; Zamitiz, 2008; Prud'homme, 2010; Barrientos y Añorve, 2014; Díaz-Jiménez y León, 2019). El inicio del siglo permitió la primera alternancia política del Gobierno y con ello el fin de un sistema de partido hegemónico pragmático, llamado así por el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en todas las arenas electorales durante gran parte del siglo XX (Sartori, 1994). Desde la primera alternancia política en el año 2000 hasta antes de las elecciones del 1 de julio de 2018, los procesos electorales consolidaron un sistema que permitía la existencia de nuevos partidos y la primacía de tres fuerzas políticas a nivel nacional: PRI, Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), concomitante con un bipartidismo a nivel subestatal y local, en la que estos tres partidos se disputaban el control regional.

Lo anterior consolidó la idea de un sistema de partidos institucionalizado con alternancias de Gobierno y relativo dinamismo en la conformación de poder (Klesner, 2005; Langston, 2010; Harbers, 2014; Díaz-Jiménez y Vivero-Ávila, 2015). Esta estructura de competencia permitió que durante casi dos décadas el PRI y el PAN se alternaran en el poder ejecutivo y las mayorías legislativas, lo cual aseguró la continuidad de un mismo modelo político-ideológico y económico de consenso neoliberal instaurado a finales de la década de 1980 y principios de la siguiente (Martínez-Hernández y Cuevas, 2019). No fue hasta las elecciones de 2018 cuando se inició un nuevo ciclo que irrumpe en la estructura de competencia que supone, además, un giro a la izquierda con la llegada de un nuevo partido al poder ejecutivo y una amplia mayoría en el poder legislativo, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) (Martínez-Hernández, 2016, 2018; Díaz-Jiménez y León, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente artículo tiene como objetivo explicar cómo y por qué sucedió el cambio político en el país. Con ello se trata de entender la alternancia política que supone, al mismo tiempo, un cambio en la ideología del Gobierno. Específicamente, se describe el proceso electoral de 2018, enmarcado por la irrupción de nuevas organizaciones partidistas, con la intención de determinar los cambios en la estructura de competencia y sus efectos en la composición de los Gobiernos hasta dichas elecciones. Para ello, el artículo se estructura en cuatro apartados. El primero desarrolla las perspectivas teóricas sobre el cambio del sistema de partidos y sus implicaciones en la definición de los ciclos políticos. El segundo apartado detalla las herramientas metodológicas desarrolladas en las secciones empíricas posteriores. El tercer apartado describe el proceso electoral de 2018, destacando sus particularidades y los elementos explicativos de la elección. En la cuarta sección se analiza la evolución y cambio del sistema de partidos mexicano describiendo sus implicaciones en la conformación del poder político durante las tres últimas décadas (1988-2018). Finalmente, el artículo cierra con las conclusiones, en las que se destaca la nueva conformación política y sus efectos en la relación entre los poderes del Estado.

## LOS CICLOS POLÍTICOS Y EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS

La noción de *ciclos* alude a procesos de inicio, estabilización y cambio de proyectos políticos asociados a determinadas perspectivas ideológicas y económicas (Roberts, 2017). Esta idea ha sido desarrollada por la literatura especializada desde inicios del siglo, cuestionando las dinámicas de cambio de los sistemas políticos latinoamericanos (Levitsky y Way, 2002; Weyland *et al.*, 2010; Alcántara, 2016; Sánchez y García Montero, 2019).

Desde esta perspectiva, las trayectorias políticas de América Latina se pueden asociar con tres ciclos paralelos a procesos de cambio programáticos e ideológico de los Gobiernos. El primer ciclo político que va de la mano con la transición hacia la democracia es la consolidación del modelo neoliberal en la política regional durante la década de 1990-2000, caracterizada por la llegada generalizada de partidos y Gobiernos con una postura ideológica asociada a la implementación de políticas económicas derivadas del Consenso de Washington. El segundo ciclo se produce con la llegada de Gobiernos de izquierda, de corte progresista, que a inicios del siglo XXI (1998-2010) accedieron el poder en gran parte de los países de la región, asumiendo con ello un nuevo paradigma político y económico vinculado al *boom de las commodities*. El tercer ciclo (2010-2018) supuso el regreso y afianzamiento de los Gobiernos de derecha latinoamericanos como respuesta a políticas sociales de los Gobiernos progresistas previos. En este punto, los países que no habían manifestado un cambio en sus Gobiernos desde el primer ciclo político habían mantenido un perfil ideológico consistente con Gobiernos de centro y derecha desde los procesos de transición democrática (Levitsky y Way, 2010; Levitsky y Roberts, 2011; Weyland *et al.*, 2010; Alcántara *et al.*, 2018; Martínez-Hernández y Bohigues, 2019; Sánchez y García Montero, 2019).

Estos ciclos políticos latinoamericanos evidenciados a lo largo de tres décadas no solo han revelado procesos de cambio en la composición política, sino que además son producto de dinámicas exógenas asociadas a procesos económicos y sociales (Levitsky y Roberts, 2011; Weyland *et al.*, 2010; Roberts, 2017). Esta particularidad asume en primer lugar la existencia de ciclos de estabilidad política y de competencia, y en segundo lugar procesos de reconfiguración de proyectos políticos producto del cambio en sus sistemas de competencia (Kitschelt *et al.*, 2010). Para entender lo anterior, es necesario partir del análisis del sistema de partidos, concretamente su cambio, teniendo en cuenta dos consideraciones teóricas. La primera alude a tres elementos conceptuales que son endógenos al sistema de partidos: a) la identificación de unidades dentro del sistema; b) la propia interacción entre las unidades (partidos) que definen el tipo de estructura en la cual se rigen sus límites (Rae, 1967; Laakso y Taagepera, 1979; Nohlen, 1998; Sartori, 2005; Ware, 2004; Wolinetz, 2006; Bardi y Mair, 2008; Mainwaring, 2018), y c) la eventual consolidación de un cambio en la dinámica sistémica como consecuencia de la modificación en alguna de esas interacciones (Mair, 2002: 51). Esta condición alude a las interacciones (fragmentación y polarización) como los elementos que evidencian el cambio (Sartori, 2005). Es decir, un tipo distinto de interacción, manifestada por cambios en la fragmentación y/o en la polarización, alterará la estructura de competencia, por lo tanto, cambios en el sistema de partidos (Poguntke, 2012; Nwokora y Pelizzo, 2018). De acuerdo con ello, Mair (2002: 51) indica que<sup>1</sup> «el cambio en el sistema de partidos ocurre cuando el sistema de partidos se transforma de un tipo a otro». Para clarificar lo anterior, señala que

el cambio en el sistema de partidos puede ocurrir cuando, como resultado de las estrategias ideológicas y los cambios electorales, se produce una transformación de la dirección de la competencia o de la fórmula de gobierno. Si, por otro lado, el cambio implica simplemente el realineamiento de las bases sociales del apoyo a los partidos o el surgimiento de un nuevo conjunto de *issues*, mientras deja el patrón de competencia esencialmente intacto, esto no debería considerarse de mayor importancia, al menos en términos del sistema de partidos (*ibid.*: 52)<sup>2</sup>.

En este sentido, y a pesar de su poca claridad metodológica, Mair (1989) y Nwokora y Pelizzo (2018) admiten en relación con los cambios del sistema de partidos

- 
1. Traducción propia del original: «The party system change occurs when a party system is transformed from one class or type of party system into another».
  2. Traducción propia del original: «The party system change might therefore occur when, as a result of ideological, strategic, or electoral shifts, there is a transformation of the direction of competition or the governing formula. If, on the other hand, the change involves simply the realignment of the social bases of party support, or the emergence of a new set of issue concerns, while leaving the pattern of competition essentially untouched, this might not be considered of major significance—at least in terms of the party system».

un proceso previo de asentamiento y congelamiento de clivajes que perduran en el tiempo, llamados ciclos de estabilidad (Lipset y Rokkan, 1992). En la misma línea, Mainwaring (2018) alude a ello como procesos de institucionalización del sistema de partidos como un rasgo característico de los sistemas en dinámicas de estabilización (Pedersen, 1983). Bajo esta óptica, los sistemas tienden a mantener pautas de comportamiento estables (institucionalizados o en proceso) y el cambio se asocia a los procesos de reajuste de las mismas (realineamiento o desalineamiento). Para Mair, estos reajustes en los alineamientos electorales tienen efectos en las interacciones sistémicas, es decir, en la fragmentación electoral por medio del cambio en los patrones del voto (la volatilidad), lo cual determina cambios del sistema de partidos a largo plazo (2002: 48).

De acuerdo con ello, los patrones de cambio del sistema de partidos según Mair, se pueden ubicar en tres aspectos: a) el ingreso de nuevos partidos (p. ej. los partidos ecologistas a finales de la década de 1980 en Europa y a mediados de 1990 en América Latina); b) el decrecimiento de apoyo electoral a los partidos tradicionales por la movilidad social (p. ej. la base obrera tradicionalmente vinculada a los partidos socialistas), y c) el crecimiento de los partidos ubicados al extremo de la escala ideológica (principalmente en la segunda década del siglo *xxi*) (*ibid.*: 46-47). La lógica que propone el autor deja ver que la existencia del cambio electoral asume un cambio en los clivajes, lo cual determina un cambio en el sistema de partidos (*ibid.*). Con ello, entiende que los cambios en los patrones tradicionales del voto, que operativamente aluden a la volatilidad y los datos electorales utilizados para su cálculo, se constituyen como las herramientas fundamentales para determinar el cambio en los sistemas de partidos (Pedersen, 1983; Mainwaring y Zoco, 2007; Mainwaring, 2018).

La segunda consideración teórica tiene que ver con las condiciones exógenas que inducen al cambio del sistema de partidos. Para ello, Magaloni (2006) manifiesta que los cambios en los sistemas de partidos refieren principalmente a dos condiciones. La primera son las condiciones socioeconómicas, y la segunda el régimen electoral. De acuerdo con ello, el cambio en el sistema de partidos se asocia a variables de carácter exógeno al sistema. En este sentido, la literatura reconoce los efectos del entorno como catalizadores del cambio en los partidos y en los sistemas de competencia (Harmel y Janda, 1994; Katz y Mair, 1995; Nwokora y Pelizzo, 2018). Con ello como fundamento teórico, el entorno en el cual se desarrollan las interacciones de competencia entre las fuerzas políticas y dentro de estas —como lo menciona Gherghina (2015), Cheng (2006) o Langston (2010)—, los cambios son provocados por el comportamiento electoral, que a su vez son efecto del contexto en el cual se encuentran (Tavits, 2006; Mair, 2015; Hernández y Kriesi, 2016; Roberts, 2017). Lo anterior alude a procesos de desalineamientos o realineamientos electorales producto de cambios en los clivajes, ya sea por una debilidad o carencia de representación política o por la propia ineficacia del sistema político para la satisfacción de las demandas ciudadanas (Magaloni, 2006; Tavits, 2007; Mair, 2015; Casal-Bértoa, 2014).

Con base en los elementos anteriores, teóricamente los sistemas de partidos indican, primero, la existencia de unidades (partidos) que interactúan dentro de un marco de referencia. Dichas interacciones indican tanto la cantidad de partidos que

compiten (fragmentación) como el espectro ideológico en el cual lo hacen (polarización) (Sartori, 2005). Segundo, dichas interacciones que estructuran el tipo de sistema se dan dentro de un entorno normativo (régimen y sistema electoral) (Lijphart, 1995; Nohlen, 2013) y dentro de un contexto político, económico y social determinado (Langston, 2010). Tercero, el cambio, por lo tanto, es producto de modificaciones en estos dos ámbitos: endógeno (interacciones) y exógeno (entorno). Siendo así, un sistema de partidos cambia en tanto las interacciones de competencia modifiquen la estructura del sistema como producto del entorno. Esto será contrastado para el caso mexicano.

## METODOLOGÍA

La investigación tiene como objetivo general el determinar los cambios en la estructura de competencia y sus efectos en la composición política de los Gobiernos desde las elecciones de 1988 hasta 2018. Como objetivo particular se busca explicar y entender los elementos que generaron el cambio en el sistema de partidos mexicano en la elección de 2018, al ser esta paradigmática por instaurar un momento de interrupción o fin de la hegemonía de la representación de los partidos tradicionales. Bajo estos dos objetivos, la investigación se articula en dos dimensiones. Por un lado, se desarrollan las variables contextuales, las cuales tienen que ver con las causas que pretenden explicar el cambio en el sistema político (variables exógenas). Por otro, al hablar del sistema de partidos se analizan las dimensiones que estructuran sus interacciones (variables endógenas).

Las variables contextuales o exógenas refieren elementos específicos que constituyen posibles variables explicativas del cambio del sistema, las cuales se estructuran en tres dimensiones (Magaloni, 2006; Tavits, 2006, 2007; Lago y Martínez, 2011; Morgan, 2011; Mair, 2002; Gherghina, 2015). La primera de carácter social y económico se analiza durante el periodo 2012-2018. Para ello observa la evolución de nueve variables: crecimiento del PIB y el PIB per cápita, inflación, renta petrolera, desigualdad, pobreza, desempleo y homicidios por cada cien mil habitantes (tabla 1)<sup>3</sup>. La segunda dimensión analiza dos elementos: el primero son las condiciones políticas e institucionales en las que se observan variables como la percepción de corrupción y el Estado de derecho (tabla 3); por su parte, el segundo presta atención a las condiciones de la democracia representativa en la que se observan las estructuras institucionales dedicadas a la organización de las elecciones, y para ello utiliza datos como el índice de integridad electoral de Norris *et al.* (2018) y dos dimensiones actitudinales de la sociedad. La primera tiene que ver con la valoración social del funcionamiento del sistema democrático y la segunda con las dinámicas político-partidistas (tabla 2 y 3).

---

3. Para ello, se utilizan datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (disponible en: <https://www.inegi.org.mx>) y datos del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) (disponible en: <https://www.coneval.org.mx>).

Para ello se utilizan variables actitudinales como el apoyo a la democracia, la confianza en las instituciones políticas como los partidos, las elecciones, la simpatía partidista, la percepción de inseguridad y protección de derechos, el apoyo al sistema político y la percepción del funcionamiento del sistema de justicia, cuya información se obtiene del *Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina* (LAPOP) (2012-2017). Dichas variables miden de 0-100 el grado de concentración de la muestra ciudadana respecto a la variable correspondiente. Para la observación de las dinámicas partidistas se utilizan las variables sobre la institucionalización y los vínculos partidistas, para lo cual se utilizan datos de Varieties of Democracy Project (V-DEM) de Coppedge *et al.* (2019), el cual permite entender las democracias a partir del funcionamiento de sus instituciones. Los indicadores utilizados miden en una escala de 0-1 el grado de consolidación de cada indicador, de menor a mayor.

La segunda dimensión de la investigación se centra en los elementos de análisis del sistema de partidos (Lijphart, 1995; Nohlen, 1998; Sartori, 2005; Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013; Mainwaring, 2018). Dichos elementos identifican las características cualitativas y cuantitativas de la estructura de competencia. En este sentido, la investigación analiza cuatro variables del sistema: la competitividad y la concentración electoral (Ocaña y Oñate, 1999; Poguntke, 2012); la fragmentación electoral (Rae, 1967), medida por el F-Rae y el número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979); la volatilidad electoral (Pedersen, 1983; Mainwaring y Zoco, 2007), y la polarización ideológica (Sartori, 2005; Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013). Además de dos elementos que tienen que ver con los efectos del comportamiento electoral en el sistema de partidos: la participación y los efectos del sistema electoral, como ocurre con la proporcionalidad electoral (Ocaña y Oñate, 1999: 228). El cambio en el sistema de partidos identifica los movimientos de las dimensiones antes mencionadas.

En términos metodológicos, el cambio es la diferencia entre dos momentos de la dimensión del sistema de partidos que se observa. En términos operativos el cambio se expresa de la siguiente forma:  $X_{t_1} - X_{t_2}$ , donde  $X_{t_1}$  es el indicador X en el momento  $t_1$  y  $X_{t_2}$  es el indicador X en el momento  $t_2$ . Esta medición es aplicada a todos los indicadores analizados. Por último, el cálculo de la coherencia entre las arenas electorales intenta determinar la diferencia entre la arena electoral (presidencial) y la arena parlamentaria (legislativa). El indicador se expresa de la siguiente forma:  $C_x = E - P$ , donde  $C_x$  es la coherencia en cada dimensión del sistema de partidos, E es el indicador a nivel electoral y P es el indicador a nivel parlamentario. El cálculo del indicador se retoma de Martínez-Hernández y Campos (2016) y de Budge *et al.* (2010), quienes proponen mediciones similares para el cálculo del cambio en los sistemas y partidos políticos.

Queda mencionar que la investigación hace uso de datos electorales de 1988-2018 en dos niveles: nacional (presidencia y legislativo) y subestatal (estados), así como la aplicación de fórmulas electorales para el análisis del sistema de partidos. Con ello, se pretende una descripción de las trayectorias del sistema de partidos mexicano bajo un esquema causal que permita comparar los efectos exógenos en la composición del poder político además de los cambios en la estructura de competencia.

## LAS VARIABLES EXPLICATIVAS: EL CONTEXTO PREVIO A LA ELECCIÓN DE 2018

Desde la alternancia política a nivel presidencial en el año 2000, México había avanzado hacia la institucionalización de dinámicas de competencia que, hasta antes de las elecciones de 2018, habían permitido la alternancia en el Gobierno de dos partidos políticos a lo largo de casi dos décadas: PRI y PAN. Después de los doce años de Gobierno del PAN, primero con Vicente Fox (2000-2006) y posteriormente con Felipe Calderón (2006-2012), el PRI regresó al Ejecutivo federal con Enrique Peña Nieto (2012-2018).

El sexenio de Peña Nieto dio continuidad a políticas asistenciales para la reducción de la pobreza y la desigualdad promovidas por los Gobiernos panistas, que a su vez eran una progresión de las políticas instauradas en la década de 1990. También continuó la política fiscal que permitió la estabilidad macroeconómica del país, junto con la inversión en infraestructura y aumento del gasto público (Espinoza y Navarrete, 2016). En los primeros dos años de gestión, Enrique Peña Nieto y el PRI instrumentalizaron el Pacto por México, al que se unieron los partidos políticos nacionales PAN y PRD. Dicho pacto produjo reformas constitucionales que promovieron la entrada en un proceso de modernización e inserción en la globalización. Entre ellas se destacan las reformas en telecomunicaciones, educativa, energética y la reforma político-electoral, entre otras acciones que definían el cambio institucional (Barrientos y Añorve, 2014; Romero, 2019). No obstante, y pese a la imagen internacional de un Gobierno con estabilidad y la capacidad de creación de acuerdos políticos, un proceso concomitante avanzaba negativamente. La realidad mexicana evidenciaba rasgos de declive y desgaste institucional, social y político, además de indicadores de estragos económicos. Este proceso, que sucedía a la par de la consolidación de un proyecto de consolidación global y modernización política, manifestaba los efectos de las problemáticas heredadas y asentadas en este sexenio (Olmeda y Armesto, 2013; Martínez-Hernández, 2018; Díaz y León, 2019).

En términos específicos, se pueden establecer al menos tres elementos que evidencian este contexto mexicano previo a las elecciones de 2018 y que se posicionan como posibles variables explicativas del resultado de estas elecciones (Tavits, 2007; Lago y Martínez, 2011; Morgan, 2011; Mair, 2015). El primero es de carácter social y económico. En este aspecto se encuentran en principio la violencia y la inseguridad. Los claros retrocesos en derechos humanos y la ineficiencia en el Estado de derecho, el aumento de la violencia producto del crimen organizado, el incremento en las desapariciones y migraciones forzadas, el aumento de homicidios, extorsiones, violaciones y secuestros, la desaparición y presunto asesinato de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, entre otros, eran muestra de una clara incapacidad del Estado mexicano ante un fenómeno que era producto de la llamada guerra en contra del narcotráfico iniciada en el sexenio de Felipe Calderón y acentuada en el Gobierno de Peña Nieto (tabla 1). Durante este periodo las condiciones económicas dejaron ver el incremento paulatino de la inflación y la deuda pública, la baja tasa de creación de empleos y la progresiva desigualdad y pobreza, lo cual tiene que ver con la ineficacia de las políticas sociales y

el bajo crecimiento económico, aunado al declive en la producción y la baja renta petrolera como pieza fundadora de la reforma energética recién aprobada. Factores económicos que, pese a su estabilidad macro, habían manifestado un desgaste en la política nacional y que, a más de dos décadas de implementación, no habían logrado resolver los problemas centrales de la realidad social (tabla 1).

El segundo elemento alude a las condiciones políticas, entre las que se encuentran la corrupción y la política exterior. Sobre la corrupción, los eventos derivados del mal ejercicio en la Administración pública en los diversos niveles de gobierno incentivaron una percepción de corrupción generalizada de la sociedad respecto a los políticos. Entre los numerosos casos que tuvieron presencia en el debate público, y aún en proceso punitivo, estuvieron los presuntos conflictos de interés y la compra de la Casa Blanca de Peña Nieto, el caso de desvío de recursos en la llamada *estafa maestra*, en la que intervinieron diversas instituciones educativas y secretarías de Estado, los diversos casos de corrupción asociados a los gobernadores del PRI, además de los vinculados con empresas privadas, exsecretarios de Gobierno y los partidos políticos (Díaz y León, 2019: 55). Por otro lado, se encontraban las complicaciones en política exterior con la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos, evento que provocaría un cisma en la relación con México, iniciado con la renegociación del Tratado de Libre Comercio en un clima de declaraciones xenófobas por parte del presidente norteamericano. Dicha situación asumía la discusión de la dependencia económico-comercial con el país del norte, en un contexto de baja credibilidad y confianza en el presidente (tablas 1, 2 y 3).

TABLA 1.  
INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES (2012-2018)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Crecimiento del PIB per cápita (% anual)	2,2	0	1,5	2	1,7	0,9	0,9
Índice de Inflación (% anual)	4,1	1,5	4,4	2,8	5,4	6,8	5,3
Rentas del petróleo (% del PIB)	5,3	4,7	3,9	1,6	1,2	1,7	
Crecimiento del PIB (% anual)	3,64	1,35	2,8	3,29	2,92	2,07	1,99
Índice de desigualdad de Gini	45,4		45,8		43,4		
Pobreza (%)	45,5		46,2		43,6		41,9
Pobreza extrema (%)	9,8		9,5		7,6		7,4
Desempleo, total (% de la población activa)	4,89	4,91	4,81	4,31	3,86	3,42	3,32
Homicidios por cada cien mil habitantes	22	19	17	17	20	26	29
Homicidios (miles de personas)	25.967	23.063	20.010	20.762	24.559	32.079	35.964
Homicidios (miles de mujeres)	2.764	2.648	2.408	2.383	2.813	3.430	3.663

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (disponible en: <https://bit.ly/3jDsf3>) y CONEVAL (disponible en: <https://bit.ly/3oIP4aq>).

TABLA 2.

INDICADORES DE LAS ACTITUDES Y PERCEPCIONES CIUDADANAS DE 2012 A 2018 (%)

Variable	2012	2014	2017
Apoyo a la democracia	64,7	62,3	49,4
Confianza institucional	50,8	45,4	40,7
Confianza en las elecciones	44,4	28,4	26,2
Confianza en los partidos políticos	29	18	13,8
Simpatía con los partidos políticos	36,1	27,7	18,8
Percepción de inseguridad	43,5	51,6	48,1
Protección de derechos	51,2	44,7	37,5
Apoyo al sistema político	55,9	52	45,5
Percepción de juicio justo	47,3	41,9	36,5
N	1560	1535	1500

Fuente: elaboración propia con datos del *Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina* (LAPOP) (disponible: [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)).

Por último, dos elementos respecto a las condiciones de la democracia. El primero tiene que ver con las estructuras institucionales dedicadas a la organización de las elecciones. Desde la instrumentalización de la transición, pasando por las diversas alternancias políticas a nivel federal y subestatal, el país dejaba muestras de una progresiva institucionalización de los procesos y normalidad democrática. Sin embargo, las elecciones de 2006, 2012 y las de 2015-16, dejaban dudas sobre el proceso de gestión de los comicios. La evidencia de vicios en el financiamiento de las campañas, el escaso margen de victoria durante las elecciones presidenciales de 2006, el clientelismo y compra de votos manifestado en 2012 y los casos de intervención de gobernadores en los procesos estatales en las elecciones intermedias de 2015, incitaron críticas ciudadanas sobre la legalidad y transparencia de las elecciones, lideradas esencialmente por el candidato Andrés M. López Obrador (Mendoza *et al.*, 2013; Espinoza Toledo y Navarrete Vela, 2016; Romero, 2019). Muestra de ello son los datos sobre integridad electoral de Norris *et al.* (2018), en donde se establece el bajo nivel en los diversos indicadores sobre la integridad de las elecciones y un incremento precisamente en las elecciones de 2018.

La segunda cuestión sobre el estado de la democracia está ligada a dos dimensiones actitudinales de la sociedad. La primera tiene que ver con la valoración social del funcionamiento del sistema democrático, en donde la sociedad mexicana durante este periodo manifestó elementos de desgaste relevantes. Según datos de LAPOP (2012-2017), tanto el apoyo a la democracia (la democracia como mejor forma de gobierno y la satisfacción con la democracia) como la confianza institucional (el nivel de confianza en los partidos políticos, poderes constitucionales, policía, elecciones) manifestaron un progresivo decaimiento, llegando a los niveles más bajos del periodo democrático. El desgaste en la percepción ciudadana de las instituciones producto de

un contexto de alta victimización por corrupción, alta percepción de inseguridad, baja percepción de justicia, alta percepción de violencia e incremento en la impunidad acumulados en este periodo, fueron las piezas que se revelaron en el declive de la evaluación ciudadana, cuestionando la estabilidad de sistema político y la calidad de la democracia (tabla 2).

TABLA 3.

INDICADORES CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y VÍNCULOS PARTIDOS POLÍTICOS (2012-2018)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Institucionalización partidista	0,9	0,91	0,91	0,88	0,88	0,88	0,86
Vínculos partidistas	0,79	1	1	0,65	0,66	1,13	0,56
Corrupción del Ejecutivo	0,43	0,73	0,73	0,73	0,73	0,55	0,55
Índice de democracia electoral	0,65	0,64	0,6	0,65	0,67	0,67	0,72
Índice de Estado de derecho	0,63	0,51	0,51	0,52	0,54	0,58	0,59

Fuente: elaboración propia con datos de Coppedge *et.al.* (2019) (disponible en: <https://www.v-dem.net/en/>).

Finalmente, el último elemento tiene que ver con las dinámicas político-partidistas en dos aspectos. El primero lo constituyen las condiciones actitudinales de los ciudadanos hacia los partidos políticos. Según datos de LAPOP (2012-2017) durante este periodo la simpatía partidista y el nivel de confianza en los partidos manifestaron los niveles más bajos identificados por el barómetro para el caso mexicano. Estos dos elementos que refieren a las instituciones representativas por excelencia fueron los más bajos en términos porcentuales en contraste con otras instituciones políticas. La relación, es justamente evidenciada por los datos del V-DEM (2012-2018), en donde se manifiesta el decrecimiento en la institucionalización partidista y la baja muestra en vínculos entre partidos y ciudadanía, en un contexto de bajo nivel de Estado de derecho y alta corrupción en los poderes del Estado. Lo anterior dejó ver una crisis del estado de la democracia representativa revelada por la falta de legitimidad y enraizamiento de las instituciones partidistas (tablas 2 y 3). En síntesis, el proceso electoral de 2018 se abrió paso en un contexto novísimo de la realidad política enmarcada por una crisis institucional y una creciente insatisfacción ciudadana.

## LAS ELECCIONES GENERALES DE 2018: EL DECLIVE LOS PARTIDOS TRADICIONALES Y EL ACENSO DE MORENA

El domingo 1 de julio se declaró ganador a Andrés Manuel López Obrador, de la coalición MORENA-Partido Encuentro Social (PES)-Partido del Trabajo (PT) con el 53 % de los votos. En segundo lugar se ubicó Ricardo Anaya, de la coalición PAN-PRD-Movimiento Ciudadano (MC) con el 22 % de los votos. El tercer lugar correspondió a José Antonio Meade de la coalición PRI-Partido Nueva Alianza

(PNA)-Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con el 16 % de los votos. En cuarto lugar, el candidato independiente Jaime Rodríguez con el 5 %. Estos resultados evidenciaron tres elementos novísimos para el sistema de partidos mexicano que hacen alusión a los elementos de cambio enunciados por Mair (2002). El primero es que se dio la llegada al Ejecutivo de un partido nuevo en el sistema; el segundo fue que se dio una alternancia política de un presidente de izquierda con el mayor apoyo electoral en la historia democrática del país, y el tercero ocurrió en la composición del Congreso con la adjudicación de mayorías en ambas Cámaras Legislativas, aunado al declive electoral de los partidos tradicionales (tablas 4, 5, 7-9). Los elementos anteriores pueden ser explicados a la luz de la evolución del comportamiento de los votantes y los movimientos en las preferencias de las últimas seis elecciones presidenciales (tabla 4).

En términos comparativos, la relevancia de la elección presidencial de 2018 se asocia a dos elementos. El primero es por las similitudes con las elecciones previas a la alternancia política del año 2000, en la que se manifiesta una mayor distancia de votos entre el primer y el segundo lugar, lo cual deja muestras de la legitimidad electoral en este proceso. La segunda es por la relación histórica del voto hacia los partidos tradicionales. Inicialmente, para el PRI estas elecciones significaron el peor resultado electoral de toda su historia. El PRI, con excepción de las elecciones de 2012, en las que regresa a la Presidencia, había evidenciado un progresivo declive electoral desde las elecciones de 1988 hasta las elecciones de 2018. La particularidad de esta tendencia es que el PRI después de las elecciones de 2000 dejó de ser el partido al que vencer, pasando de partido hegemónico a uno que disputaba el segundo o tercer lugar en cuanto a la Presidencia. Las elecciones de 2018 son reflejo de una tendencia que se advierte desde inicios del siglo XXI (tabla 5). Por otro lado, el PAN, que logró en las elecciones de 2018 posicionarse como el segundo partido con mayor apoyo electoral, ha mantenido una presencia constante como una opción competitiva para los electores, manifestando una capacidad real de hacerse con el poder ejecutivo, condición que fue consolidada desde las elecciones del 2000 y 2006. En este sentido, el PAN pasó de ser un partido de oposición a ser el partido dominante al que vencer durante este periodo. A pesar de lo anterior, la evolución del apoyo electoral del PAN ha disminuido progresivamente desde la primera alternancia política hasta estas últimas elecciones, que significaron los peores resultados de las últimas cinco elecciones presidenciales (tabla 4).

Por último, para entender la llegada de MORENA a la Presidencia se debe realizar un recuento de las últimas tres décadas de voto hacia los partidos de izquierda más representativos. La izquierda, ligada históricamente al PRD, y desde las elecciones 2018 a MORENA, dejan ver que su apoyo se había consolidado por encima del 30 % desde las elecciones de 2006. El cambio en esta tendencia fue el aumento en la elección de 2018, cuando alcanzó una votación histórica (53 %). El triunfo de López Obrador y MORENA se produjo a la par que el declive electoral de los partidos tradicionales, manifestando así su capacidad de aglutinar los cambios en el comportamiento electoral (tabla 4).

TABLA 4.  
EVOLUCIÓN DEL VOTO EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO DE 1988 A 2018 (%)

Partido	1988-1994		1994-2000		2000-2006		2006-2012		2012-2018		2018-2024	
	Cand.	%	Cand.	%	Cand.	%	Cand.	%	Cand.	%	Cand.	%
PRI	Carlos Salinas de Gortari	50,36	Ernesto Zedillo Ponce de León	48,69	Francisco Labastida Ochoa	36,11	Roberto Madrazo Pintado	22,25	Enrique Peña Nieto	38,21	José Antonio Meade Kuribeña	16,41
	Manuel Clouthier del Rincón	17,02	Diego Fernández de Ceballos	25,92	Vicente Foz Quezada	42,52	Felipe Calderón Hinojosa	35,89	Josefina Vázquez Mota	25,41	Ricardo Anaya Cortés	22,28
PAN	Cuahtémoc Cárdenas Solorzano	31,12	Cuahtémoc Cárdenas Solorzano	16,59	Cuahtémoc Cárdenas Solorzano	16,64	Andrés Manuel López Obrador	35,33	Andrés Manuel López Obrador	31,59	Andrés Manuel López Obrador	53,19
	Manuel Clouthier del Rincón	17,02	Diego Fernández de Ceballos	25,92	Vicente Foz Quezada	42,52	Felipe Calderón Hinojosa	35,89	Josefina Vázquez Mota	25,41	Ricardo Anaya Cortés	22,28
PRD	Cuahtémoc Cárdenas Solorzano	31,12	Cuahtémoc Cárdenas Solorzano	16,59	Cuahtémoc Cárdenas Solorzano	16,64	Andrés Manuel López Obrador	35,33	Andrés Manuel López Obrador	31,59	Andrés Manuel López Obrador	53,19
	Manuel Clouthier del Rincón	17,02	Diego Fernández de Ceballos	25,92	Vicente Foz Quezada	42,52	Felipe Calderón Hinojosa	35,89	Josefina Vázquez Mota	25,41	Ricardo Anaya Cortés	22,28
MORENA												
Cand Ind.												

Fuente: elaboración propia con datos del INE y de Martínez-Hernández y Rosales Martínez (2017).

\* Los datos se agregan al partido con mayor apoyo electoral de la coalición en cada proceso electoral.

Por otro lado, hasta antes de estas elecciones la geografía electoral había manifestado un proceso de institucionalización que se inicia con la alternancia política a principios del siglo, evidenciando así una estructura regional de apoyo electoral a los partidos políticos tradicionales (Cornelius *et al.*, 1999; Sulmont, 2015). Al hacer un recuento de las últimas tres elecciones presidenciales, la tabla 5 muestra que la distribución geográfica del apoyo electoral a los partidos era relativamente consistente. Por un lado, el PAN ubicaba en el bajío y el norte del país su bastión electoral. El PRD mantenía el sur como el territorio dominante de izquierda, y el PRI mantenía el centro (de sur a norte) del país (Martínez-Hernández y Rama, 2018). A pesar de que MORENA obtuviera el triunfo en todas las entidades del país durante las elecciones de 2018 (con excepción de Guanajuato), no en todos logró un apoyo homogéneo. Sus niveles de mayor apoyo electoral (por encima del 60%) se concentraron en el sureste y noroeste del país. Para la coalición del PAN, sus mayores apoyos electorales se concentraron en los estados del Bajío y norte del país. El PAN se posicionó como segunda fuerza electoral en la mayoría de los estados y refrendó su dominio en Guanajuato. Para la coalición del PRI, el porcentaje de apoyo electoral en todas las regiones se ubicó entre el 10-20%, apoyos más homogéneos que los de MORENA y el PAN, pero a pesar de ello en la mayoría de los estados se ubicó en tercer lugar (tabla 5).

Al hacer alusión a las condiciones sociales desarrolladas en la sección contextual, se mencionaron las problemáticas de pobreza y desigualdad, corrupción y Estado de derecho, violencia e inseguridad, así como la calidad de la democracia y su posible relación con el apoyo hacia los candidatos y partidos políticos. Esta relación podría tener explicación en las propias características de los estados, en donde se identifican dos rasgos que aportan a estos cuestionamientos (tabla 1-3 y 5) (Soderlünd *et al.*, 2011; Sulmont, 2015).

TABLA 5.

EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS ELECTORALES PRESIDENCIALES EN LOS ESTADOS POR PARTIDO POLÍTICO DE 2012 A 2018 (%)

Elección	2018			2012			2006		
	PAN	PRI	MORENA	PAN	PRI	PRD	PAN	PRI	PRD
Aguascalientes	35,43	20,52	44,05	34,21	42,78	23,01	50,88	25,51	23,6
Baja California	20,89	9,42	69,69	28,46	38,85	32,69	51,31	23,11	25,58
Baja California Sur	20,37	10,11	69,52	30,89	43,11	26	36,57	17,59	45,84
Campeche	12,77	22,66	64,58	30,01	41,51	28,48	34,31	30,54	35,16
Chiapas	8,82	25,05	66,13	17,2	49,31	33,49	18,05	35,85	46,11
Chihuahua	32,51	18,37	49,12	26,28	49,56	24,16	48,66	31,67	19,67
Ciudad de Mexico	25,53	12,88	61,59	18,07	26,93	55	29,09	9,08	61,83
Coahuila	24,12	28,1	47,78	38,05	41,22	20,74	45,97	28,2	25,84
Colima	17,87	19,64	62,49	34,53	42,24	23,23	43,86	31,16	24,98

.../...

.../...

Elección Estado / Partido	2018			2012			2006		
	PAN	PRI	MORENA	PAN	PRI	PRD	PAN	PRI	PRD
Durango	28,05	21,09	50,86	29,58	48,83	21,59	47,52	28,56	23,92
Guanajuato	46,33	18,81	34,85	43,48	42,8	13,72	63,32	20,19	16,49
Guerrero	14,31	18,78	66,91	11,43	39,43	49,14	17,16	28,19	54,66
Hidalgo	14,5	19,87	65,63	18,8	45,19	36,01	28,83	27,01	44,16
Jalisco	37,44	16,16	46,39	33,99	42,18	23,83	53,22	26,06	20,72
México	20,74	20,73	58,53	19,08	45,24	35,69	33,59	19,57	46,83
Michoacán	25,06	18,97	55,97	21,57	45,39	33,04	36,41	20,04	43,55
Morelos	16,19	11,3	72,52	19,24	36,24	44,52	34,79	17,07	48,14
Nayarit	17,27	14,38	68,35	18,44	49,2	32,36	20,02	35,69	44,29
Nuevo León	39,83	17,84	42,33	41,92	34,95	23,13	52,93	29,8	17,26
Oaxaca	12,15	18,75	69,1	18,85	36,03	45,12	17,76	33,58	48,66
Puebla	21,59	17,14	61,27	27,22	36,29	36,49	40,35	24,95	34,7
Querétaro	37,68	16,36	45,97	35,53	40,75	23,71	52,44	21,55	26,01
Quintana Roo	17,03	11,27	71,7	21,56	34,67	43,78	30,55	28,81	40,64
San Luis Potosí	29,82	23,18	47	33,35	41,26	25,38	52,89	23,69	23,42
Sinaloa	13,3	19,02	67,67	26,26	48,97	24,77	39,11	28,37	32,52
Sonora	16,72	18,1	65,17	32,95	41,43	25,62	53,14	19,8	27,06
Tabasco	7,87	9,27	82,86	6,14	32,73	61,13	3,6	38,69	57,7
Tamaulipas	31,9	15,33	52,77	43,63	35,86	20,51	44,08	27,64	28,29
Tlaxcala	11,61	13,01	75,38	19,97	37,38	42,64	36,85	15,69	47,46
Veracruz	29,34	13,16	57,5	34,97	34,92	30,11	36,33	26,25	37,42
Yucatán	29,12	29,48	41,41	38,96	43,48	17,56	48,62	34,68	16,7
Zacatecas	22,38	25,35	52,27	19,65	54,36	25,99	34,65	26,57	38,78

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

\* Los resultados se agregan a los partidos más relevantes de las coaliciones.

El primer elemento es que las dinámicas electorales en los territorios con problemáticas similares manifiestan diferentes niveles de apoyo electoral hacia los partidos<sup>4</sup> (Martínez-Hernández y Rama, 2018). En este sentido, el apoyo electoral a MORENA de las entidades que se ubicaron por encima de la media nacional en estas elecciones fue en aquellas entidades cuyas condiciones estructurales se caracterizan por tener

4. Ver CONEVAL (disponible en: <https://bit.ly/35N6p9M>); INEGI (disponible en: <https://bit.ly/3jDsf3>); Índice Estado de Derecho 2018 del World Justice Project (WJP) (disponible en: <https://bit.ly/2TEIr8>); Índice de Democracia en México (disponible en: <http://idd-mex.org/2017>); Índice de Paz 2018 (disponible en: <http://indicedepazmexico.org/>).

mayores niveles de pobreza, niveles de violencia y de corrupción más altos, el funcionamiento del Estado derecho es más deficiente y estados en donde la calidad de la democracia es menor. Por otro lado, los apoyos electorales dirigidos al PAN que se situaron por encima de su media nacional se dieron en estados cuya calidad democrática es mayor, con niveles de pobreza menores, con niveles de corrupción media o baja y con niveles de inseguridad y violencia inferiores a la media nacional. El segundo es que el apoyo electoral que ha sido producto de las diferencias geográficas y las condiciones estructurales de los estados evidencia un país polarizado en dos polos ideológicos bajo un clivaje que es también territorial (tabla 5) (Sulmont, 2015).

TABLA 6.

EVOLUCIÓN DE LA UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PRESIDENTES EN MÉXICO DE 1994 A 2018 (ESCALA I-10: I IZQUIERDA-10 DERECHA)

Presidente / partido	Periodo Legislativo	Ubicación ideológica del presidente según los diputados	Autoubicación de la Cámara de Diputados
Ernesto Zedillo (PRI)	1994-1997	6,32 (118)	5,28 (118)
	2000-2003	7,29 (121)	4,99 (117)
Vicente Fox (PAN)	2000-2003	7,93 (121)	4,99 (117)
	2006-2009	8,23 (128)	4,57 (126)
Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	2006-2009	7,85 (128)	4,57 (126)
	2012-2015	8,69 (49)	4,81 (84)
Enrique Peña Nieto (PRI)	2012-2015	6,45 (88)	4,81 (84)
	2015-2018	6,67 (97)	5,63 (98)
Andrés M. López Obrador (MORENA)	2006-2009	2,21 (127)	4,57 (126)
	2012-2015	2,19 (89)	4,81 (84)
	2015-2018	2,33 (94)	5,63 (98)

\* Entre paréntesis, la muestra.

Fuente: elaboración propia con datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca.

El recuento de las elecciones generales de 2018, también asociado a las tres décadas de elecciones a nivel presidencial, debe de ir de la mano de las características ideológicas argumentadas al inicio de esta sección. Las consideraciones ideológicas y las características programáticas de los candidatos, que fueron clave en las campañas políticas, son reflejo de la propia conformación histórica del poder ejecutivo. La ruptura con una tendencia ideológica provocado por la llegada de López Obrador al poder asume la idea de cambio o fin de ciclo ideológico que va de la mano de un fin de ciclo electoral. En este sentido, se pueden establecer tres ciclos políticos en el país. Primero, el periodo asociado a la propia hegemonía del PRI hasta antes de las elecciones de 2000. Segundo, el asociado a las dinámicas de alternancia política iniciado con la llegada del PAN al Ejecutivo en el año 2000. Tercero, el iniciado con la llegada de MORENA a la Presidencia en 2018 (tabla 6). De acuerdo con esta postura, los presidentes mexicanos habían manifestado ubicaciones ideológicas que corroboran los ciclos políticos antes mencionados. Lo significativo de estas elecciones es precisamente que la tendencia ideológica a nivel presidencial incluye no solo la entrada de un nuevo

TABLA 7.

CONFORMACIÓN DEL CONGRESO EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 2018 (# Y %)

Partido	Diputados							Senadores						
	% voto	MR	RP	Total	M	H	Total*	% voto	MR	RP	Total	M	H	Total*
PRI	16,7	7	38	45	22	25	47	17,94	8	6	14	7	7	14
PAN	18,1	40	41	81	33	45	78	16,22	17	6	23	13	11	24
PRD	5,3	9	12	21	8	3	11	5,37	6	2	8	1	4	5
PT	4	58	3	61	15	13	28	3,89	5	1	6	4	2	6
PVEM	4,8	5	11	16	3	8	11	4,55	4	2	6	3	3	6
MC	4,5	17	10	27	15	13	28	4,78	5	2	7	3	5	8
PNA	2,5	2	0	2				2,35	1	0	1			
MORENA	37,6	106	85	191	128	131	259	38,25	42	13	55	27	32	59
PES	2,4	56	0	56	14	15	29	2,38	8	0	8	5	0	5
Total	95,9	300	200	500	241	259	491*	95,73	96	32	128	63	65	127*
<b>Coalición</b>		<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>			<b>Total*</b>		<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>			<b>Total*</b>
PRI-PVEM-PNA	24,00	14	49	63			58	24,84	13	8	21			20
PAN-PRD-MC	27,90	66	63	129			117	26,37	28	10	38			37
MORENA-PT-PES	44,00	220	88	308			316	44,52	55	14	69			70
Total	95,90	300	200	500			491	95,73	96	32	128			127

MR: Mayoría Relativa; RP: Representación Proporcional.

\* Total con los cambios de filiación de diputados a otros partidos políticos durante el primer año de gestión. Para diputados, nueve no tienen adscripción partidista y para senadores uno no tiene adscripción partidista.

Fuente: elaboración propia con datos del INE (disponible en: <https://bit.ly/34F5WqE>).

partido en el poder ejecutivo, sino que el mismo candidato ganador del cargo presidencial, López Obrador, manifiesta posturas ideológicas ubicadas en la izquierda de la escala. Esta condición asume un giro a la izquierda a nivel presidencial y define un fin de ciclo político paralelo (Martínez-Hernández, 2018).

En un segundo momento se debe mencionar los resultados electorales a nivel legislativo. Los resultados de las elecciones legislativas de 2018 dejaron ver diferencias a lo acontecido en las elecciones presidenciales. Por un lado, MORENA obtuvo en la Cámara de Diputados un poco menos del 38% de los votos, y su coalición un poco menos del 44%; algo similar sucedió en la Cámara de Senadores. El PAN consiguió el 18% del voto para diputados y el 16% para senadores, y su coalición logró alrededor del 27% del voto en ambas Cámaras. El PRI alcanzó el 17% en votación para diputados y casi el 18% para senadores, mientras que su coalición obtuvo alrededor del 25% del voto en ambas Cámaras. Con estos resultados, el sistema electoral determinó que la coalición MORENA-PES-PT se ubicara con una mayoría en la Cámara de Diputados con poco más de 63%, y en la Cámara de Senadores con el 54%. La coalición PAN-PRD-MC se posicionó como segunda fuerza política con el 23% y en la Cámara de Senadores con el 28%. La coalición PRI-PVEM-PNA se ubicó como el tercer grupo parlamentario, con el 12% en la Cámara de Diputados y el 16% en la Cámara de Senadores (tablas 7, 8 y 9). La centralidad de estos resultados en el ámbito legislativo tiene que ver en principio con cuatro elementos asociados a la composición del poder legislativo. Por un lado, la mayoría obtenida por MORENA y su coalición solo es comparable con las mayorías obtenidas por el PRI durante el periodo hegemónico del partido en ambas Cámaras Legislativas. Los resultados electorales de 2018 manifestaron no solo la renovación de los cargos de representación, sino también la

TABLA 8.  
CONFORMACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1991 A 2021 (%)

Partido	Elección									
	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
PAN	17,8	23,8	24	41,2	30,4	41,2	28,6	22,8	21,8	15,63
PRI	64,2	60	47,8	42,2	45	20,8	47,4	42,6	40,6	9,42
PRD	8,2	14,2	25,2	10	19,2	25,2	14,2	20,6	12,2	2,20
PT		2	1,4	1,6	1	3,2	2,6	3		6,81
PVEM			1,6	3,4	3,4	3,8	4,2	5,6	9,4	2,61
MC				0,6	1	3,2	1,2	3,4	5	5,61
PNA						1,8	1,8	2	2,2	
MORENA									7	51,90
PES									1,6	5,01
Otros	9,8			1		0,8			0,2	0,80

Fuente: elaboración propia con datos del INE; Martínez-Hernández (2016); Sistema de Información Legislativa (SIL) (disponible en: <https://bit.ly/3jHrgQN>).

TABLA 9.

CONFORMACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES DE 1994 A 2024 (%)

Partido	Elección				
	1994-7	2000	2006	2012	2018
PAN	25,78	35,90	40,60	29,70	18,75
PRI	60,16	46,90	25,80	42,20	10,94
PRD	12,50	12,50	22,70	17,20	2,34
PT	0,78	0,00	1,56	3,91	4,69
PVEM	0,78	3,91	4,69	5,47	5,47
MC			3,91	0,78	7,03
PNA			0,78	0,78	
MORENA					46,09
PES					3,91
Otros		0,78			0,78

Fuente: elaboración propia con datos del INE. Sistema de Información Legislativa (SIL) (disponible en: <https://bit.ly/3jHrgQN>).

reestructuración del propio sistema político. El cambio en el panorama político dio fin a una presencia dominante de los partidos tradicionales en el poder ejecutivo y en el legislativo.

En la conformación del poder legislativo, la mayoría obtenida por MORENA pone fin a un periodo de Gobiernos divididos iniciado a principios de siglo. La composición ideológica del legislativo, tendente a la izquierda de la escala, similar a la ubicación ideológica del presidente, consolida a un Gobierno unificado (Díaz-Jiménez y León, 2019; Aragón *et al.*, 2019). Además, se observa el declive en los cargos legislativos de los partidos tradicionales como el PRD, PRI y el PAN, y la entrada de nuevos partidos como MORENA y el PES, así como el aumento progresivo de curules para partidos como el PT y MC (tablas 7, 8 y 9). Respecto a la sobrerrepresentación legislativa, la Constitución mexicana indica que ningún partido puede tener una representación legislativa (escaños) que sea mayor del 8% de los votos obtenidos. Lo que llama la atención de estos resultados es que con menos del 38% de los votos MORENA alcanzó una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo mismo para su coalición en ambas Cámaras Legislativas. Lo anterior se explica en parte porque el sistema electoral mexicano ha beneficiado históricamente a los partidos con más votados, como el PRI, el PAN y hasta el PRD en diferentes procesos electorales (Mendoza *et al.*, 2013). Además, posterior a la conformación de las Cámaras se dio el cambio de filiación partidista de legisladores hacia MORENA, aunado a la conformación de candidaturas de la propia coalición mayoritaria durante las elecciones. Por último, hay que referirse a la histórica paridad en la conformación del poder legislativo. Hasta estas elecciones, había manifestado una presencia dominante de hombres en detrimento de la representación de las mujeres. Las elecciones de 2018 asumieron una representación casi del

50% en ambas Cámaras, lo que posiciona a México como uno de los países con mejores niveles de representación de mujeres en el ámbito legislativo. Algo similar sucedió en los Congresos estatales, lo cual es consistente con las reformas electorales en esta materia (tabla 7).

## LAS TRAYECTORIAS POLÍTICAS Y EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS MEXICANO

La evolución del sistema de partidos mexicano ha evidenciado un proceso de cambio continuo desde la apertura democrática a finales de 1970 hasta la alternancia política acaecida en las elecciones de 2018. El inicio del siglo trajo consigo dinámicas de competencia que transformaron la realidad política. Por un lado, permitió el fin del sistema de partido hegemónico pragmático (Sartori, 1994). Durante este proceso el sistema político y de partidos mexicano se podría tipificar como un régimen «autoritario competitivo» (Levitsky y Way, 2002), o como un «régimen autoritario de partido dominante» (Díaz-Jiménez y Vivero-Ávila, 2015: 15). Según Sartori (1994) y Mainwaring y Scully (1995), el sistema de partidos mexicano era un sistema poco democrático, con competencia cerrada y existencia de un partido dominante con partidos satélite, sistema que hacía referencia a las décadas de dominio político del PRI en todas las arenas electorales.

Por otro lado, se dio inicio a procesos de alternancias políticas modificando la interacción entre los poderes del Estado. Esta relación desarrolló una estructura de competencia en el que tres fuerzas políticas dominaron la interacción política y electoral: PRI, PAN y PRD. Los procesos electorales subsecuentes consolidaron un sistema de partidos que permitía la existencia de nuevos partidos, manteniéndolos como satélite de estas tres fuerzas políticas. Tuvieron que pasar tres elecciones para que este sistema de partidos modificara su estructura (Klesner, 2005; Langston, 2010; Harbers, 2014). Bajo las dimensiones para el análisis del sistema de partidos mencionadas en el apartado metodológico (Mair, 2002; Sartori, 2005), este cambio en el sistema mexicano se explica por el crecimiento en la fragmentación electoral, el aumento en la polarización ideológica, los cambios en el patrón de voto y el aumento en la competitividad electoral (Mair, 1989; Tavits, 2007; Díaz-Jiménez y León, 2019; Nwokora y Pelizzo, 2018). Los cambios en el sistema de partidos, a la luz de las dimensiones antes mencionadas, se deben entender también por las arenas electorales. Por ello, Bardi y Mair (2008) asocian el estudio del sistema de partidos a las características multidimensionales del fenómeno, en el que no solo las dimensiones cualitativas y cuantitativas se encuentran vinculadas, sino también los niveles en que los sistemas funcionan, es decir, subsistemas de partidos tanto a nivel nacional como subestatal (Mainwaring y Jones, 2003).

De acuerdo con ello, el sistema de partidos mexicano revela diferencias relativas entre dos subsistemas: la arena presidencial y la parlamentaria. Esta diferencia se evidencia a partir de la fragmentación electoral (Laakso y Taagepera, 1979; Sartori,

2005), en donde se observa un sistema tripartito a nivel presidencial, con alternación bipartidista en cada proceso electoral. El sistema de partidos a nivel presidencial manifiesta dinámicas de competencia en torno a tres partidos, aunque por cada proceso se posicionan dos fuerzas políticas con mayor posibilidad de acceder al poder. La centralidad de lo anterior es que esta dinámica comienza a cambiar desde las elecciones de 2006 y consolida una reestructuración en 2018, que es cuando se evidencian niveles de fragmentación similares a los manifestados de 1988-2000.

En la arena parlamentaria, la continua fragmentación del sistema ha provocado el cambio de un sistema centrado en tres partidos dominantes durante la década de 1990-2003 a un sistema multipartidista después de las elecciones de 2003, para mantener una mayor fragmentación después de las elecciones de 2015-2018, incitado por la entrada de nuevas fuerzas políticas y el declive de los partidos tradicionales (tabla 10). Los datos que corroboran esta diferencia en la fragmentación de las arenas los arroja la concentración electoral, que a nivel parlamentario ha ido disminuyendo progresivamente al aumentar la dispersión del voto hasta llegar a las elecciones de 2018. Sin embargo, no ocurre así a nivel presidencial al tratarse fundamentalmente de una competencia entre dos fuerzas políticas, a pesar de ser un sistema tripartito. No en balde, en cada elección solo dos partidos (coaliciones) concentran más del 70 % de los votos (tabla 10). De acuerdo con lo anterior, en el caso mexicano no solo existe un sistema de partidos a nivel nacional con la competencia de tres partidos, que convive con un sistema bipartidista a nivel regional y por estados (Díaz-Jiménez y Viveiro-Ávila, 2015), sino que, además, a nivel nacional existen divergencias en las dos arenas nacionales. Estas diferencias se deben a lo desarrollado por Bardi y Mair (2008), los cuales precisaban que los subsistemas mantenían dinámicas propias de competencia.

Este rasgo del sistema de partidos mexicano también se encuentra asociado a los niveles de competitividad electoral. Después de las elecciones de 2000, el nivel de competitividad aumentó de forma progresiva: No obstante, las elecciones de 2018 podrían considerarse más similares a las elecciones de 1994, en donde el nivel de competitividad fue menor. Al diferenciar entre las dos arenas se aprecian elementos que complementan lo evidenciado por la fragmentación electoral. En este sentido, los niveles de competitividad electoral a nivel presidencial se distinguen en tres periodos, en los que 2006 se corresponde con las elecciones más competitivas del periodo analizado en esta arena. La última etapa coincide con las elecciones de 2018, que arroja un margen de victoria por encima del 30 %, lo cual es en términos comparativos el nivel más bajo de competitividad del periodo democrático. En la arena parlamentaria, se evidencian dos etapas, con la ruptura en las elecciones de 2000, que tienen el nivel más alto de competitividad (por debajo del 1 %). Con ello se manifestó un periodo de baja competitividad en 1988-1997 y un periodo de normalización de la competencia, que transcurre desde las elecciones de 2003 a las de 2018 (tabla 10).

El cambio del sistema de partidos mexicano reside adicionalmente en la volatilidad electoral, lo cual hace referencia a los cambios en los patrones de voto (Pedersen, 1983; Mainwaring, 2018). Estos patrones habían consolidado un cambio surgido a partir de las elecciones de 2000 y que dura hasta las de 2012. Una muestra del

TABLA 10.  
EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE SISTEMA DE PARTIDOS PARLAMENTARIO Y ELECTORAL (1988-2018)

Indicador	Elección										
	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Fragmentación electoral											
NEPp	3,04	2,21	2,29	2,86	2,77	3,01	3,57	3,03	3,55	4,14	4,69
NEPe	2,63	2,63	2,95	2,95	2,93	2,93	3,25	3,25	3,2	3,2	2,74
Coherencia	-0,41	0,42	0,66	0,09	0,16	-0,08	-0,32	0,22	-0,35	-0,94	-1,95
Competitividad electoral											
MVp	31,6	46,2	36,2	22,8	0,8	14,2	16	18,8	19,8	19	22
MVe	19,24	19,24	32,1	32,1	6,41	6,41	0,56	0,56	6,62	6,62	30,47
Coherencia	-12,36	-26,96	-4,1	9,3	5,61	-7,79	-15,44	-18,24	-13,18	-12,38	8,47
Concentración electoral											
p	72,4	81,8	83,8	72,8	83,6	75,4	66,4	76	65,4	62,2	54,4
e	81,48	81,48	74,61	74,61	78,63	78,63	71,22	71,22	69,8	69,8	75,45
Coherencia	9,08	-0,32	-9,19	1,81	-4,97	3,23	4,82	-4,78	4,4	7,6	21,05
Volatilidad electoral											
VEp	26,4	20,2	14	12,8	20,4	12	25	27	10,6	14,4	52
VEe			12,55	12,55	14,62	14,62	19,59	19,59	15,09	15,09	54,64
Coherencia			-1,45	-0,25	-5,78	2,62	-5,41	-7,41	4,49	0,69	2,64
Polarización ideológica											
PI				5,28	4,86	4,93	9,02	5,41	2,91	2,93	6,62
Participación electoral											
%		65,97	77,16	57,69	63,97	41,32	58,55	44,76	63,08	47,72	63,45

\* P: parlamentario. E: electoral. Nep: número efectivo de partidos. VE: Volatilidad electoral. PI: Polarización ideológica. MV: margen de victoria.

\*\* Para ver el cálculo de la coherencia ver apartado metodológico.

Fuente: elaboración propia con datos de Martínez-Hernández (2016); Martínez-Hernández y Campos (2016); Martínez-Hernández y Rama (2018).

cambio en el sistema de partidos es que, a pesar del aumento en la volatilidad electoral durante este periodo, al igual que otros sistemas latinoamericanos (Cohen *et al.*, 2018), el nivel de cambio en las dinámicas del voto en estas últimas elecciones asume los valores más altos en todo el periodo democrático. Esto tiene que ver con los patrones de cambio señalados por Mair (2002: 46-47), como ocurre con el ingreso de nuevos partidos que polarizan al sistema, provocando así mayores niveles de fragmentación en la arena parlamentaria. En gran medida esto ocurre por la irrupción de MORENA, aunado a la presencia progresiva de nuevos partidos desde finales de 1990 y el decrecimiento de apoyo electoral a los partidos tradicionales (tabla 10).

De acuerdo con ello, las elecciones de 2018, al ser las más volátiles, por encima del 50 % en las dos arenas, podrían considerarse como el punto crítico de realineamiento de los electores (Key, 1955; Díaz-Jiménez y León, 2019). Para Mair (2002: 48) estas dinámicas de realineamiento tienen efectos en la fragmentación electoral, lo cual determina cambios del sistema de partidos a largo plazo. Estos cambios en el comportamiento electoral son producto de cambios en los clivajes, que como se ha evidenciado tienen relación con la debilidad de vínculos ciudadanos con los partidos tradicionales, además de la propia ineficacia del sistema político (Tavits, 2006, 2007; Morgan, 2011; Mair, 2015; Casal-Bértoa, 2014; Carreras *et al.*, 2015; Levitsky *et al.*, 2016; Lupu, 2016). Lo anterior hace referencia a lo que Magaloni (2006) indica respecto al cambio del sistema de partidos mexicano, refiriendo a la incapacidad del sistema político para asumir las demandas ciudadanas.

Finalmente, la polarización, desde el surgimiento de la izquierda con capacidad electoral en las elecciones de 1988, se instauró como la primera definición ideológica del sistema de partidos en el país. La estructura del sistema ubicó a cada partido en un nicho ideológico que contenía en sí mismo la latencia de los clivajes y divisiones de la sociedad. Bajo este panorama, la dinámica de cambio político del sistema de partidos vivido en las elecciones de 2018 enarboló esta definición ideológica (Díaz-Jiménez y León, 2019). La trayectoria en la conformación del sistema de partidos muestra una estructura que es consecuente con la fragmentación programática de la sociedad. La evidencia es que posteriormente a las elecciones de 1988, las elecciones de 2006 (la polarización más alta) y 2018 reafirmaron la consistencia competitiva del sistema en dos polos ideológicos en las dos arenas de competencia, con niveles de polarización mayores a los evidenciados en los demás procesos electorales. La polarización entre izquierda y derecha reactivó un paradigma de cambio de la realidad política mexicana que significó un nuevo proceso de cambio en la composición del poder político (tabla 10). Este esquema de competencia entre dos polos ideológicos representó en las elecciones de 2018 la discusión de la continuidad de la política económica que había sido instaurada desde finales de la década de 1980 y el cambio del sistema político que no había sido alcanzado desde la alternancia política a principios de este siglo (Martínez-Hernández y Martínez, 2017; Martínez-Hernández, 2018). Con ello, estas elecciones significaron de fondo la discusión de dos modelos de país expresados en proyectos políticos que hacían

referencia al sistema político en dos binomios: izquierda-derecha y continuidad-cambio (Díaz-Jiménez y León, 2019).

## CONCLUSIONES

Las elecciones generales de 2018 definieron un inicio de ciclo político que va de la mano de una transición a un nuevo paradigma ideológico y al propio realineamiento de las dinámicas de competencia electoral. La tesis de un nuevo ciclo plantea invariablemente el fin de otro. En este análisis se asentaron las bases para definir las características de dichos ciclos, a la par de la identificación de elementos de cambio del sistema político mexicano. En este sentido, el fin de ciclo se atribuye a dos elementos que hacen alusión primero a un modelo de competencia política, y segundo a la configuración del poder político producto de este. Por un lado, el ciclo político que terminó en las elecciones de 2018 fue aquel instaurado a finales de la década de 1990, que dio paso a la alternancia política justo al inicio del siglo XXI. Este ciclo no solo permitió la democratización y la transición de un sistema político cerrado a uno plural y más abierto, sino también una ávida competencia por el poder, a la par de la instauración de los procesos de alternancia política y Gobiernos sin mayoría durante casi dos décadas. Por otro lado, la referencia al cambio emanado de los ciclos políticos también encuentra relación con la definición ideológica de las estructuras de poder. Bajo esta idea, el fin de ciclo hace alusión a la derrota de un proyecto ideológico dominante, vinculado al neoliberalismo instaurado desde la década de 1990 durante el fin del sistema de partido hegemónico, y continuado con los Gobiernos de la alternancia.

La paradoja del modelo neoliberal en México es que simultáneamente el país avanzó hacia la democratización del sistema. Con ello, se dio el proceso de asentamiento democrático y del propio desarrollo del modelo político, lo cual generó insatisfacción ciudadana por la ineficiencia de los Gobiernos para atender las problemáticas sociales en progresivo aumento (explicado por las alternancias) y la falta de mecanismos de representación plural de una sociedad ávida de consolidación democrática. Con lo anterior, se provocó un proceso de solapamiento entre la insatisfacción democrática y la insatisfacción con el funcionamiento de los Gobiernos. Esta yuxtaposición forjó una crítica constante del sistema político y de la propia democracia representativa. Como efecto, las elecciones de 2018 evidenciaron una crisis del sistema atribuida también a los problemas de violencia, corrupción, desigualdad, desempleo, pobreza y la ineficiente gestión de los Gobiernos en manos de los partidos históricos, con mayor auge durante el último sexenio del PRI. Esta condición dejó ver las deficiencias en los procesos de representación política de una sociedad en apertura democrática, la misma que ya vislumbraba una tendencia hacia un cambio en las estructuras de competencia y recambio de las élites políticas tradicionales. El triunfo de MORENA dejó evidencia de la polarización ideológica y política del país. Como efecto inmediato se dio el cambio del sistema de partidos que ya venía de un proceso progresivo de fragmentación del sistema, consolidando a nuevos partidos políticos en detrimento de los partidos tradicionales.

## Referencias

- Alcántara Sáez, Manuel, Daniel Buquet y M. Laura Tagina (eds.). 2018. *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alcántara Sáez, Manuel. 2016. «Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015)», *Revista Sistema*, 242-243: 5-22.
- Aragón Falomir, Jaime, Alfredo E. Fernández y Juan L. Bautista. 2019. «Las elecciones de 2018 en México y el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)», *Estudios Políticos*, 54: 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a14>.
- Bardi, Luciano y Peter Mair. 2008. «The parameters of Party Systems», *Party Politics*, 14 (2): 147-166. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068807085887>.
- Barrientos, Fernando y Daniel Añorve. 2014. «México 2013: acuerdos, reformas y descontento», *Revista de Ciencia Política*, 34: 221-247. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100011>.
- Budge, Ian, Lawrence Ezrow y Michael D. McDonald. 2010. «Ideology, Party Factionalism and Policy Change: An integrated dynamic theory», *British Journal of Political Science*, (40): 781-804. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123409990184>.
- Carreras, Miguel, Scott Morgenstern y Yen-Pin Su. 2015. «Refining the theory of partisan alignments: Evidence from Latin America», *Party Politics*, 21 (5): 671-685. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068813491538>.
- Casal-Bértoa, Fernando. 2014. «Party systems and cleavage structures revisited: A sociological explanation of party system institutionalization in east central Europe», *Party Politics*, 20 (1): 16-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068811436042>.
- Castaños, Fernando, Julio Labastida y Miguel A. López (coords.). 2007. *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*. México DF: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Cheng, Tun-Jen. 2006. «Strategizing party adaptation: The case of the Kuomintang», *Party Politics*, 12: 367-394. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068806063086>.
- Cohen, Mollie J., Facundo E. Salles K y Elizabeth J. Zechmeister. 2018. «Electoral volatility in Latin America», *Journal of Politics*, 80 (3): 1017-1022. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/697464>.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl H. Krnutsen, Joshua Krusell, Juraj Medzihorsky, Josefine Pernes, Svend-Erik Skaaning, Natalia Stepanova, Jan Teorell, Eitan Tzelgov, Steven L. Wilson y Staffan I. Lindberg. 2019. *V-Dem Codebook v9*, Varieties of Democracy (V-Dem) Project. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0759106319854989>.
- Cornelius, Wayne. A., Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley. 1999. *Subnational politics and democratization in México*. San Diego: Center for US-Mexican Studies. University of California.

- Díaz-Jiménez, Oniel F. e Igor Vivero-Ávila. 2015. «Las dimensiones de la competencia en el sistema de partidos mexicano (1979-2012)», *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 68: 13-49. Disponible en: <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i68.2950>.
- Díaz-Jiménez, Oniel. F. y Luis. E. León. 2019. *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano. Una mirada posterior a la elección de 2018*. Valencia: Tirant Lo Blanch; Universidad de Guanajuato; Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Juan P. Navarrete Vela. 2016. «MORENA en la reconfiguración del sistema de partidos en México», *Revista de Estudios Políticos*, 37: 81-109. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.02.004>.
- Gherghina, Sergiu. 2015. *Party Organization and Electoral Volatility in Central and Eastern Europe: Enhancing voter loyalty*. Nueva York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315752716>.
- Harbers, Imke. 2014. «States and strategy in new federal democracies: Competitiveness and intra-party resource allocation in Mexico», *Party Politics*, 20 (6): 823-835. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068812458611>.
- Harmel, Robert y Kenneth Janda. 1994. «An integrated theory of party goals and party change», *Journal of theoretical politics*, 6 (3): 259-287. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0951692894006003001>.
- Hernández, Enrique y Hanspeter Kriesi. 2016. «The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe», *European Journal of Political Research*, 55 (2): 203-224. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12122>.
- Katz, Richard. S., y Peter Mair. 1995. «Changing models of party organization and party democracy the emergence of the cartel party», *Party politics*, 1 (1): 5-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>.
- Key Jr., Valdimer O. 1955. «A theory of Critical elections». *The Journal of Politics*, 17 (1): 3-18. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2126401>.
- Kitschelt, Herbert; Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth J. Zechmeister. 2010. *Latin American party systems*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750311>.
- Klesner, Joseph L. 2005. «Electoral competition and the new party system in Mexico», *Latin American Politics and Society*, 47 (2): 103-142. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lap.2005.0021>.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. «Effective number of parties: A measure with application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>.
- Lago, Ignacio y Ferrán Martínez. 2011. «Why new parties?», *Party Politics*, 17 (1): 3-20 Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068809346077>.
- Langston, Joy. 2010. «El dinosaurio que no murió: el PRI de México», en Elisa Servín (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. Mexico DF: Fondo de Cultura Económica.

- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts. 2011. *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven y Lucan A. Way. 2002. «Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism», *Journal of Democracy*, 13 (2): 51-65. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0026>.
- Levitsky, Steven y Lucan A. Way. 2010. «Democracy's Past and Future: Why Democracy Needs a Level Playing Field», *Journal of Democracy*, 21 (1): 57-68. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.0.0148>.
- Levitsky, Steven, James Laxton, Brandon Van Dyck y Jorge I. Domínguez (eds.). 2016. *Challenges of party-building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564>.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos, Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan. 1992. «Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales», en *Diez textos básicos de ciencia política*. Madrid: Ariel.
- Lupu, Noam. 2016. *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139683562>.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its demise in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510274>.
- Mainwaring, Scott y Edurne Zoco. 2007. «Political sequences and the stabilization of interparty competition», *Party Politics*, 13 (2): 155-178. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068807073852>.
- Mainwaring, Scott y Mark P. Jones. 2003. «La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos», *Política y Gobierno*, 10 (1): 63-101.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.). 1995. *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott. (ed.). 2018. *Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781316798553>.
- Mair, Peter. 1989. «The Problem of Party System Change», *Journal of Theoretical Politics*, (3): 251-276. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0951692889001003001>
- Mair, Peter. 2002. *Party System change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter. 2015. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Tecnos.
- Martínez-Hernández, Aldo A. 2016. «Entre la continuidad y el desencanto. Las elecciones intermedias en México 2015», en Alcántara, S. M. y Tagina, M. L. (eds.), *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- Martínez-Hernández, Aldo A. 2018. «México, un fin de ciclo es también un principio», *Revista Estudios de Política Exterior*, 184 (32): 84-90.
- Martínez-Hernández, Aldo A. y Asbel Bohigues. 2019. «El giro a la izquierda de los parlamentos latinoamericanos: ¿cuándo y cómo se dio?», *Revista Política y Gobierno*, 26 (1): 93-115.
- Martínez-Hernández, Aldo A. y Daniela Martínez. 2017. «La ideología de los partidos políticos en México: la estructura de la competencia y la dimensión izquierda-derecha (1946-2012)», *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, (13): 31-55.
- Martínez-Hernández, Aldo A. y José A. Cuevas. 2019. «Los posicionamientos político-económicos de la élite parlamentaria durante el ciclo neoliberal mexicano (1994-2018)», en Sánchez, F. y García, M. (coords.), *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*. Madrid: Tecnos.
- Martínez-Hernández, Aldo A. y José Rama. 2018. «Asaltando el poder: el cambio en los sistemas de partidos en México y España en perspectiva comparada (2000-2016)», *Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis*, 2: 47-74. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7270>.
- Martínez-Hernández, Aldo A. y Sergio Campos. 2016. «El cambio de los partidos políticos en México: organización, programa y rendimiento», *Revista Teoría y Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 25 (2): 121-156.
- Mendoza, Oscar, Rodrigo Sánchez y Alberto Toledo. 2013. «De votos a curules: las reglas del sistema electoral mexicano y sus implicaciones políticas en la elección federal de 2012», *Revista Política y Gobierno*, 20: 107-140.
- Morgan, Jana. 2011. *Bankrupt representation and party system collapse*. University Park: Penn State University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.5325/j.ctv14gp7gg>.
- Nohlen, Dieter. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter. 2013. «Controversias sobre sistemas electorales y sus defectos». *Revista Española de Ciencia Política*, 31: 9-39. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2013.3.10007>.
- Norris, Pippa, Thomas Wynter y Sarah Cameron. 2018. «Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-6.0)», Harvard Dataverse, V1, UNF: 6. Disponible en: <https://doi.org/10.7910/DVN/Q6UBTH>.
- Nwokora, Zim y Riccardo Pelizzo. 2018. «Measuring Party System Change: A Systems Perspective», *Political Studies*, 66 (1): 100-118. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032321717710568>.
- Ocaña, Francisco. A. y Pablo Oñate. 1999. «Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86: 223-245. Disponible en: <http://doi.org/10.2307/40184151>.
- Olmeda, Juan C. y María A. Armesto. 2013. «México: el regreso del PRI a la presidencia», *Revista de Ciencia Política*, 33 (1): 247-267. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100012>.

- Pedersen, Morgens N. 1983. «Changing patterns of electoral volatility in European party systems, 1948-1977: Explorations in explanation», en Hans Daalder y Peter Mair (eds.), *Western European party systems: Continuity and change*. Beverly Hills: Sage.
- Poguntke, Thomas. 2012. «Towards a new party system: The vanishing hold of the catch-all parties in Germany», *Party Politics*, 13: 950-963. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068812462925>
- Prud'homme, Jean-François. 2010. «El sistema de partidos», en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y Procesos Políticos, XV. Los grandes problemas de México*. México DF: El Colegio de México.
- Rae, Douglas. W. 1967. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.
- Roberts, Kenneth. M. 2017. «State of the field. Party politics in hard times: Comparative perspectives on the European and Latin American economic crises», *European Journal of Political Research*, 56 (2): 218-233. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12191>.
- Romero Ballivián, Salvador. 2019. «Balance de la elección de México 2018 en perspectiva comparada», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (13-14): 241-285.
- Ruíz Rodríguez, Leticia M. y Patricia Otero Felipe. 2013. *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sánchez, Francisco y Mercedes García Montero (coords.). 2019. *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*. Madrid: Tecnos.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Essex: ECPR Press.
- Soderlünd, Peter, Hanna Wass y André Blais. 2011. «The impact of motivational and contextual factors in first and second-order elections», *Electoral Studies*, 30: 689-699. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2011.06.013>.
- Sulmont Haak, David. 2015. *Voto ideológico y sistema de partidos en América Latina: el peso de la dimensión izquierda-derecha en el comportamiento electoral en Brasil, Chile, México y Perú*. Cuadernos de Investigación, 12. Lima: IOP PUCP.
- Tavits, Margit. 2006. «Party System change. Testing a model of new party entry», *Party politics*, 12 (1): 99-119. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068806059346>.
- Tavits, Margit. 2007. «Party system in the making: The emergence and Success of new parties in New Democracies», *British Journal of Political Science*, 38 (1): 113-133.
- Ware, Alan. 2004. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000069>.
- Weyland, Kurt, Raúl Madrid y Wendy Hunter. 2010. *Leftist governments in Latin America: Successes and shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778742>.
- Wolinetz, Steven. 2006. «Party systems and party system types», en Richard S. Katz, y William J. Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. Thousand Oaks: Sage.

Zamitz G., Héctor. 2008. *Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*. México: UNAM.

Presentado para evaluación: 24 de octubre de 2019.

Aceptado para publicación: 4 de agosto de 2020.

ALDO ADRIÁN MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ

aldomaheer.uaa@gmail.com; aldomaheer@usal.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2130-6901>

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis A. C. México, y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y profesor-investigador asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Sus líneas de investigación son la política comparada, los partidos, sistemas de partidos y electorales y las políticas públicas subnacionales

# Comportamiento saboteador en mediación internacional: la fragilidad del proceso sirio

*Spoiling behavior in international mediation:  
The fragility of the Syrian process*

JUSAIMA MOAID-AZM PEREGRINA  
Universidad de Granada

## Cómo citar/Citation

Moaid-azm Peregrina, J. (2020). Comportamiento saboteador en mediación internacional: la fragilidad del proceso sirio. *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 95-120. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.54.04>

## Resumen

El proceso mediador para Siria ha sido definido por su fragilidad reiteradamente. Esta fragilidad no solo deriva de su incapacidad para producir resultados tangibles, sino también de otras dimensiones como su inestabilidad, la falta de imparcialidad de su estructura mediadora o su falta de representatividad y capacidad de acción, todas ellas estudiadas más tangencialmente. El propósito de este artículo es determinar los factores explicativos de estas otras dimensiones de la fragilidad del proceso. Para ello, en primer lugar, partiendo de la literatura del *spoiler*, se operacionaliza el comportamiento *spoiling*, distinguiendo los actos violentos de los no violentos. En segundo lugar, se analizan sus efectos sobre el proceso, identificando la relación entre ellos y la fragilidad. En tercer lugar, se evalúan con esta óptica los períodos de los cuatro enviados especiales para Siria asignados por la ONU hasta la fecha (diciembre, 2019). Los resultados de la investigación muestran que el comportamiento *spoiling* violento en el proceso mediador para Siria explica las reacciones drásticas tanto de la propia actividad mediadora (suspensión de la misión de observación o posposición de la apertura de conversaciones) como de las partes intervinientes (retirada o suspensión de las conversaciones), mientras que el comportamiento no violento tiende a atacar el proceso de una forma más sutil, amenazando su relevancia o imparcialidad. La consecuencia más evidente es un proceso mediador frágil, capaz de cuestionar la capacidad de la mediación internacional frente a conflictos armados de naturaleza intratable.

*Palabras clave:* Siria, mediación, *spoiler*, fragilidad, violencia.

## Abstract

The Syrian mediation process has repeatedly been characterized by its fragility. This fragility does not only stem from its inability to produce tangible results but it also rests on other

dimensions such as its instability, the lack of impartiality of its mediation structure, or its lack of representativeness and capacity for action, all of which have been studied more tangentially. The purpose of this article is to determine the explanatory factors of these other dimensions of the fragility of the process. In order to do so, and based on the *spoiler* literature, it first operationalizes the spoiling behavior, distinguishing violent acts from non-violent ones. In the second place, their impact on the process is analyzed, identifying the relationship between them and fragility. In the third place, the mandates of the four Special Envoys assigned by UN to date (January 2020) are evaluated from this perspective. The results of this research show that the violent *spoiling* behavior in the Syrian mediation process explains the drastic reactions both by the mediating activity itself (suspension of the observation mission, withdrawal of the mediator or postponement of the opening of talks) and by the intervening parties (withdrawal or suspension of conversations), while non-violent behavior tends to attack the process in a more subtle way, threatening its relevance or impartiality. The most evident consequence is a weak mediation process, that may raise doubts on the ability of international mediation in the face of intractable armed conflicts.

*Keywords:* Syria, mediation, *spoiler*, fragility, violence.

---

## INTRODUCCIÓN

El año 2011 marcó el comienzo de uno de los conflictos armados más cruentos de Oriente Próximo. Las represivas respuestas gubernamentales del presidente Bashar al-Asad a las manifestaciones y protestas iniciadas por la población siria dentro del proceso conocido como la Primavera Árabe, inauguraron todo un ciclo de violencia que se intensificó a raíz de los posicionamientos e intervenciones regionales e internacionales.

En paralelo al conflicto armado, comenzaron a producirse los primeros esfuerzos ligados a la apertura de un cauce diplomático que abriese el diálogo político y pusiese fin a la violencia. En agosto de 2011, la organización de la Liga Árabe (LA), dada su visión regional y aparentemente más cercana al conflicto, elaboró un plan de acción y tomó las riendas de la mediación, pero su fracaso en enero de 2012 dio entrada a Naciones Unidas (ONU). Entonces, en el seno del Consejo de Seguridad (CS), Rusia y China vetaron un borrador de resolución presentado por Francia, Reino Unido (RU) y Estados Unidos (EE. UU.) que apoyaba el establecimiento de un Gobierno de unidad y la apertura de una transición política en Siria. Esto originó un *impasse* frente al cual la Asamblea General solicitó a la Secretaría General el nombramiento de un enviado especial que, empleando los buenos oficios y la mediación, permitiese el desarrollo de un proceso político. Consecuentemente, fueron nombrados Annan —en el cargo entre febrero y agosto de 2012—, Brahimi —entre septiembre de 2012 y mayo de 2014—, De Mistura —entre julio de 2014 y noviembre de 2018— y Pedersen —en el cargo desde enero de 2019—.

Estas mediaciones conforman el cauce oficial, sin éxito aparente, por el que han transcurrido el conjunto de esfuerzos ligados a la consecución de paz y diálogo político

en el marco de la crisis siria. Sus actuaciones han llevado a la literatura a cuestionar los factores que condenan al fracaso este proceso, prestando especial atención a su incapacidad para conseguir unos resultados tangibles (el cumplimiento de una hoja de ruta, un cese de hostilidades sostenido o un acuerdo político, entre otras opciones). En consecuencia, el proceso sirio ha sido calificado como frágil reiteradamente.

No obstante, esta fragilidad no se manifiesta exclusivamente en su incapacidad para producir resultados, sino también en la inestabilidad del proceso y la discontinua celebración de conversaciones de paz, en la pérdida de relevancia del proceso por la ausencia de actores clave o en su falta de imparcialidad motivada por las injerencias de los actores en la estructura mediadora. Así, este artículo parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿qué factores explican la fragilidad del proceso mediador para Siria y qué impacto tiene el comportamiento de las partes sobre el mismo? Para responder a esta pregunta nos planteamos los siguientes objetivos específicos: a) identificar el marco teórico pertinente para el análisis del comportamiento de las partes en el seno del proceso sobre la base de los estudios del conflicto armado y la paz; b) operacionalizar los comportamientos de las partes enfrentadas que demuestran impactar sobre el proceso, y c) evaluar el efecto de este comportamiento sobre el proceso mediador.

Esta investigación parte de la hipótesis de que la adopción de un comportamiento de sabotaje por las partes enfrentadas en los tres niveles del conflicto —internacional, regional e interno— determina la fragilidad del proceso mediador en sus distintas dimensiones. Este análisis queda justificado no solo por su contribución a la incipiente literatura del proceso mediador para Siria, sistematizando su fragilidad e identificando los comportamientos que la provocan, sino también porque, aunque ceñido a Siria, puede apuntar algunas tendencias generales del estado de la mediación actual en el marco de conflictos armados, dado el especial impacto que las dinámicas de polarización del sistema internacional y regional tienen sobre este proceso.

El artículo adopta, en primer lugar, un enfoque teórico que explica el comportamiento de las partes dentro del proceso mediador para Siria; en segundo lugar, ofrece una metodología que operacionaliza este comportamiento, poniéndolo en relación con su potencial impacto sobre el proceso; en tercer lugar, identifica estos actos en las sucesivas rondas de mediación, evaluando sus efectos. Por último, resume los resultados más relevantes del análisis.

## MARCO TEÓRICO: EL *SPOILER* O SABOTEADOR DE LA PAZ

En su análisis de la mediación de Annan, Greig (2013) advierte de los peligros que ha supuesto el incremento del número de actores para la efectividad del proceso, por cuanto dificulta la coordinación de las comunicaciones por el mediador, añade problemas de compromiso respecto de la consecución e implementación de acuerdos, e incrementa el riesgo de surgimiento de saboteadores, dado el mayor número de agendas en conflicto.

En la dirección de los estudios de los factores que frustran los esfuerzos de paz, cobra especial relevancia la figura del saboteador de la paz o *spoiler*. Esta figura fue

propuesta por primera vez por Stedman (1997) para explicar un tipo de comportamiento que las partes enfrentadas pueden adoptar en un proceso de paz. Su definición —líderes o partes [del conflicto] que con el proceso de paz ven amenazados su poder, posición e intereses, y usan la violencia para socavar el proceso (*ibid.*: 5)— ha sido revisada desde entonces bajo distintos criterios. En su ámbito subjetivo, no existe consenso en la definición de qué partes en el conflicto pueden ser consideradas *spoilers*. En su versión original, Stedman (*ibid.*) entendió que el concepto de *spoiler* debía referirse exclusivamente a los actores internos enfrentados, con una naturaleza eminentemente no estatal (Greenhill y Major, 2007; Nilsson, 2008; Pearlman, 2009 asumen esta línea). Sin embargo, la propia evolución en las formas de hacer la guerra obliga a ampliar el foco de atención con el objetivo de abarcar comportamientos de actores hasta el momento inéditos y que, sin embargo, muestran voluntad y capacidad de sabotear decisivamente un proceso de paz.

Así, algunos autores optan por ampliar la definición de *spoiler* a todo actor que, aunque geográficamente externo al conflicto, emplea estrategias saboteadoras o apoya a actores internos que actúan como tal, pudiendo incluir, por tanto, a terceros Estados, aliados políticos, empresas multinacionales, grupos en la diáspora o cualquier otro que reúna las características (Newman y Richmond, 2006; Conversi, 2006; Cochrane, 2008). En esta línea, han participado en el proceso mediador para Siria tres grupos de actores que sobrepasan la óptica interna, correspondientes con los tres ámbitos del conflicto, internacional, regional e interno, y que no solo intervienen en el proceso, sino que además demuestran disponer de capacidad para su definición y potencial obstaculización.

En el ámbito de los medios empleados, originariamente Stedman (1997) abarcó exclusivamente el empleo de técnicas violentas que socavasen el proceso de paz. A partir de esta línea, una parte de la literatura ha centrado el análisis en el impacto que tienen las estrategias saboteadoras violentas sobre los procesos de paz, bajo qué condiciones los hacen más vulnerables y los desestabilizan o las motivaciones que mueven a las partes al empleo de estas estrategias (Licklider, 2001; Zahar, 2006; Blaydes y De Maio, 2010; Reiter, 2016). Paradójicamente, a pesar de que el objetivo de este comportamiento sea socavar el proceso, las partes, a menudo, no lo descartan, toda vez que terminan empleándolo como una estrategia de guerra más con el fin de obtener mayores recursos militares, mayores apoyos, aliados o reconocimiento, más tiempo, forzar una victoria mientras se demandan mayores concesiones a las otras partes, acceso a organizaciones internacionales o regionales y a sus recursos o, incluso, evitar sanciones. Estos «objetivos desviados» del propósito de la negociación (Richmond, 2006) han llevado a considerar igualmente estrategias no violentas con capacidad de sabotear el proceso (Newman y Richmond, 2006; Pearlman, 2009; Golan y Sher, 2019).

Así, Zahar (2003: 114) defiende que el *spoiler* típico actuará o negándose sistemáticamente a la negociación o accediendo al acuerdo, para posteriormente incumplir sus promesas de implementación. A estos actos se agregan otras estrategias que pueden afectar la fortaleza del proceso y, eventualmente, conducirlo al fracaso: la asimetría en el estatus de las partes, en cuyo seno juega el veto a la contraparte como interlocutor

legítimo, o las dinámicas de participación (Aggestan, 2012), donde la exclusión de otros actores o rechazar la propia participación atacan la inclusión del proceso y, por ende, la consistencia de un eventual acuerdo (Linklider, 2001; Blaydes y De Maio, 2010; Nilsson, 2012).

Una buena parte de la literatura centrada en el análisis de los efectos de los comportamientos saboteadores asume que estos actos determinan finalmente el fracaso de los procesos (Nilsson y Söderberg, 2011). Sin embargo, esta relación causal, que observa el *spoiling* como un juego de suma cero en el que solo cabe producir dos opciones, fracaso o éxito, no solo sufre de falta de precisión sino que además resulta excesivamente determinista. En este sentido, el impacto del sabotaje violento no necesariamente produce los mismos efectos sobre el proceso que el sabotaje no violento, de forma que la finalidad originaria del concepto de *sabotear* un proceso puede manifestarse de varias formas en función del tipo de estrategia saboteadora empleada. De hecho, Newman y Richmond (2006) señalan que es importante diferenciar entre el uso del sabotaje violento y no violento para modificar un proceso negociador y su uso para destruirlo, pues su impacto puede ser radicalmente distinto. Por ejemplo, el *spoiler* interno al proceso (Stedman, 1997) empleará normalmente estrategias diseñadas para lo primero, más que para lo segundo, en la medida en que reconoce los beneficios que el proceso puede ofrecerle y accede a él (Newman y Richmond, 2006: 18).

En definitiva, el estudio del saboteador ofrece un nuevo enfoque holístico de los comportamientos de las partes en el proceso mediador para Siria. La literatura sobre esta mediación muestra un proceso incapaz de producir resultados, pero paralelamente, sobre la incompatibilidad de sus agendas y la presencia de *objetivos desviados*, las partes adoptan un comportamiento saboteador que, en sus versiones violenta y no violenta, acaba debilitando el proceso. Esta fragilidad se manifiesta a través de distintas dimensiones que evidencian la estrecha relación del plano bélico y diplomático en la mediación siria como veremos en los apartados siguientes.

## METODOLOGÍA

Desde el enfoque ofrecido por la literatura del *spoiler*, la hipótesis que articula el estudio defiende que los actos de sabotaje adoptados por las partes enfrentadas en el conflicto sirio sobre el proceso mediador determinan la fragilidad del mismo. El análisis provee un estudio de caso que toma como puntos de referencia los períodos de mediación de LA y ONU (*vid. supra*), examinando los comportamientos de las partes que adoptan una forma de sabotaje y el impacto de los mismos sobre la mediación. Para ello, en primer lugar, contrastando con la observación del proceso sirio los elementos generalmente aceptados como configuradores de un proceso mediador fuerte y capaz de producir resultados, se sistematiza la variable dependiente identificando las principales manifestaciones de la fragilidad: inestabilidad del proceso, falta de imparcialidad y unidad de acción, y falta de relevancia (tabla 1). En segundo lugar, se operacionaliza la variable causal a partir del análisis de fuentes primarias (entrevista de la autora con el

anterior enviado especial De Mistura) y de la literatura como fuente secundaria, identificando aquellos comportamientos obstruccionistas que debilitan el proceso al producir alguna de las manifestaciones señaladas. Por último, se correlacionan las estrategias de sabotaje con el impacto que producen sobre el proceso mediador para Siria (tabla 1).

### *Operacionalización del comportamiento saboteador en el proceso mediador para Siria*

A fin de identificar las estrategias de sabotaje empleadas en el proceso mediador para Siria se adoptan dos dimensiones atendiendo al escenario donde se producen y a la naturaleza violenta o no violenta de los actos que las componen. Por un lado, la dimensión indirecta comprende comportamientos violentos o de fomento de la violencia que, produciéndose en el plano bélico, impactan sobre el plano diplomático. Entre los primeros se incluyen actos que desprecian productos del proceso destinados a producir un cese de la violencia (como ceses de hostilidades, altos al fuego o treguas), actos violentos de especial letalidad (empleo de armamento químico) o, aún sin mediar compromiso, actos destinados a incrementar la violencia justo en el marco de unas conversaciones de paz. Entre los segundos se distinguen actos de fomento de la violencia, el aprovisionamiento logístico y militar a determinados actores y el desprecio a acuerdos de no militarización convenidos por aliados del nivel regional o internacional. Ambos comportamientos siembran profunda desconfianza entre las partes, lo que provoca reacciones extremas que tienden a desestabilizar el proceso. La posposición o suspensión de las conversaciones, la retirada de una parte o la suspensión de la misión de observación son manifestaciones indicativas de esta desestabilización.

Por otro lado, la dimensión directa integra estrategias que, produciéndose en el plano diplomático, lo instrumentalizan a través de dos variables: a) el apoderamiento estructural, y b) el apoderamiento relativo. El primero supone que un actor altera la estructura mediadora oficial del proceso, esto es, su mandato u objetivos, viciando la imparcialidad que se predica de la mediación o bien usurpando la oficialidad del proceso desarrollado por la ONU mediante la creación de un proceso paralelo cuyo desarrollo el saboteador pueda controlar y cuyos resultados estén en línea con su agenda. Por su lado, el segundo implica el empleo de la cuota de poder relativa del actor sobre el proceso para la obstrucción u modificación de aspectos clave del cauce oficial LA-ONU con el fin de modificarlo a conveniencia y alinearlo con la propia agenda. Para ello, el actor puede condicionar su participación en las conversaciones, exigiendo «peticiones irreales» (Reiter, 2016) u objetivos cuya consecución debiera producirse en el seno de una negociación; imponiendo un veto a la participación de otros actores clave para la finalidad del proceso o, ya en el seno del CS, vetar resoluciones clave que podrían reforzar la credibilidad, representatividad o, sencillamente, las posibilidades de éxito del mediador.

Este comportamiento provoca la fragilidad del proceso en dos sentidos. Por un lado, resta imparcialidad y unidad de acción al proceso cuando ataca o fagocita la estructura mediadora oficial y, por otro, reduce la relevancia del proceso al reducir su capacidad de afrontar el mandato o su grado de representatividad al excluir actores ineludibles.

TABLA 1.  
IMPACTO DEL COMPORTAMIENTO SABOTEADOR SOBRE EL PROCESO MEDIADOR PARA SIRIA

		<b>Comportamiento sabotador</b>		<b>Fragilidad</b>	
<i>Dimensión</i>	<i>VARIABLES</i>	<i>Indicador</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Manifestación</i>	
Indirecta	Violencia	Incumplimiento de compromisos de cese de la violencia. Empleo de la violencia al margen de un compromiso de cese de la violencia. Empleo de armamento químico.	Inestabilidad	Suspensión de conversaciones. Retirada de una parte de las conversaciones. Posposición de la apertura de las conversaciones. Suspensión de la misión de observación	
	Fomento de la violencia	Apoyo militar a determinados actores. Apoyo logístico a determinados actores. Incumplimiento de acuerdos de no militarización.			
Directa	Apoderamiento estructural del proceso	Usurpación del canal oficial del proceso por actor. Corrupción de la estructura mediadora por actor.	Falta de imparcialidad y unidad acción	Celebración de conversaciones fuera de la órbita ONU/LA. Contenido de la mediación viciado en favor de un actor.	
	Apoderamiento relativo del proceso	Veto a la participación de otros actores en conversaciones. Precondiciones a la propia participación en conversaciones. Instrumentalización del veto en el seno del CS.	Falta de relevancia	Reducción de la representatividad del proceso. Reducción de la capacidad de acción del proceso.	

*Fuente:* elaboración propia.

## EL IMPACTO DEL COMPORTAMIENTO SABOTEADOR SOBRE EL PROCESO MEDIADOR PARA SIRIA

### *El proceso de la Liga Árabe: la mediación de Al-Arabi*

El proceso mediador de la LA para Siria comenzó en agosto de 2011, cuando el entonces secretario general Al-Arabi llevó a cabo una serie de reuniones con el Gobierno sirio a fin de conseguir un compromiso de cese de la violencia y de apertura de conversaciones con la oposición. Dos meses después el régimen sirio aceptó comprometerse *proforma* con el primer Plan de Acción Árabe (PAA) para Siria, retirando sus tropas de ciudades y consintiendo un cese de hostilidades y a la apertura de un proceso de diálogo nacional. Con el objetivo de supervisar este plan, la LA logró desplegar una misión de observación para Siria, la primera de estas características en la historia de la organización. Sin embargo, esta misión abandonó el país tras apenas un mes, lo que sumado al rechazo íntegro por el régimen de un segundo plan de acción provocó la retirada de la LA del centro de la mediación para Siria.

El comportamiento *spoiling* adoptado por las partes contra estos primeros pasos en la mediación se manifestó desde el inicio. En lo referente al sabotaje indirecto, la violencia propiciada por la incompatibilidad régimen-oposición desvirtuó rápidamente el compromiso contenido en el PAA al tomar protagonismo durante toda esta mediación, mientras que el apoyo logístico provisto por actores regionales e internacionales fomentó la violencia en el país, contribuyendo a los actos de sabotaje violentos por las partes internas.

Del lado del régimen, Rusia e Irán incrementaron sustancialmente sus exportaciones armamentísticas a Siria a lo largo del año 2011 en relación con 2009 y 2010 según datos del SIPRI. Del lado de la oposición, los EE. UU. rechazaron en principio la idea de proveer ayuda letal a los grupos rebeldes armados por miedo a que cayesen en manos equivocadas, mientras que el embargo de armas a Siria impuesto por la UE en 2011 redujo considerablemente las posibilidades de apoyo logístico por el plano internacional a la oposición (Wezeman, 2013). Sin embargo, en el nivel regional, a pesar de que ningún Gobierno de la zona admitió abiertamente estar proporcionando armas a los rebeldes sirios, existen informes que apuntan a la presencia en el país de armamento turco y de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) que, a través de Jordania, Turquía y, más tarde, Irak, habrían habilitado un incipiente pasillo de aprovisionamiento de armas a la oposición (Asseburg *et al.*, 2018).

El impacto de este comportamiento saboteador indirecto de fomento de la violencia por actores regionales e internacionales y de empleo de la violencia por las partes internas fraguó en una mediación frágil, marcada por la inestabilidad. La primera manifestación de esta inestabilidad fue la suspensión de la Misión de Observación apenas unas semanas después de su despliegue. El informe del jefe de la Misión de Observación de la LA adjunto en la carta de 24 de enero de 2012 dirigida al presidente del CS relata distintos episodios de violencia en varias urbes del país, protagonizados tanto por fuerzas gubernamentales como por rebeldes armados, varios

intentos deliberados del Gobierno de limitar la capacidad de los observadores de la Misión y una serie de ataques perpetrados por «elementos leales al Gobierno» contra los propios observadores (ONU, 2012a). Este comportamiento saboteador llevó a la LA a suspender definitivamente la Misión. Al-Arabi afirmaba a este respecto que «dado el deterioro crítico de la situación en Siria y el continuo empleo de la violencia [...] se ha decidido cesar la actividad de la Misión»<sup>1</sup>.

La segunda manifestación de inestabilidad fue la imposibilidad de celebrar conversaciones de paz según estas habían sido programadas. Un objetivo primario de la estrategia de la LA tras la aceptación por las partes del PAA era la celebración de una convención nacional que reuniese a las partes una vez transcurridas dos semanas desde la aprobación por el Gobierno sirio (Syrian National Council, 2020). Sin embargo, la progresiva militarización del conflicto obligó a su posposición hasta, finalmente, impedir su celebración. Al-Arabi señaló al efecto que el derramamiento de sangre tendría que parar antes de que las negociaciones pudieran empezar<sup>2</sup>.

Por otro lado, el comportamiento *spoiling* directo, aunque más sutil en su impacto, también estuvo presente. En octubre de 2011, Francia, Alemania, Portugal y RU llevaron un borrador de resolución al CS que apoyaba los esfuerzos de la LA, dotándolos del respaldo de ONU. Sin embargo, el veto ruso y chino, escudándose en la narrativa del principio de no injerencia y el respeto a la soberanía siria, impidió ver la luz a esta resolución. Este apoderamiento relativo del proceso no solo hace evidentes las incompatibilidades que emergían entre las agendas occidentales, rusa y china, sino que además minaba los incipientes esfuerzos de paz, privando a la LA de la mayor capacidad de acción que hubiera podido proveer este pronto respaldo normativo de ONU.

Tras el fracaso de la misión de la LA, los Gobiernos del Golfo adoptaron una posición más radical y presionaron a la organización para enunciar un segundo plan más controvertido que exigía directamente la salida de Asad. El entonces ministro de Asuntos Exteriores catari, Sheikh Hamad al-Thani, llegó a señalar en la enunciación del plan «pedimos que el régimen sirio se vaya y entregue el poder»<sup>3</sup>. El comportamiento adoptado por los países del CCG y, especialmente Arabia Saudí y Catar, es indicativo de un apoderamiento estructural que debilita el proceso en tanto ataca la propia estructura mediadora. Este ataque amenaza la imparcialidad de la mediación, desequilibrándola hacia el lado de la oposición, e instrumentaliza el proceso al alterar el mandato oficial del mediador sobre la base de las agendas de estos Estados.

La *Guía para una mediación efectiva* proporcionada por la ONU otorga especial importancia a la imparcialidad del mediador, pues de ser percibido como parcial

- 
1. BBC. 2012. «Arab League suspends Syria mission. Nabil el-Arabi» *BBC*, 28-1-2012. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-16774171> [consulta: 29-12-2019].
  2. Sly, Liz. 2012. «Arab League calls on Syria's Assad to step down», *The Washington Post*, 22-1-2012. Disponible en: [t.ly/kvrVD](https://t.ly/kvrVD) [consulta: 2-1-2020].
  3. Saleh, Yasmine y Lin Noueihed. 2012. «Arab League proposes new plan for Syrian transition», *Reuters*, 22-1-2012. Disponible en: [t.ly/B95R7](https://t.ly/B95R7) [consulta: 2-1-2020].

arruinará sus posibilidades de progresar en la resolución del conflicto (ONU, 2012i). La mediación de Al-Arabi experimentó esta lógica. Con un primer mandato en 2011 (PAA) que consiguió *proforma* el compromiso del régimen, su modificación en 2012 por las injerencias de los Estados del CCG en este segundo plan corrompió la imparcialidad del mediador y provocó una reacción de rechazo y desconfianza del Gobierno sirio hacia el propio proceso. Frente a esto, la LA dio entrada finalmente a la ONU.

TABLA 2.

COMPORTAMIENTO SABOTEADOR EN EL PROCESO MEDIADOR PARA SIRIA DE LIGA ÁRABE

Estrategia	Acto	Actor saboteador	Manifestación
Violencia	Incumplimiento del PAA	Régimen de Bashar al-Asad, elementos de la incipiente oposición armada	Posposición de la apertura de las conversaciones.
Fomento de la violencia	Apoyo logístico-armamentístico	Rusia e Irán (régimen) Turquía y CCG (oposición)	Suspensión de la misión de observación
Apoderamiento estructural	Corrupción de la estructura mediadora	Países del Golfo (Arabia Saudí y Catar)	Contenido de la mediación viciado
Apoderamiento relativo	Instrumentalización del veto en el CS	Rusia y China	Reducción de la capacidad de acción

Fuente: elaboración propia.

### *El proceso mediador de la ONU: Kofi Annan*

Al inicio de su mandato, Annan trabajó para la consecución del conocido como Plan de Seis Puntos (6PP), una hoja de ruta sobre la que propiciar la apertura de un proceso político inclusivo y la consecución de un cese sostenido de la violencia. Para ello, Annan reclamó al Gobierno sirio que detuviese todos los movimientos de tropas hacia los centros de población, cesara el empleo de armas pesadas y retirase las concentraciones militares de las zonas residenciales (ONU, 2012b). Tanto régimen como oposición acataron el cumplimiento del Plan, que apoyado por el CS mediante la Resolución 2042 (2012) de 14 abril, redujo considerablemente los niveles de violencia durante unas semanas (Hinnebusch *et al.*, 2016), permitiendo el despliegue de una segunda misión de observación, la Misión de Supervisión de ONU en Siria (UNSMIS) (ONU, 2012c).

Con estos limitados logros, Annan buscó el apoyo internacional y regional para avanzar en su hoja de ruta, convocando en junio al Grupo de Acción para Siria en las primeras conversaciones oficiales del país. Ginebra I reunió a dos de los niveles implicados en el conflicto: el internacional, con Francia, RU, EE.UU., Rusia y Unión Europea; y el regional, con Kuwait, Catar, Iraq, como representantes de la LA, y Turquía. El resultado, el Comunicado de Ginebra, cuyo contenido preveía entre otras

cuestiones el cese de la violencia, una transición política y un calendario para la redacción de una nueva Constitución y la convocatoria de elecciones (Álvarez-Ossorio, 2016), ha permanecido inalterado a lo largo del proceso, a pesar de las marcadas diferencias que impone el plano bélico en la distribución del poder entre las partes y, aún en la actualidad, constituye la base del mandato oficial del mediador.

Aun consiguiendo esta inicial reducción de la violencia y la celebración de Ginebra I, distintas estrategias de sabotaje fueron empleadas por los actores implicados contra los esfuerzos de Annan. Por una parte, a pesar de acordar un cese de la violencia, los asaltos por el Gobierno y las respuestas cada vez más violentas de la oposición se intensificaron tras unas pocas semanas y desvirtuaron por completo el cese de hostilidades programado por el 6PP (ONU, 2012d).

Al mismo tiempo, el fomento a la violencia a través del apoyo logístico a los aliados internos no cesó. Rusia e Irán continuaron su flujo armamentístico hacia Siria mientras que, de forma poco esclarecida, la mirada de aliados regionales de la oposición, lideradas por Catar y Arabia Saudí, mantenía su provisión logística a los rebeldes (Asseburg *et al.*, 2018). Este fomento de la violencia no le era desconocido al secretario general, que en su Informe sobre la aplicación de la Resolución 2043 (2012) (ONU, 2012d) insistía en el «compromiso de no militarización que el Grupo de Acción para Siria había convenido en el Comunicado de Ginebra, haciendo un «llamamiento a las terceras partes y, sobre todo, a los países de la región [...] a hacer todo lo que estuviese en su mano para poner fin a esta situación [de continua militarización]» (ONU, 2012e).

El impacto debilitador de estos comportamientos de sabotaje indirectos sobre la mediación de Annan se manifestó a finales de mayo, cuando oposición y régimen impidieron el desarrollo de la labor de la UNSMIS mediante ataques selectivos, disparos directos y bombardeos a patrullas de la Misión (ONU, 2012d). En consecuencia, el incumplimiento del 6PP por régimen y oposición, y del acuerdo de no militarización por actores regionales e internacionales, provocó la retirada de la UNSMIS, suspendida finalmente en agosto de 2012 (ONU, 2012f). Asimismo, estos actos de *spoiling* condenaron la apertura de conversaciones intrasirias, que se vieron pospuestas por la imposibilidad de crear un espacio político de confianza según los objetivos del mediador (ONU, 2012d). Esto demuestra cómo el fomento de la violencia y su empleo por las partes, ignorando los compromisos acatados, acabaron desestabilizando el proceso mediador.

Por otra parte, el comportamiento de sabotaje directo también estuvo presente porque Ginebra I se celebró con dos importantes ausencias del nivel regional. De un lado, la participación de Irán fue vetada por EE. UU. a pesar de las presiones de la ONU. De otro, la contraparte regional iraní, Arabia Saudí, tampoco fue invitada al proceso por las presiones impuestas por Rusia como *quid pro quo* por la exclusión de Irán (Lund, 2013). Esta instrumentalización del proceso demuestra un acto de apoderamiento relativo por EE. UU. y Rusia, que sabotean sutilmente la finalidad del proceso. Empleando su cuota de poder, ambos actores atacan la representatividad del proceso al exigir la exclusión de determinados actores de las conversaciones, aun cuando estos resultan ineludibles para encontrar una solución política al conflicto.

En julio de 2012, el CS discutió la aprobación de una resolución que finalmente fue vetada por Rusia y China. En ella, se acogía el Comunicado de Ginebra, reforzándolo normativamente, se señalaba que la situación en Siria constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales y se decidía que, si el Gobierno sirio no cumplía sus obligaciones de cese de la violencia, se activarían inmediatamente medidas del art. 41 del capítulo VII de la Carta de la ONU (ONU, 2012g). La invocación de este artículo, aun excluyendo el uso de la fuerza, alertó inmediatamente a Rusia y China, que ejercieron su veto rechazando la imposición de sanciones contra el régimen (*id.*). Como resultado, estas potencias no solo blindaban al Gobierno sirio, sino que diluían la exigencia del Comunicado de Ginebra y restaban poder y capacidad de acción a la mediación de Annan, debilitando el proceso. «Una de mis mayores desilusiones [...] fue el 19 de julio —señaló Annan— después de una reunión difícil pero constructiva [Ginebra I], en la que se acordó un comunicado, [...] el CS actuó y Rusia y China lo vetaron» (Zartman, 2019: 9).

TABLA 3.

COMPORTAMIENTO SABOTEADOR DURANTE EL MANDATO DE KOFI ANNAN

Estrategia	Acto	Actor saboteador	Manifestación
Violencia	Incumplimiento del 6PP	Régimen de Bashar al-Asad, elementos de la oposición armada	Suspensión de la UNSMIS
	Apoyo logístico-armamentístico	Rusia e Irán principalmente (régimen), Turquía y CCG (oposición)	
Fomento de la violencia	Incumplimiento de acuerdos de no militarización	Rusia Catar, Irak, Arabia Saudí, Jordania y demás miembros de Liga Árabe	Posposición de la apertura de conversaciones
	Veto a la participación de otros actores en las conversaciones	EE. UU. y Rusia	
Apoderamiento relativo	Instrumentalización del veto en el CS	Rusia y China	Reducción de la capacidad de acción del proceso
			Reducción de la representatividad del proceso

Fuente: elaboración propia.

### *El proceso mediador de la ONU: Lakhdar Brahimi*

Brahimi asumió el cargo en septiembre de 2012. Al inicio, en paralelo con múltiples reuniones con actores regionales e internacionales a fin de conseguir sus apoyos

para realizar el proceso (Hinnebusch *et al.*, 2016), el enviado inauguró su mandato consiguiendo el compromiso tanto del régimen como de gran parte de la oposición con un cese de la violencia entre los días 26 y 30 de octubre con motivo de la celebración del Eid al-Adha <sup>4</sup>, pero su cumplimiento solo duró cinco horas (ONU, 2012h). A partir de la confianza que podría haber generado este alto al fuego, Brahimi esperaba poder convocar Ginebra II: «Si esta humilde iniciativa tiene éxito, espero que podamos seguir construyendo sobre ella a fin de lograr un cese al fuego más sostenido, parte de un proceso político comprehensivo»<sup>5</sup>. Sin embargo, el incumplimiento por las partes internas de este instrumento de cese a la violencia, sumado a los primeros ataques químicos lanzados por el régimen, complicaron las perspectivas de abrir este espacio político. Solo entre enero de 2013 y mayo de 2014 se contabilizaron entre cuarenta y setenta ataques químicos en distintos puntos del país, según se acuda a una u otra fuente (Syrian Archive, 2019; Schneider y Lütkefend, 2019).

Estos actos violentos tuvieron un impacto particularmente desestabilizador del proceso. Ginebra II, en mente de Brahimi desde su inicio en el cargo, parecía empezar a cobrar fuerza después del golpe del incumplimiento del acuerdo del Eid al-Adha, especialmente a partir de la reunión ruso-estadounidense en Moscú en mayo de 2013. Sin embargo, «ahora se [encontraba] en grave peligro tras los eventos del 21 de agosto [ataque químico de Guta] y las reacciones que [podrían seguir] como consecuencia» (ONU, 2013). Así, el impacto de estos actos de sabotaje violentos debilitó la mediación de Brahimi, obligando a la posposición de la apertura de las primeras conversaciones intrasirias en tres años de conflicto, que tuvieron que esperar finalmente hasta enero de 2014.

Los actos de fomento de la violencia por los actores regionales e internacionales durante este período se mantuvieron y contribuyeron a la desestabilización del proceso de una forma que no pasó desapercibida. El flujo armamentístico, económico y de asesoramiento a régimen y oposición por sus respectivos aliados «daña[ba] las perspectivas de un proceso político» (ONU, 2014). Del lado de la oposición, aparecían las primeras evidencias de suministro armamentístico estadounidense a los rebeldes y se levantaba el embargo europeo, abriendo una posibilidad que Francia y RU aprovecharon para enviar ayuda letal a los rebeldes sirios (Asseburg *et al.*, 2018). Estos apoyos violaron flagrantemente el acuerdo de no militarización contenido en el Comunicado de Ginebra (párrafo 12, «medidas convenidas») que, incorporado al corpus normativo de la ONU por la Resolución 2118 del CS, era exigible ahora a toda la comunidad internacional.

La reacción internacional de alarma producida por los ataques químicos en Guta sirvió a Brahimi a finales de 2013 para recabar el impulso del CS en la reapertura de Ginebra, y consiguió finalmente su convocatoria entre enero y febrero de 2014. Sin embargo, en el diseño de la conferencia los actos *spoiling* de apoderamiento relativo de algunas potencias

---

4. BBC. 2012. «Syria government 'agrees to Eid al-Adha ceasefire'» *BBC*, 24 de octubre. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-20066613> [Consulta de 3 de enero de 2020]

5. Saleh, Yasmine, Shaimaa Fayed. 2012. «Syria agrees to ceasefire during Eid holiday: Brahimi». *Reuters*, 24 de octubre. Disponible en: [t.ly/GxeJr](https://t.ly/GxeJr) [Consulta: 18 de enero de 2020]

y de la oposición afectaron a la representatividad de las conversaciones, debilitando la mediación de Brahimi. Los vetos de EE. UU. a la inclusión de Irán (Lund, 2013), y de Turquía a la del grupo kurdo del PYD<sup>6</sup>, excluyeron del proceso a actores indispensables en cualquier esfuerzo de solución real del conflicto. Estos comportamientos demuestran una motivación de instrumentalización del proceso para garantizar la imposición de una agenda nacional en Ginebra para hallar una solución comprehensiva al conflicto.

TABLA 4.

COMPORTAMIENTO SABOTEADOR DURANTE EL MANDATO DE LAKHDAR BRAHIMI

Estrategia	Acto	Actor saboteador	Manifestación
Violencia	Incumplimiento del Eid Al-Adha	Régimen, elementos de la oposición armada	Posposición de la apertura de conversaciones
	Empleo de armamento químico	Régimen	
Fomento de la violencia	Apoyo logístico-armamentístico	Rusia, Irán y <i>proxies</i> principalmente (régimen) CCG, Turquía, Francia, RU y EE. UU. (oposición)	
	Apoyo militar	Irán (régimen)	
	Incumplimiento de acuerdos de no militarización	Rusia, EE. UU., Francia, RU Catar, Arabia Saudí, Irak, Jordania, demás miembros de LA y Turquía	
Apoderamiento relativo	Veto a la participación de otros actores en las conversaciones	EE. UU. y Turquía	Reducción de la representatividad del proceso
	Precondiciones a la propia participación	Oposición siria	

Fuente: elaboración propia.

Del lado de la oposición, la imposición de precondiciones a su participación también amenazó la representatividad de Ginebra. La delegación opositora mimetiza la fragmentación que caracteriza a los rebeldes sobre el plano bélico, de forma que, aunque entonces liderada por la Coalición Nacional, varios de sus integrantes mantuvieron una línea más dura, llegando a amenazar la representatividad de las conversaciones mediante la imposición de la salida de Bashar al-Asad como precondición para su asistencia<sup>7</sup>. De forma similar al comportamiento anterior, este acto de apoderamiento relativo, esta vez

6. Zaman, Amberin. 2013. «Syrian Kurds jockey for seat at Geneva talks». Al-Monitor, 16-12-2013. Disponible en: [t.ly/625pB](http://t.ly/625pB) [consulta: 16-1-2020].

7. Black, Ian. 2013. «Friends of Syria talks begin as doubt hangs over Geneva II peace conference». *The Guardian*, 6-6-2013. Disponible en: [t.ly/1kqGL](http://t.ly/1kqGL) [consulta: 16-1-2020].

por actores que amenazaban con autoexcluirse, instrumentaliza el proceso imponiendo *ex ante* una agenda propia sobre la base de «peticiones irreales» (Reiter, 2016) al pretender obtener de ella lo que el actor es incapaz de obtener por sí mismo, ya sea sobre el terreno o sobre la mesa de negociación.

### *El proceso mediador de la ONU: Staffan de Mistura*

El año 2015 estuvo marcado por profundos cambios en el plano bélico. La entrada en escena del autodenominado Estado Islámico (EI), la activación de la coalición internacional contra el EI y el inicio de la intervención militar rusa en septiembre modificó de forma determinante el territorio controlado por cada uno de los beligerantes. Esto disparó las acciones diplomáticas en el nivel internacional, que reunió a potencias detractoras y partidarias del régimen en Viena, incluyendo por primera vez a Irán. El resultado, las Declaraciones de Viena, fue refrendado por el CS en la famosa Resolución 2254 (2015), cuyo contenido insiste en los principales elementos del Comunicado de Ginebra.

Aprovechando el impulso de Viena, De Mistura, recién nombrado enviado el año anterior, consiguió convocar a las partes en Ginebra por primera vez después de dos años. No obstante, Ginebra III, desarrollada en dos rondas entre enero y abril de 2016, sufrió con especial incidencia el impacto debilitante de los actos de sabotaje indirectos. Justo a su inicio, el régimen protagonizó una fuerte ofensiva sobre Alepo que provocó la retirada de la oposición en señal de repulsa y obligó a la suspensión de las negociaciones<sup>8</sup>. A su cierre, De Mistura señaló que «cada vez que hay una oportunidad de negociación, ocurre justo lo contrario sobre el terreno, [las partes] incrementan los ataques»<sup>9</sup>. Estos actos de empleo de la violencia llevados a cabo por las partes internas y sus aliados internacionales y regionales sobre el terreno desestabilizaron el proceso, generando un clima de desconfianza que provocó la retirada de la oposición y puso fin bruscamente a esta primera ronda de conversaciones.

Ante esto, como medida para generar confianza, Rusia, EE. UU., régimen y parte de la oposición acordaron a mediados de febrero en Múnich un cese de hostilidades. Este acuerdo fue refrendado por el CS en la Resolución 2268 (2016), que además requería de todos los Estados miembros «crear las condiciones para un alto al fuego duradero», cortando todo flujo armamentístico a fin de garantizar así el cumplimiento del acuerdo y propiciar la reanudación de las conversaciones. En el marco creado por esta iniciativa, De Mistura consiguió reunir de nuevo a las partes en Ginebra III entre marzo y abril, pero el aumento deliberado de las hostilidades por las partes no solo

---

8. Black, Ian y Patrick Wintour. 2016. «Suspended Syrian peace talks to resume in Geneva next week». *The Guardian*, 1-3-2016. Disponible en: [t.ly/drPDL](https://t.ly/drPDL) [consulta: 28-11-2019].

9. Sinjab, Lina. 2016. «Syria conflict: Who's to blame for talks suspension?». *BBC*, 4-2-2016 Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-35490273> [consulta: 3-1-2020].

arruinó el recién acuerdo de Múnich, sino que de nuevo desestabilizó el proceso, provocando la suspensión definitiva de Ginebra III y la retirada de la oposición (The Carter Center, 2016). En el momento de la suspensión, De Mistura aclaró el impacto de este comportamiento: «[La retirada de la oposición] se debió a su disgusto y preocupación con la degradación de la situación humanitaria y los problemas relativos al cese de hostilidades»<sup>10</sup>.

El impacto del comportamiento de sabotaje indirecto sobre las conversaciones fue referido en varias ocasiones por el entonces enviado especial durante la entrevista realizada por la autora. De Mistura señaló que «cuando se producía un acercamiento internacional, algún entendimiento ruso-estadounidense, y claramente había esperanza en el proceso [...] tanto Gobierno como oposición actuaban como verdaderos *spoilers* [...] provocando incidentes o iniciando ataques y demás para minar el proceso». Este tipo de comportamiento *spoiling* indirecto empleado por las partes internas y sus aliados, y apoyado por actores regionales e internacionales mediante el mantenimiento del flujo armamentístico (*vid. supra*) a pesar de sus obligaciones respecto a la Resolución 2268 (2016) y anteriores, desestabilizó el proceso mediante la suspensión abrupta de las conversaciones, arruinando así cualquier iniciativa favorable a la generación de un clima de confianza.

El comportamiento *spoiling* directo, siempre más sutil, también impactó en Ginebra III. En su entrevista, De Mistura señalaba que «la influencia del Gobierno turco sobre la oposición le permitía frenar cualquier participación del PYD [...] pues, de no ser así, [Turquía] habría bloqueado todo [el proceso]». El mantenimiento del veto turco a la organización política kurda supone otra vez el empleo por Turquía de su cuota de poder sobre el proceso para la definición de sus participantes aún en detrimento de su representatividad y, por ende, de las posibilidades de encontrar una solución al conflicto comprensiva e inclusiva de actores ineludibles.

En esta misma línea, la delegación opositora planteó distintas precondiciones a su participación centradas en la exigencia de la salida de Asad. De hecho, en sus declaraciones a la apertura de esta ronda, De Mistura se mostraba preparado: «Los *spoilers* procurarán alterar las conversaciones [...] y su retórica pública intentará imponer precondiciones [...]»<sup>11</sup>. La oposición volvió a abusar del poder que le otorga su presencia imprescindible en el proceso exigiendo «peticiones irreales» (*vid. supra*) que trasladan el peso de la negociación al mediador y amenazan la representatividad de las conversaciones, debilitando la relevancia del proceso.

A finales de 2016 comenzó a fraguarse el proceso de Astaná. En los años venideros, Rusia, Turquía e Irán, que se autonombraron «Estados guardianes», celebraron varias rondas negociadoras en las que adoptaban una suerte de posición mediadora entre el

10. Hudson, John. 2016. «Syrian Opposition Suspends Peace Talks Amid Anti-Assad Offensive», *Foreign Policy*. Disponible en: [t.ly/DGKO2](https://t.ly/DGKO2) [consulta: 24-12-2019].

11. Wintour, Patrick. 2016. «UN's Syria envoy warns of attempts to derail peace talks» *The Guardian*, 14-3-2016. Disponible en: [t.ly/1kqYL](https://t.ly/1kqYL) [consulta: 4-1-2020].

régimen y la oposición tolerada, mientras Ginebra veía debilitada su unidad de acción, por lo que redujo considerablemente el número de conferencias celebradas en relación con Astaná.

La apertura de esta vía supone un apoderamiento estructural del proceso. La *Guía para una mediación efectiva* propuesta por ONU como marco de referencia, señala que «el mediador tiene que ser capaz de ofrecer un proceso equilibrado que trate a todos los actores equitativamente y no debe tener un interés material en el resultado [del proceso]» (ONU, 2012i:10). Desde una óptica interna al propio proceso de Astaná, estos Estados garantes no están en condiciones de proporcionar la imparcialidad que ha de predicarse de toda estructura mediadora, por cuanto que son parte del propio conflicto y mantienen efectivamente una agenda propia que imprimen en el proceso. De hecho, estos tres guardianes han empleado Astaná para producir su propia versión de la paz coherente con sus agendas. En consecuencia, los resultados más tangibles de este proceso, el acuerdo de desmilitarización de cuatro zonas en Siria en 2017 y la redirección de los esfuerzos del proceso desde la transición política hacia la mera reforma constitucional dando por sentada la permanencia de Asad, hayan favorecido los intereses de estas potencias (Hinnebusch e Imady, 2017).

Desde una óptica externa, Rusia, Turquía e Irán han creado un proceso que, en lugar de servir a los fines de Ginebra, compite con ella, reduciendo su protagonismo y unidad de acción. Aunque De Mistura procuró mantener una posición pragmática que utilizase Astaná para favorecer Ginebra —«los esfuerzos de Astaná deben observarse como base para una renovada Ginebra» (Consejo de Seguridad, 2017)—, Rabbani, exconsejero del enviado, era especialmente contundente señalando «no creo que [De Mistura] se estuviese dando cuenta de que estaba básicamente bendiciendo su propia irrelevancia»<sup>12</sup>. Desde la ONU se expresaba preocupación, por cuanto la creación de Astaná por los tres guardianes podría producir «problemas de coordinación» (Lundgren, 2019:10) que, efectivamente, terminaron debilitando Ginebra, alejando el canal diplomático oficial de la órbita de la organización.

Un año después, entre febrero y marzo de 2017, en la antesala del avance de Asad sobre el terreno, De Mistura consiguió reavivar el proceso tras la aceptación por las partes a participar en las conversaciones de Ginebra IV y V. Estas conversaciones, aunque sin progreso sustantivo, siguieron cierto ritmo natural, produciendo una agenda y la aceptación de unos puntos comunes preparados por el mediador (ONU, 2017b; ONU, 2017c). A pesar de la presencia de actos de violencia, estos no tuvieron el potencial suficiente para interrumpir las conversaciones, De Mistura era consciente de ello: «Suponemos siempre [...] que los *spoilers* intentan influenciar las conversaciones. Es del interés de las partes [...] no permitirleselo»<sup>13</sup>. No obstante, el comportamiento *spoiling*

12. Kenner, David. 2018. «Even a ‘Diplomat’s Diplomat’ Can’t Solve Syria’s Civil War». *The Atlantic*, 26-11-2018. Disponible en: [t.ly/ZL2rE](https://t.ly/ZL2rE) [consulta: 10-1-2020].

13. Irish, John, Stephanie Nebehay y Tom Miles. 2017. «Bombings, air strikes in Syria rattle Geneva peace talks». *Reuters*, 25-2-2017. Disponible en: [t.ly/XOGeO](https://t.ly/XOGeO) [consulta: 30-11-2019].

directo sí mantuvo su impacto debilitador sobre la relevancia del proceso. Los actos de apoderamiento relativo, de nuevo el veto turco al PYD y el establecimiento de precondiciones, tanto por la oposición como por el régimen (ONU, 2017a), atacaron la mediación de De Mistura sobre la base de su representatividad.

A mediados de año, el Gobierno sirio mejoró decisivamente su posición al extenderse aproximadamente por la mitad del territorio. Frente a este renovado juego de fuerzas, De Mistura optó por primar una estrategia basada en reuniones políticas más informales y de menor duración, de forma que Ginebra VI, en mayo, y Ginebra VII, en julio, aunque de nuevo sin presencia del PYD por el veto turco, oscilaron entre los cuatro y cinco días de conversación con el propósito, según el enviado especial, de «dejar menos tiempo a la retórica pública» de las partes<sup>14</sup>, minimizando el impacto de sus precondiciones sobre el proceso. Además, a pesar de que «estas conversaciones se celebraron bajo la sombra de una intensificación de la violencia» (ONU, 2017d), el nuevo balance de fuerzas imperante en el plano bélico previno a la oposición de retirarse de las conversaciones, por lo que estos actos de sabotaje indirectos no tuvieron, como en el pasado, el impacto de desestabilizar las conversaciones que, en palabras del enviado, se celebraron «sin ofrecer avances, pero tampoco rupturas significativas» (Escola de Cultura de Pau, 2018).

El final de 2017 vio un giro sustancial en la agenda política del proceso en Ginebra. De Mistura comenzó a primar una agenda centrada en el proceso constitucional y la programación de unas elecciones supervisadas por la ONU, reduciendo significativamente el ambicioso contenido político del Comunicado de Ginebra. Sobre esta nueva base, De Mistura consiguió que las partes se volvieran a reunir en Ginebra VIII, pero el comportamiento saboteador del régimen debilitó especialmente esta iniciativa. En una renovada posición de fuerza, el Gobierno sirio acusó a la oposición de imponer precondiciones en una declaración, el manifiesto de Riad 2, que llamaba a la exclusión de Asad de todo proceso electoral. Con esta excusa, la delegación del régimen se retiró bruscamente de las conversaciones (Zartman, 2019: 17), de las que De Mistura señaló que «había sido una oportunidad de oro desperdiciada».

Aunque el enviado advirtió a la oposición en la redacción del manifiesto que este podría malinterpretarse, aclaró que «la delegación opositora no había planteado precondiciones y su [rechazo a Asad en unas hipotéticas elecciones] debía ser interpretado como una opinión, no como una precondición [a su participación en las conversaciones]»<sup>15</sup>. Sin embargo, el enviado sí acusó al Gobierno de fijar precondiciones (Escola de Cultura de Pau, 2018) y, de esta forma, mermar la representatividad de Ginebra, imposibilitando la continuación de las conversaciones.

En el último período de la mediación de De Mistura, el enviado trabajó para atraer de nuevo el impulso necesario para celebrar conversaciones. Sin embargo, Ginebra vio

14. Albouy, Pierre. 2017. «Arranca en Ginebra una nueva ronda de las conversaciones de paz sobre Siria», *Europa Press*, 16-5-2017. Disponible en: [t.ly/3dnzv](https://t.ly/3dnzv) [consulta: 2-1-2020].

15. Wintour, Patrick. 2017. «Golden opportunity lost as Syrian peace talks collapse». *The Guardian*, 14 de diciembre. Disponible en: [t.ly/YByq0](https://t.ly/YByq0) [Consulta: 3 de enero de 2020]

significativamente reducida su acción a raíz del fortalecimiento del proceso de Astaná. Durante el año 2018, Rusia, Turquía e Irán convocaron varias rondas de conversaciones mientras que Ginebra dejó formalmente de reunirse hasta finales de 2019, ya con un nuevo enviado. Esta merma de la unidad de acción de Ginebra, debido a la intensificación de los actos de apoderamiento estructural de los estados garantes de Astaná, pone de manifiesto la especial incidencia debilitante de este tipo de comportamiento sobre el proceso de Ginebra.

TABLA 5.

## COMPORTAMIENTO SABOTEADOR DURANTE EL MANDATO DE STAFFAN DE MISTURA

<b>Estrategia <i>spoiling</i></b>	<b>Acto</b>	<b>Actor saboteador</b>	<b>Iniciativa afectada</b>	<b>Manifestación</b>
Violencia	Empleo de la violencia con anterioridad a la Resolución 2268 (2016). Incumplimiento de la Resolución 2268 (2016)-Acuerdo de Múnich	Régimen, oposición, Rusia, Irán, CCG, Turquía, Francia, RU y EE. UU.	Ginebra III	Retirada de la oposición. Suspensión de las negociaciones
Fomento de la violencia	Apoyo militar a determinados actores. Apoyo logístico a determinados actores	Rusia, Irán y <i>proxies</i> (régimen) CCG, Turquía, Francia, RU y EE. UU. (oposición)		
Apoderamiento estructural	Usurpación del canal oficial del proceso	Rusia, Turquía e Irán	Conjunto del proceso ONU a partir de 2017, con especial énfasis en Viena	Celebración de conversaciones fuera de la órbita ONU
Apoderamiento relativo	Veto a la participación kurda	Turquía	Ginebra III Ginebra IV Ginebra V Ginebra VI Ginebra VII Ginebra VIII	Reducción de la representatividad del proceso
	Precondiciones a la propia participación	Oposición y régimen	Ginebra III Ginebra IV Ginebra V Ginebra VIII	

Fuente: elaboración propia.

*El proceso mediador de la ONU: Geir Pedersen*

A la salida de De Mistura, el actual enviado especial Pedersen concentró sus esfuerzos durante 2019 en la tarea de formalizar un comité constitucional bajo el marco de Ginebra. En la órbita de los Estados guardianes de Astaná, ya un año antes tuvieron lugar en Sochi unas conversaciones en las que se propuso crear este órgano con una estructura que diese cabida a ciento cincuenta candidatos, de los que dos tercios estarían repartidos entre régimen y oposición, y uno entre miembros de la sociedad civil. Aunque impulsar un proceso de reforma constitucional no es novedad en Ginebra, cuyo mandato político lo ordenaba desde sus inicios, la idea de la Resolución 2254 (2015) del CS apuntaba más a encumbrar con una constitución reformada y refrendada por los sirios un proceso político más amplio (*vid. supra*), no a reducirlo a una mera revisión constitucional. Sin embargo, a fecha de febrero de 2020, el mandato del actual enviado enfrenta una fase del conflicto que permea especialmente el proceso de Ginebra y eleva la posición de fuerza de la delegación del régimen, haciendo especialmente difícil para el mediador ejercer su influencia para abarcar la totalidad de las cuestiones políticas propuestas en esta resolución.

En consecuencia, Pedersen trabajó en 2019 para conseguir un acuerdo sobre la composición y las reglas de procedimiento del Comité entre las delegaciones, y lo logró a finales de año. En septiembre, las partes pactaron el primer acuerdo político concreto en todo el proceso, los términos de referencia y reglamento del Comité, permitiendo su convocatoria un mes después (ONU, 2019).

A pesar de este primer impulso, esta reunión no fue fácil. Con un régimen reforzado, la intransigencia de su delegación aumentó y, al cierre de la primera ronda, Asad declaró que «la participación de una delegación del régimen en Ginebra no debe ser interpretada como un compromiso con Ginebra [...]»<sup>16</sup>. Su posición se endureció en la segunda ronda de forma que el régimen, con el fin de ralentizar el trabajo del Comité, optó de nuevo por amenazar la representatividad del proceso mediante la imposición de precondiciones a su presencia (Ortagus, 2019). Este acto de apoderamiento relativo, junto con el reiterado veto turco a la presencia en el Comité de las esencialmente kurdas Fuerzas Democráticas Sirias, debilitó de nuevo el proceso desde la perspectiva de su representatividad y atacó el resultado más tangible conseguido por Ginebra hasta el momento.

Al término de la segunda ronda en diciembre de 2019, Pedersen mantiene una postura optimista que busca nuevas formas de reunir otra vez a las partes. A pesar de ello, la pandemia mundial propiciada por la COVID-19 ha sido instrumentalizada por el régimen como pretexto para evitar reunir otra vez el Comité Constitucional, ralentizando aún más el proceso. Después de todo, el enviado es muy consciente de que este Comité no resuelve el conflicto, pero defiende que ofrece una puerta para

---

16. Seligman, Lara y Colum Lynch. 2019. «As Assad Gains Ground, New Syria Talks Offer Little Hope of Peace», *Foreign Policy*. Disponible en: [t.ly/N6Yq8](https://t.ly/N6Yq8) [Consulta: 9 de enero de 2020].

mantener vivo un proceso político por el que traer a la mesa mayores cuestiones en el futuro (Harland y Khalifa, 2019).

TABLA 6.

COMPORTAMIENTO SABOTEADOR DURANTE EL MANDATO DE GEIR PEDERSEN (HASTA DICIEMBRE DE 2019)

Estrategia	Acto	Actor saboteador	Manifestación
Apoderamiento estructural	Usurpación del canal oficial del proceso	Rusia, Turquía e Irán	Celebración de conversaciones fuera de la órbita ONU
Apoderamiento relativo	Veto a la participación kurda	Turquía	Reducción de la representatividad del proceso
	Precondiciones a la propia participación	Régimen	

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

La fragilidad del proceso de mediación para Siria guiado por la Liga Árabe y Naciones Unidas no solo se manifiesta en la incapacidad del proceso de producir resultados tangibles en la realidad siria, sino también en la inestabilidad de sus iniciativas, su falta de representatividad y capacidad de acción, y la falta de imparcialidad y unidad de acción de su estructura mediadora. Las causas de estos indicios de fragilidad hay que buscarlas en el comportamiento saboteador, adoptado por los actores implicados tanto dentro como fuera del proceso. Operacionalizando el concepto del *spoiler*, este artículo aborda los distintos actos que abarca este comportamiento y el tipo de impacto que tienen, explicando la relación entre estos y la fragilidad del proceso.

Para ello, el análisis ha distinguido entre dos grandes dimensiones del comportamiento saboteador: una indirecta, comprensiva de los actos violentos o de fomento de la violencia que se producen en el terreno e impactan sobre el proceso desestabilizándolo, y una directa que tiene lugar en el plano diplomático y comprende actos que lo instrumentalizan, bien desafiando la imparcialidad y unidad de acción de la estructura mediadora mediante la injerencia en los objetivos de la mediación oficial o la creación de un proceso paralelo fuera del control de la ONU (apoderamiento estructural), o bien amenazando su representatividad y capacidad de acción mediante la modificación de aspectos clave del proceso oficial ONU a conveniencia de la agenda de distintos actores (apoderamiento relativo).

Las contribuciones al debate teórico del *spoiler* son fundamentalmente tres. Primero, el artículo hace más transparente el tipo de impacto que los diferentes comportamientos de sabotaje tienen sobre una mediación, alejando la aplicación del concepto de resultados deterministas que asocian al *spoiler* directamente con la dicotomía éxito-fracaso

de un proceso y que obvian la variedad de mecanismos causales que activa la adopción de este tipo de comportamientos en el seno de un proceso. Segundo, la operacionalización que se ofrece examina el efecto que el comportamiento de sabotaje no violento tiene sobre un proceso, asentando el debate en torno a dos nuevos conceptos (el apoderamiento relativo y estructural) que captan tanto la forma que adopta este comportamiento como el impacto que produce. Tercero, esta operacionalización no solo presta atención al efecto del comportamiento de sabotaje sobre productos del proceso (fundamentalmente acuerdos de ceses de la violencia y hojas de ruta) sino que, al ampliar el análisis incluyendo actos *spoiling* no violentos, el artículo tiene en cuenta también el impacto del *spoiler* sobre el diseño del proceso y su estructura mediadora.

La aplicación de esta operacionalización demuestra el impacto debilitante de estos comportamientos sobre el proceso. Los actos de sabotaje de naturaleza violenta tienen especial incidencia en las primeras mediaciones y provocan reacciones más drásticas en las partes, dificultando la continuidad del proceso. Los actos constantes de apoyo a la violencia, como el aprovisionamiento logístico y militar por actores internacionales y regionales, y los actos violentos *per se* por las partes internas y sus aliados, desvirtúan los compromisos con el cese de la violencia adoptados (PAA, 6PP, el Comunicado de Ginebra, el acuerdo del Eid Al-Adha y el acuerdo de Múnich) y tienen un efecto desestabilizador sobre el proceso, por cuanto obligan a la interrupción brusca de sus iniciativas, ya sea la retirada de las misiones de observación en apoyo del mediador o en forma de suspensión y posposición de conversaciones de paz.

Las estrategias *spoiling* directas instrumentalizan el proceso de una forma sutil, pero no por ello menos relevante. El apoderamiento relativo funciona como una constante que amenaza la capacidad de acción del mediador y la representatividad de las iniciativas. Desde el comienzo del proceso, la instrumentalización del veto en el CS por Rusia y China ha restado en varias ocasiones el respaldo de este órgano a varios productos del plano diplomático, como el propio Comunicado de Ginebra en sus inicios, mientras que en el seno de las conversaciones en Ginebra, EE. UU., Rusia y Turquía han impuesto su veto en varias ocasiones a la participación de distintos actores ineludibles en la resolución del conflicto, atacando la representatividad del proceso.

Igualmente, la imposición de precondiciones a la propia participación ha sido un recurso ampliamente utilizado por las partes internas. En la mediación de Brahimi fue la oposición la que empleó esta estrategia, coincidiendo con una posición de fuerza en el terreno; mientras que, a partir de la mediación de De Mistura, ha sido empleada por el régimen en paralelo con su mejoría en el plano bélico. En cualquier caso, ambas posiciones demuestran una voluntad de instrumentalización del proceso, ya sea para utilizarlo como una estrategia de guerra más, para extraer recursos, tiempo, legitimación internacional o exigir objetivos que el actor se muestra incapaz de conseguir por sí mismo, ya sea sobre el terreno o la mesa de negociaciones.

El apoderamiento estructural tiene incidencia al inicio del proceso cuando la mediación de la LA sufrió la injerencia de los países del CCG y perdió su percepción de imparcialidad, pero cobra especial importancia en 2017 con el proceso de Astaná, que no solo carece de imparcialidad en sí mismo en razón a las agendas parciales de sus

promotores, sino que compite con Ginebra y usurpa su unidad de acción, alejando el canal diplomático principal de la órbita de la ONU. En cualquier caso, la consecuencia es un proceso frágil, debido a los comportamientos *spoiling* empleados por régimen y oposición, acompañados de una estructura internacional y regional polarizada cuyas potencias, en última instancia, también son protagonistas de estos comportamientos que atacan el proceso y dejan al mediador con un escaso margen de actuación.

### Referencias

- Aggestan, Karin. 2012. «Prolonged peace negotiations. Spoiler's game», en Guy Olivier Faure. *Unfinished business: Why international negotiations fail?* Athens: University of Georgia Press.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio. 2016. *Siria. Revolución, sectarismo y yihad*. Madrid: Catarata.
- Asseburg, Muriel, Wolfram Lacher y Mareike Transfeld. 2018. *Mission Impossible? UN Mediation in Libya, Syria and Yemen*. Disponible en: <https://bit.ly/3mLcOcl>.
- Blaydes, Lisa y Jennifer De Maio. 2010. «Spoiling the Peace? Peace Process Exclusivity and Political Violence in North-Central Africa», *Civil Wars*, 12 (1): 3-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13698249.2010.484896>.
- Cochrane, Feargal. 2008. *Ending Wars*. Oxford: Polity Press.
- Consejo de Seguridad. 2017. *27 September Security Council Briefing on the Situation in Syria, Special Envoy Staffan de Mistura*. Disponible en: <https://www.un.org/undpa/ru/node/184056>.
- Conversi, Daniele. 2006. «Why do peace processes collapse? The Basque conflict and the three-spoilers perspective», en Edward Newman y Oliver Richmond (eds.), *Challenges to Peacebuilding: Managing Spoilers during Conflict Resolution*. Tokio: United Nations University Press.
- Escola de Cultura de Pau. 2018. *Negociaciones de paz 2018. Análisis de tendencias y escenarios*. Barcelona: Icaria.
- Golan, Galia y Gilead Sher. 2019. *Spoiling and Coping with Spoilers: Israeli-Arab Negotiations*. Bloomington: Indiana University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvj7wnz6>.
- Greenhill, Kelly y Solomon Major. 2007. «The Perils of Profiling: Civil War Spoilers and the Collapse of Intrastate Peace Accords», *International Security*, 31 (3): 7-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/isec.2007.31.3.7>.
- Greig, Michael. 2013. «Intractable Syria? Insights from the Scholarly Literature on the Failure of Mediation», *Penn State Journal of Law and International Affairs*, 2 (1): 48-56.
- Harland, David y Dareen Khalifa. 2019. *Interview. Moving forward: Geir O. Pedersen on developments in Syria*. Disponible en web: [t.ly/L17jg](https://t.ly/L17jg).
- Hinnebusch, Raymond y Omar Imady. 2017. «Syria's Reconciliation Agreements», *The Day After: Post-Uprising Realities and Challenges*, 9 (2): 1-14. Disponible en: <https://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/1558/1193>.

- Hinnebusch, Raymond, William Zartman, Elizabeth Parker-Magyar y Omar Imady. 2016. *UN Mediation in the Syrian Crisis: From Kofi Annan to Lakhdar Brahimi*. Disponible en: <https://bit.ly/2TL3l8u>.
- Licklider, Roy. 2001. «Obstacles to Peace Settlements», en Chester Crocker, Fen Olser Hampson y Pamela Aall (eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Lund, Aron. 2013. *Can Iran Go to Geneva II Without Endorsing Geneva I?* Disponible en: <https://carnegie-mec.org/diwan/54046> [Consulta: 8 de enero de 2020].
- Lundgren, Magnus. 2019. *Mediation in Syria, 2016-19: A tale of two processes*. Disponible en: [t.ly/pwdBE](https://doi.org/10.2139/ssrn.3507785). Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3507785>.
- Newman, Edward y Oliver Richmond. 2006. «Introduction. Obstacles to peace processes: Understanding spoiling», en Edward Newman y Oliver Richmond (eds.), *Challenges to Peacebuilding: Managing Spoilers during Conflict Resolution*. Tokio: United Nations University Press.
- Nilsson, Desirée. 2008. «Partial Peace: Rebel Groups Inside and Outside of Civil War Settlements», *Journal of Peace Research*, 45 (4): 479-495. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022343308091357>.
- Nilsson, Desirée. 2012. «Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace», *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, 38 (2): 243-266. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03050629.2012.659139>.
- Nilsson, Desirée y Mimmi Söderberg. 2011. «Revisiting an Elusive Concept: A Review of the Debate on Spoilers in Peace Processes», *International Studies Review*, 13 (4): 606-26. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/41428860>.
- ONU. 2012a. «Letter dated 24 January 2012 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council» S/2012/71, 30 de enero. Disponible en: <https://undocs.org/S/2012/71>.
- ONU. 2012b. «Resolución 2042 (2012), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6751.ª sesión, celebrada el 14 de abril de 2012». S/RES/2042, 14 de abril. Disponible en: [https://undocs.org/en/S/RES/2042\(2012\)](https://undocs.org/en/S/RES/2042(2012)).
- ONU. 2012c. «Resolución 2043 (2012), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6756.ª sesión, celebrada el 21 de abril de 2012». S/RES/2043, 21 de abril. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2043\(2012\)](https://undocs.org/es/S/RES/2043(2012)).
- ONU. 2012d. «Informe del Secretario General relativo a la aplicación de la resolución 2043 (2012) del Consejo de Seguridad». S/2012/523, 6 de julio. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/730415>.
- ONU. 2012e. «Carta de fecha 10 de agosto de 2012 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el secretario general». S/2012/618, 10 de agosto. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2012/618>.
- ONU. 2012f. «Resolución 2059 (2012) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6812.ª sesión, celebrada el 20 de julio de 2012S/RES/2059 (2012)». S/RES/2059 (2012), 20 de julio. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2059\(2012\)](https://undocs.org/es/S/RES/2059(2012)).

- ONU. 2012g. «6810.<sup>a</sup> Reunión del Consejo de Seguridad. 19 de julio de 2012, a las 10.25 horas, NY». S/PV.6810. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/PV.6810>.
- ONU. 2012h. *What's in blue. Insights on the work of the UN Security Council. Syria Consultations*. Disponible en: [t.ly/yqBK2](http://t.ly/yqBK2).
- ONU. 2012i. *UN Guidance for effective mediation*. Disponible en <https://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation>.
- ONU. 2013. «Remarks made by Lakhdar Brahimi, the Joint Special Representative for Syria, following his meeting with Russian Foreign Minister Sergey Lavrov». 06 September. Disponible en: [t.ly/GxDVb](http://t.ly/GxDVb) [Consulta: 11 de enero de 2020].
- ONU. 2014. «7116.<sup>a</sup> Reunión del Consejo de Seguridad, NY. Intervención de Ruanda». S/PV.7116, 22 de febrero. Disponible en: <https://undocs.org/S/PV.7116>.
- ONU. 2017a. «Implementation of Security Council Resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015) and 2332 (2016). Report of the Secretary-General», S/2017/144, 16 de febrero. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2017/144>.
- ONU. 2017b. «Implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015) and 2332 (2016). Report of the Secretary-General», S/2017/244, 22 de marzo. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2017/244>.
- ONU. 2017c. «Implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015) and 2332 (2016). Report of the Secretary-General», S/2017/339, 19 de abril. Disponible en: <https://undocs.org/S/2017/339>.
- ONU. 2017d. «United Nations Security Council. Seventy-second year. 7921<sup>st</sup> meeting. Wednesday, 12 April 2017, 10 a.m. New York» S/PV.7921, 12 de abril. Disponible en: <https://undocs.org/S/PV.7921>.
- ONU. 2019. «8628<sup>th</sup> Security Council meeting. Monday, 30 September 2019, 10 a.m. NY» S/PV.8628. Disponible en <https://undocs.org/es/S/PV.8628>.
- Ortagus, Morgan. 2019. *On the Syrian Constitutional Committee in Geneva. Press statement. US Department of State*. Disponible en: [t.ly/R9Dqq](http://t.ly/R9Dqq) [Consulta: 9 de enero de 2020].
- Pearlman, Wendy. 2009. «Spoiling Inside and out: Internal Political Contestation and the Middle East Peace Process», *International Security*, 33 (3): 79-109. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40207142>.
- Reiter, Andrew. 2016. *Fighting over peace. Spoilers, Peace agreements, and the strategic use of violence*. Massachusetts: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-40102-7>.
- Richmond, Oliver. 2006. «The linkage between devious objectives and spoiling behavior in peace processes», en Edward Newman y Oliver Richmond (eds.), *Challenges to Peacebuilding: Managing Spoilers during Conflict Resolution*. Tokio: United Nations University Press.
- Schneider, Tobias y Theresa Lütkefend. 2019. *Nowhere to Hide. The Logic of Chemical Weapons Use in Syria*. Disponible en: [t.ly/B981B](http://t.ly/B981B).
- Stedman, Stephen. 1997. «Spoiler problems in peace processes», *International Security*, 22 (2): 5-53. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/isec.22.2.5>.

- Syrian Archive. 2019. *Database of Chemical Weapons Attacks*. Disponible en: <https://syrianarchive.org/en/collections/chemical-weapons/database>.
- Syrian National Council. 2020. *Issues: Arab League Initiative*. Disponible en: [t.ly/L132W](https://t.ly/L132W).
- The Carter Center. 2016. *The Cessation of Hostilities. April 21, 2016*. Disponible en: [t.ly/3dn2v](https://t.ly/3dn2v).
- Wezeman, Peter. 2013. «Arms transfers to Syria», en SIPRI, *SIPRI Yearbook 2013. Armaments, disarmaments and International Security*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://www.sipri.org/yearbook/2013>.
- Zahar, Marie-Joëlle. 2003. «Reframing the Spoiler Debate in Peace Processes» en John Darby y Roger MacGinty (eds.), *Contemporary making: Conflict, Violence and Peace Processes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Zahar, Marie-Joëlle. 2006. «Understanding the violence of insiders: Loyalty, custodians of peace, and the sustainability of conflict settlement», en Edward Newman y Oliver Richmond (eds.), *Challenges to Peacebuilding: Managing Spoilers during Conflict Resolution*. Tokio: United Nations University Press.
- Zartman, William, Ashraf Mousa y Andrea Schmidt-Colinet. 2019. «Post-uprising excavations», *Syria Studies*, 11 (2): 1-43.

Presentado para evaluación: 19 de marzo de 2020.

Aceptado para publicación: 4 de agosto de 2020.

JUSAIMA MOAID-AZM PEREGRINA

[juseima@hotmail.com](mailto:juseima@hotmail.com)

Doctoranda del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Es graduada en Derecho y Ciencias Políticas. Sus principales líneas de investigación versan sobre los procesos de cambio político, los conflictos armados y la mediación internacional. Tiene concedido actualmente un contrato predoctoral FPU (FPU18/04917) del Ministerio de Universidades.

---

# Haciendo posible lo impensable: opciones selectivas, disuasión a medida y fallos en la disuasión nuclear (1974-1994)

*Making the unthinkable possible:  
Selective options, tailored deterrence and nuclear  
deterrence failures (1974-1994)*

GUILLEM COLOM-PIELLA

Universidad Pablo de Olavide  
Universidad Autónoma de Chile

## Cómo citar/Citation

Colom-Piella, G. (2020). Haciendo posible lo impensable: opciones selectivas, disuasión a medida y fallos en la disuasión nuclear (1974-1994). *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 121-148. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.54.05>

## Resumen

El artículo estudia las *opciones selectivas*, una doctrina de empleo de armas nucleares planteada por Estados Unidos en 1974 para reforzar su postura disuasoria y que posibilitaba una guerra nuclear limitada. Sin embargo, al ampliar la brecha estratégica con la Unión Soviética y explotar sus peores miedos, la implementación de esta doctrina casi provocó una crisis nuclear en 1983. Constituyendo uno de los escasos fallos de disuasión nuclear conocidos, el estudio de este caso histórico puede contribuir a explicar el funcionamiento de este proceso que está volviendo a adquirir un papel central en los estudios estratégicos. El artículo se divide en dos partes: una primera parte teórica profundiza en la literatura sobre la disuasión hasta la actual cuarta ola de estudios sobre este fenómeno y la consolidación de los modelos de disuasión a medida. La segunda, a modo de estudio de caso histórico, tratará sobre las opciones selectivas. Se plantea que esta doctrina vigente durante la última etapa de la Guerra Fría no solo constituye un protomodelo de disuasión a medida, sino que también su ejecución provocó un fallo de disuasión que, afortunadamente, no culminó en catástrofe. Aunque los escasos casos de fallos de disuasión nuclear impiden establecer conclusiones generales, el artículo concluye alertando sobre la contextualidad, credibilidad y relativismo de la disuasión.

*Palabras clave:* opciones selectivas, disuasión, estrategia competitiva, cultura estratégica, Able Archer, crisis nuclear, fallo de disuasión, ventana de vulnerabilidad.

## Abstract

The article is aimed at studying the selective options, a nuclear weapons employment doctrine launched by the United States in 1974 to reinforce its deterrent position by enabling a limited nuclear war. However, by widening the military gap with the Soviet Union and exploiting its worst fears, the implementation of this doctrine almost caused a nuclear crisis in 1983. Since this constitutes one of the few known nuclear deterrence failures, the study of this historical case may contribute to explaining the working of this process which is regaining its central role in the field of Strategic Studies. The article is divided into two parts: the first theoretical part delves into the literature on deterrence up to the fourth wave of studies on the phenomenon and the consolidation of tailored deterrence models. The second one, as a historical case study, analyzes the selective options. It is argued that this doctrine, in force during the last stage of the Cold War, does not only constitute a proto-model of tailor-made deterrence, but its realization also caused a failure of deterrence that fortunately did not culminate in catastrophe. Even if the few cases of nuclear deterrence failures prevent drawing general conclusions, the article concludes by warning about the contextuality, credibility and relativism of deterrence.

*Keywords:* selective options, deterrence, competitive strategy, strategic culture, Able Archer, nuclear crisis, deterrence failure, window of vulnerability.

---

## INTRODUCCIÓN

Considerada como uno de los pilares de los estudios estratégicos, la disuasión (*deterrence*) fundamentó los debates de este subcampo de la ciencia política durante la Guerra Fría. En los años noventa del pasado siglo, la agenda investigadora en esta materia mutó hacia los estudios sobre la proliferación de armamento de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento hasta que los sucesos del 11-S motivaron tanto su redefinición (centrándose en el potencial uso de estas armas por parte de actores no estatales) como el resurgimiento de la disuasión (contra actores no estatales con motivaciones ideológicas y religiosas). Hoy en día, la degradación del régimen de no proliferación y una paulatina proliferación vertical y horizontal, la maduración de tecnologías susceptibles de alterar los parámetros clásicos de la disuasión, doctrinas nucleares cada vez más asertivas y planteamientos disuasorios tendientes al multidominio e interdominio, han vuelto a situar la disuasión nuclear en un puesto central de los estudios estratégicos.

A pesar del renovado interés en la disuasión nuclear y la ampliación del objeto de estudio al dominio cibernético o la zona gris del conflicto, en nuestro país existe una escasa conciencia sobre su relevancia que se traduce en una insignificante producción científica. Ello puede deberse tanto a la propia situación embrionaria de los estudios estratégicos en España y las agendas de investigación en el campo de la seguridad y defensa, como al hecho de que nuestro país carezca de estas capacidades (Bueno, 2019: 189).

Más concretamente, en la década de los ochenta existió un cierto interés por estos asuntos debido a los *euromisiles* y la *guerra de las galaxias*, de los que Bardají (1986) era

su principal exponente. En los 2000, este se centró en la proliferación de armamento de destrucción masiva y la posibilidad de que actores no estatales se dotaran de ingenios de este tipo, entre los que Garrido (2001, 2012) es el más destacado. Pueden hallarse referencias más recientes sobre disuasión y doctrina nuclear, en su mayoría procedentes del Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa o de la revista de divulgación militar *Ejércitos*. En este sentido, es posible destacar a Frías (2016) sobre disuasión convencional; Rajmil (2015) sobre estos procesos en Oriente Medio; Pulido (2019) sobre doctrina y tecnología o Frías *et al.* (2020) sobre no proliferación y control de armamentos. Además, debería citarse *La evolución de la estrategia nuclear* de Lawrence Freedman (1992 [1981]) que, a pesar de su antigüedad, continúa siendo un trabajo de referencia para cualquiera que desee adentrarse en estas temáticas. El único manual de estudios estratégicos escrito en lengua española también contiene dos capítulos que introducen las teorías sobre la disuasión y las doctrinas nucleares de las principales potencias (Jordán, 2013).

En otras palabras, la escasa madurez de los estudios estratégicos como subcampo académico en nuestro país puede explicar el limitado interés intelectual y significativo desconocimiento práctico de todos los asuntos que rodean la disuasión en sus múltiples concepciones. Precisamente, este trabajo pretende contribuir al avance de los estudios estratégicos como subcampo de la ciencia política española, analizando las opciones selectivas (*selective options*). Para ello, el artículo empezará repasando la evolución de la disuasión nuclear desde sus inicios hasta hoy, para trazar las grandes líneas del debate académico. Continuará analizando este protomodelo de disuasión a medida que, vigente entre 1974 y 1994, pretendía reforzar la postura disuasoria de EE. UU. posibilitando una guerra nuclear limitada, pero cuyos efectos desestabilizadores casi provocaron un fallo de disuasión.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Aunque la disuasión existe desde la antigüedad clásica, fue durante la Guerra Fría cuando alcanzó su plena madurez. Muchos académicos, militares, técnicos y políticos estudiaron cómo impedir una guerra atómica entre EE. UU. y la URSS, cómo evitar que una guerra convencional escalara hacia una nuclear y, coincidiendo con los primeros casos de proliferación horizontal, cómo afrontar la disuasión múltiple con arsenales asimétricos. En palabras de Brodie (1946: 76), uno de los padres de la estrategia nuclear, «hasta ahora el principal objetivo de los ejércitos era ganar guerras. Desde ahora, su prioridad será evitarlas. No pueden tener ningún otro propósito útil». Sin embargo, estaba equivocado. A pesar del punto de equilibrio estratégico alcanzado con la *destrucción mutua asegurada* (MAD), existieron numerosos intentos para superar esta situación que ambos contendientes percibían de manera distinta. Las opciones selectivas son uno de ellos.

Fundamentadas en unas estimaciones alarmantes sobre las capacidades e intenciones soviéticas, las opciones selectivas pretendían cerrar una ventana de vulnerabilidad que

parecía haberse abierto en la defensa estadounidense<sup>1</sup>. Sin embargo, a diferencia de los modelos clásicos de disuasión de naturaleza racionalista, mecanicista y universalista, las opciones selectivas propusieron adaptar la disuasión general al contexto específico soviético. Integrando los primeros análisis sobre cultura estratégica, sus creadores intentaron descubrir los miedos del liderazgo soviético para diseñar una disuasión a medida. Sin plantearlo, estaban sentando las bases del modelo disuasorio actual, adaptado al contexto y especificidades de cada actor que disuadir.

Aunque las opciones selectivas reforzaron la disuasión, las recientes desclasificaciones también han revelado sus enormes efectos indeseados. Al sobrevalorar las capacidades, malinterpretar las intenciones y explotar los miedos soviéticos, Washington aumentó la brecha de capacidades con Moscú y abrió una ventana de vulnerabilidad que la URSS consideraba imposible de cerrar. Ello parecía corroborar sus peores miedos: que EE. UU. intentaría aprovechar esta ventaja para realizar un ataque nuclear preventivo y así acabar con la Guerra Fría.

Tradicionalmente considerado como algo infundado y absurdo, producto de la paranoia soviética, o una operación de desinformación para evitar el despliegue de los euromisiles en suelo alemán e incrementar las tensiones en la OTAN (Central Intelligence Agency, 1983b, 1984), el miedo a un ataque estadounidense por sorpresa condicionó el pensamiento soviético desde 1941. Sin embargo, fue esta ventana de vulnerabilidad la que indujo al Kremlin a concluir que la única solución para sobrevivir era anticiparse. Aunque Washington no parecía percibir su dominio ofensivo ni tampoco su aparente ventana de oportunidad, Moscú percibía que se había abierto una ventana de vulnerabilidad. En consecuencia, interpretaba esta situación como una espiral ofensiva que solo podía resolverse atacando previamente y por sorpresa.

Estas razones motivaron la operación RYAN. Condicionada por los intereses en juego y por la determinación del Kremlin por no repetir la debacle de 1941, esta

---

1. Atribuidos originalmente al funcionario del Pentágono James Wade (Pringle y Arkin, 1983: 196), los conceptos ventana de oportunidad (*window of opportunity*) y de vulnerabilidad (*window of vulnerability*) son centrales en los estudios estratégicos. Estas ventanas, que se abren cuando el poder relativo de un Estado disminuye respecto a otro, constituyen uno de los factores que explican por qué un actor puede tomar una posición ofensiva. Más específicamente, una ventana de oportunidad «is a fading offensive opportunity, the latter [una ventana de vulnerabilidad] is a growing defensive vulnerability. A single window can be a window of both opportunity and vulnerability, if the declining state expects to fall all the way from dominance to helpless incapacity» (Van Evera, 1999: 74). Estas ventanas pueden ser reales, como las que motivaron las guerras del Peloponeso o Pearl Harbor, o percibidas, como el *bomber gap* (1955-1957) y el *missile gap* (1957-1961) o la ventana que estudia este trabajo. Para conocer con más detalle esta idea, véase Van Evera (1998, 1999); mientras que para observar su utilización en la década de 1970 por muchos críticos con la distensión y el control de armamentos para solicitar una posición más asertiva en materia nuclear o por el presidente Ronald Reagan para justificar sus acciones en materia estratégica, véase: Intelligence Community Experiment in Competitive Analysis (1976); Pringle y Arkin (1983) o Salman *et al.* (1989).

operación pretendía descubrir los preparativos del ataque nuclear estadounidense. Esta paranoia culminó en los ejercicios Able Archer 83, cuando se produjo una crisis nuclear que, por poco, no se convierte en una profecía autocumplida. Durante años se ha minimizado este suceso. Sin embargo, las desclasificaciones documentales que se han ido produciendo desde 2009 sugieren lo contrario.

¿Qué interés puede tener el estudio de la configuración de las opciones selectivas y su contribución a la escalada que culminó en Able Archer hace casi cuarenta años? Aunque existe un creciente número de trabajos historiográficos sobre la Directiva Presidencial 59 (PD-59) que establecía las opciones selectivas o los ejercicios Able Archer 83, pocos estudian ambos sucesos en conjunto para extraer relaciones de causalidad (Jones, 2009, 2016). Y por extraño que pueda parecer, son prácticamente inexistentes —exceptuando las aportaciones de Cimbala (2014, 2016) o Adamsky (2013)— los trabajos que intentan examinar estos hechos en clave de fallo de disuasión. Este aparente desinterés choca con la realidad empírica, puesto que de las veinticinco crisis nucleares que se han producido desde 1945 (Tetraís, 2017), esta es una de las pocas que no puede calificarse como un cuasi fallo de disuasión. Ante la escasez de casos de estudio, las opciones selectivas pueden proporcionar varias lecciones para comprender el funcionamiento del proceso de disuasión, identificar sus potenciales fallos y constatar que los factores objetivos no permiten explicar, por sí solos, ni su credibilidad ni su éxito.

En consecuencia, este artículo pretende responder a la siguiente pregunta: ¿por qué las opciones selectivas, un modelo que *a priori* tenía todos los elementos necesarios para ser un éxito, casi provocaron un fallo de disuasión? Para ello, se plantearán tres hipótesis:

- *H1*. Las opciones selectivas constituyen el primer modelo de disuasión a medida (*tailored deterrence*) de la historia. Este enfoque se planteó varias décadas antes de que la teoría y la doctrina de la disuasión concibieran este modelo.
- *H2*. Las opciones selectivas generaron una situación de dominio ofensivo y abrieron una insalvable ventana de vulnerabilidad en la Unión Soviética que condujo a un fallo de disuasión.
- *H3*. Las opciones selectivas corroboran la contextualidad de la disuasión, donde los elementos objetivos pesan menos que las percepciones, motivaciones e intenciones de los actores.

Para alcanzar estos objetivos, el trabajo se dividirá en dos partes: la primera, a modo de marco teórico, describirá brevemente la evolución de la disuasión nuclear desde sus inicios hasta la actualidad para trazar las grandes líneas del debate académico en la materia y exponer la consolidación de nuevos enfoques como la disuasión a medida. La segunda estudiará las opciones selectivas. Codificada en 1974, esta doctrina de empleo de las armas nucleares debía proporcionar a EE. UU. una amplia gama de opciones limitadas para evitar el *wargasm* (el lanzamiento de todo el arsenal nuclear de primer golpe y, con ello, acabar en un escenario de MAD). Este caso es relevante por

dos grandes razones: por un lado, se trata de un protomodelo de disuasión a medida, y por el otro, su implementación desestabilizó el equilibrio entre EE. UU. y la URSS hasta culminar en un cuasi fallo de disuasión.

## LA EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DE LA DISUASIÓN

Aunque existen múltiples formas de definir la disuasión, existe un amplio consenso en reconocer que su principal finalidad es desincentivar que un potencial agresor altere el *statu quo* mostrando las capacidades propias y la determinación de utilizarlas. Contrapuesta a la imposición (*compellence*), donde un actor fuerza a otro para que actúe conforme a sus pretensiones, esta persuasión se consigue con la amenaza (Schelling, 1966). Ambas estrategias —indistinguibles en la concepción china (*weishe*), que combina disuasión, persuasión y coerción, y complementarias en la visión rusa de prevención (*sderzhivanie*) e intimidación (*ustrashenie*)— pueden combinarse para ejercer la diplomacia coercitiva. En este sentido, la disuasión es ejercida por un actor para manejar sus relaciones políticas, desincentivar que estalle un conflicto o evitar que una crisis escale militarmente. Convenciendo al adversario de que no alcanzará sus objetivos o que pagará un alto precio por ellos (negación) y que la represalia por alterar el *statu quo* será implacable (castigo), la disuasión busca modificar el cálculo de costes, beneficios y riesgos o influir sobre las percepciones del agresor. Si el disuasor logra que el disuadido se ajuste a sus parámetros, este dominará la escalada y logrará, hipotéticamente, el éxito de la disuasión (Payne, 2011).

En consecuencia, la disuasión se construye sobre tres pilares (Snyder, 1961: 10-13): a) capacidad (disponiendo de los medios necesarios para evitar que el adversario alcance sus objetivos y poder responder de forma implacable); b) credibilidad (demostrando su determinación a cumplir con la amenaza), y c) comunicación (exponiendo los supuestos de disuasión y las respuestas que se adoptarán en cada caso para que el potencial agresor comprenda las consecuencias de sus acciones) (Montgomery, 2020).

Las teorías sobre la disuasión podrían remontarse hasta la antigüedad clásica. Sin embargo, fue durante la Guerra Fría cuando la disuasión nuclear se consolidó como el pilar de los estudios estratégicos y el fundamento de las políticas de defensa y militares de las principales potencias. Tras permanecer en un segundo plano durante los noventa, el 11-S motivó su resurgimiento para estudiar la disuasión de actores no estatales cuya racionalidad parecía condicionada por motivos ideológicos y religiosos. Coincidiendo con la degradación del régimen de no proliferación, el potencial desestabilizador de los ciberataques, las actividades en las zonas grises del conflicto o la nueva era de competición entre potencias, la disuasión ha vuelto a adquirir un papel relevante en los estudios estratégicos. No obstante, este resurgimiento ha coincidido con la consolidación de una concepción menos racionalista-mecanicista y más adaptada al contexto estratégico.

Tradicionalmente, la disuasión fue considerada como una función racional, universal y fundamentada en la interacción entre ambiciones, objetivos, beneficios,

costes y riegos del disuasor y disuadido (Schelling, 1980: 16). Vinculada con el realismo clásico y la noción de equilibrio de poder, este enfoque asumía la posibilidad de gestionar las rivalidades interestatales mediante un modelo de coste-beneficio basado en la teoría de juegos (Wohlstetter, 1959). Así, la disuasión era el producto de una ecuación con cuatro variables en las que la credibilidad es su incógnita: a) el beneficio en caso de éxito; b) el coste de la respuesta del agredido; c) la probabilidad de que éste cumpla con la amenaza, y d) la probabilidad de que el agresor acabe con la capacidad de represalia del disuasor (Snyder, 1961: 10-12). Así, la credibilidad se basaría en elementos objetivos como la capacidad militar y en elementos subjetivos como la persuasión del disuasor y la percepción del adversario sobre la amenaza (Guthe, 2011: 485). Esta realidad queda patente cuando Thomas Schelling afirmó que era un proceso para «influir en las decisiones que tomará el adversario incidiendo en las expectativas que este tiene sobre nuestro comportamiento» (1963: 13). En teoría, esta influencia puede lograrse cuando a) el disuadido percibe que el disuasor cumplirá con la amenaza; b) el disuasor tenga suficiente apoyo interno para cumplir la amenaza; c) la respuesta es proporcionada, y d) los beneficios de ejecutar la represalia son menores que los costes de no hacerlo (Kauffman, 1956: 12-38).

Sin embargo, a pesar de constituir uno de los fundamentos de la disuasión, cómo conseguir que el agresor perciba que la amenaza lanzada por el disuasor es real todavía no ha sido resuelto y posiblemente nunca lo será (Press, 2005). No solo por la falta de casos de estudio sobre la disuasión nuclear<sup>2</sup>, la limitada información disponible, el desconocimiento de la estructura de valores y normas del adversario o la imposibilidad de introducirse en su mente, sino porque muchas de las enseñanzas sobre la disuasión convencional sugieren que las motivaciones, la ambición o la tolerancia al riesgo condicionan la disuasión (Payne, 2011; Morgan, 2003; Huth y Russett, 1988; Zagare, 1994).

El corolario de este enfoque clásico-racional sería la disuasión asegurada, posibilitada por la capacidad de responder de forma masiva e inequívoca a la agresión (Kahn, 1961). Fundamentada en el equilibrio del terror que proporcionaba la MAD, este punto de equilibrio se alcanzó cuando los arsenales estadounidense y soviético alcanzaron la paridad, sus fuerzas nucleares se integraron en una tríada que garantizaba la capacidad de contragolpe efectivo y la disuasión unilateral dejó paso a la disuasión mutua. Sin embargo, también proporcionó la racionalidad necesaria para promover iniciativas de control de armamentos y fijó el marco estratégico sobre el que se definieron las opciones selectivas. Aunque el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM) y las Conversaciones para la Limitación de Armas Estratégicas (SALT) limitaban la

---

2. Se tiene constancia de 37 casos, 25 de ellos susceptibles de considerarse crisis nucleares y 12 motivados por errores técnicos. Aunque el análisis no arroja resultados concluyentes, plantea dos grandes opciones: escalada debida a errores de cálculo o pérdida del control en el proceso de toma de decisiones (Tetrajs, 2017). Mientras que un completo análisis sobre el funcionamiento de los mecanismos para evitar una catástrofe nuclear puede hallarse en Sagan (1993), Cimbala (2014, 2016) reflexiona sobre el caso de Able Archer 83.

carrera armamentística entre Washington y Moscú y permitían avanzar interpretaciones institucionalistas de la disuasión (Nye, 1987), también reforzaron —regulando el número de vectores o aceptando el despliegue de misiles con ojivas múltiples— el equilibrio del terror<sup>3</sup>. No obstante, las opciones selectivas que se analizarán en este trabajo pretendían, precisamente, posibilitar un intercambio nuclear manteniendo el marco conceptual de la disuasión asegurada.

Actualmente se concibe la disuasión como algo menos mecánico y racional. Ello se debe a las contribuciones de los estudiosos de la cultura estratégica. Entendida como el conjunto de factores objetivos (geográficos, sociodemográficos, económicos, históricos o tecnológicos) y subjetivos (creencias, actitudes, valores, ideas o tradiciones militares derivadas tanto de la cultura como de experiencias pasadas) que explican las percepciones nacionales acerca del empleo de la fuerza o su predilección por un estilo militar concreto, la cultura estratégica condiciona la configuración de las políticas de defensa nacionales (Gray, 1999).

Sus orígenes se sitúan en 1977, cuando Jack Snyder publicó *La cultura estratégica rusa: implicaciones para las operaciones nucleares limitadas*. Este informe, elaborado para la RAND Corporation para apoyar las opciones selectivas, cuestionaba el existencialismo y la lógica de la disuasión. Lo hizo explotando el marco histórico, organizativo, político o tecnológico de la doctrina nuclear soviética y sus potenciales efectos sobre la disuasión. Concluyó que factores como el equilibrio de fuerzas europeo, la superposición del teatro de operaciones europeo con el soviético, la dispersión de la población o la percepción de inferioridad estratégica junto con el materialismo histórico y su determinismo tecnológico, las experiencias de Segunda Guerra Mundial y el estalinismo habían generado unas dinámicas burocráticas y unos intereses corporativos entre sus élites distintos de los estadounidenses<sup>4</sup>. Ello resultaba en una doctrina nuclear asertiva, que posibilitaba el empleo de armas atómicas, relativamente inmune a la lógica disuasora estadounidense y con un enfoque unilateral a la represalia<sup>5</sup>.

En otras palabras, la disuasión no solo estaba condicionada por distintas concepciones que no tenían por qué ceñirse a los parámetros estadounidenses (a pesar de que

- 
3. Sin embargo, ello no significa que el SALT o las negociaciones que culminaron en el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START) tuvieran efectos directos sobre la estabilidad estratégica entre ambas potencias. Aunque mejoraron la transparencia y la predictibilidad en materia nuclear, ambos contendientes tenían distintas percepciones sobre el significado de la estabilidad estratégica o de la misma MAD (Yost, 2011).
  4. También debería añadirse la Iglesia ortodoxa, que desde 1991 se ha convertido en un actor esencial en el ecosistema nuclear ruso al alzarse como guardiana del arsenal atómico y legitimadora de su doctrina de seguridad nacional (Adamsky, 2019).
  5. Precisamente, este enfoque cooperativo justificó la doctrina de *no ciudades*. Esta pretendía que Moscú descartara atacar los centros económicos, políticos o de población norteamericanos y reforzar la capacidad negociadora de Washington con una baza que Moscú intentaría conservar. Sin embargo, debido a la dispersión geográfica de su población, la URSS no valoraba tanto como EE. UU. las ciudades (Snyder, 1977).

Moscú era un actor racional), sino que los factores sociales, culturales o psicológicos tenían, junto con las capacidades militares, un importante papel para influir sobre el potencial agresor (Ermath, 2006). En consecuencia, la disuasión sería algo contextual en el que si bien las capacidades militares son objetivables<sup>6</sup>, la credibilidad y la comunicación deberán adaptarse al sistema de valores, creencias o símbolos del actor que disuadir (Gray, 1981). Precisamente, las relaciones entre disuasión y cultura estratégica han orientado la agenda investigadora del enfoque constructivista a las relaciones internacionales, ayudado a consolidar la cuarta ola en los estudios de disuasión (Lupovici, 2010; Knopf, 2010) y configurar la disuasión a medida en su doble vertiente académica y prescriptiva (Lantis, 2009).

Esta cuarta ola ya no estudia solamente las relaciones de disuasión simétrica entre Estados, sino también otros modelos menos institucionalizados que los tradicionales de la Guerra Fría y de naturaleza asimétrica. De esta manera, analiza la disuasión sobre Estados canallas con ambiciones nucleares (Irán o Corea del Norte) u organizaciones terroristas (desde Hizbolah a Daesh) o interacciones con múltiples actores (desde alianzas como la OTAN a las negociaciones P5+1 con Teherán). También replantea sus supuestos clásicos para acomodarlos al ciberespacio, donde la disuasión por negación es inviable, la credibilidad no puede sustentarse en la comunicación de capacidades, la dificultad de atribuir responsabilidades degrada la posibilidad de respuesta y la disuasión por castigo puede tener efectos escalatorios (Paul *et al.*, 2009; Welburn *et al.*, 2019). Recientemente, asuntos como la proliferación de zonas grises, la conjunción entre ciberataques y degradación del contragolpe nuclear o el potencial desestabilizador de las armas hipersónicas también se están integrando en la agenda investigadora de la disuasión (Krepinevich, 2019).

Paralelamente, la ampliación de la agenda a actores, procesos, modelos y dinámicas que escapan a la lógica bipolar, los debates sobre la psicología de la disuasión<sup>7</sup> y

- 
6. Sin embargo, las ciberarmas no lo son debido a su intangibilidad y especificidad (la mayoría son de un solo uso y su utilidad está condicionada al desconocimiento del adversario de debilidades concretas de sus sistemas). En consecuencia, la credibilidad de la ciberdisuasión —más vinculada al castigo que a la negación y cada vez más integrada con la disuasión convencional y nuclear— está condicionada por la ambigüedad sobre las capacidades propias y la comunicación indirecta. Ello está obligando a replantear los criterios tradicionales de la disuasión (Welburn *et al.*, 2019).
  7. Muchos de estos estudios centrados en la disuasión convencional han revelado que las motivaciones del agresor —especialmente las expectativas inmediatas de sus élites— pueden influir más que las perspectivas de victoria o las consecuencias de alterar el *statu quo*. Por lo tanto, su éxito parece estar más condicionado por las percepciones del adversario que por la persuasión de la disuasión. Estas motivaciones no solo se relacionan con el tradicional oportunismo táctico o agresividad del régimen, sino también por la insatisfacción por el *statu quo* existente (tal y como está sucediendo con China y Rusia), el riesgo de colapso de un régimen (Japón en la Segunda Guerra Mundial) o cualquier otra situación que sus élites perciban como peligrosa e imposible de resolver por otros medios y que les puede llevar a aceptar más riesgos de los que, en situaciones normales, podrían aceptar (Morgan, 2003: 162-65).

las aportaciones de los estudiosos sobre cultura estratégica han servido para popularizar la disuasión a medida. Para Payne (1996: 117), la lógica subyacente de este enfoque es que si la disuasión «consiste en influir sobre las percepciones y, en última instancia, sobre las decisiones y acciones de otro actor, parece evidente que los requisitos de disuasión difieran entre cada actor, circunstancia o escenario». Asumiendo que las capacidades son necesarias pero insuficientes para garantizar la disuasión, que las percepciones, motivaciones e intenciones del agresor pueden determinar su fracaso y que su éxito no depende de reglas universalmente aplicables, la disuasión a medida pretende estudiar las variables socioculturales, tecnológicas, psicológicas o históricas que influyen sobre los cálculos estratégicos de los actores y que pueden condicionar la disuasión.

La disuasión a medida se interesa por toda la gama de supuestos planteados por la cuarta ola de estudios de disuasión y combina las enseñanzas de la disuasión clásica con aportaciones de la cultura estratégica —especialmente, el papel de la identidad nacional, la tradición histórica y la cultura militar en la disuasión (Lantis, 2009: 471-473)— y los debates sobre la psicología de la disuasión para elaborar modelos específicos para cada actor, circunstancia o escenario. Más concretamente, la disuasión a medida pretende conocer la estructura de valores y normas del adversario para descubrir las razones e incentivos que pueden llevarle a alterar el *statu quo*, identificar los condicionantes y funcionamiento de su toma de decisiones y determinar los actores y relaciones clave para aplicar la disuasión (Kartchner, 2009).

Además de mejorar la comprensión de la disuasión como objeto de investigación, estos estudios también tienen una aplicación práctica para elaborar estrategias adaptadas a cada adversario y contingencia. De hecho, tras constatar que un actor no estatal como Al Qaeda era inmune al modelo disuasorio planteado en la inmediata posguerra fría, en 2004 el Pentágono ya propuso adaptar la disuasión general a las percepciones, cálculos estratégicos y contexto cultural de sus competidores (Joint Chiefs of Staff, 2004: 17-18). En este sentido, la última Revisión de la Postura Nuclear (*Nuclear Posture Review*) estadounidense contempla específicamente la disuasión a medida. Elaborada por la administración Trump en 2018 para adecuar la estrategia vigente de la era Obama<sup>8</sup>, argumenta que: «No existen modelos universales. Las necesidades varían dependiendo de las percepciones, objetivos, intereses, fortalezas, estrategias y vulnerabilidades de los potenciales adversarios. Una estrategia disuasoria efectiva contra un potencial adversario puede no ser de utilidad contra otro» (Office of the Secretary of

---

8. Este documento, cuya primera edición data de 1994, muestra tanto pautas de continuidad (como puede ser la modernización del arsenal nuclear) como de cambio (adoptando un marco de competición entre potencias, planteando aumentar las tipologías y empleabilidad de los ingenios nucleares, ampliando los supuestos de disuasión y refinando la política de primer uso tras haberla limitado contra potencias nucleares). Asimismo, mantiene las limitaciones del nuevo START (2010) mientras este continúe en vigor hasta principios de 2021 (aunque si Washington y Moscú lo desean, su vigencia podría mantenerse cinco años más). Para un análisis más detallado de la revisión y de sus implicaciones, Lonsdale (2019) o Kistensen y Korda (2020).

Defense, 2018: 26)<sup>9</sup>. En la práctica, este modelo requiere conocer la cultura estratégica del adversario para comprender su racionalidad y percepción del riesgo, identificar los actores clave en la toma de decisiones y determinar los activos que más valoran. Ello debe servir para trazar la disuasión que mejor explote sus miedos, aproveche sus temores y condicione sus cálculos estratégicos, y comunicarla de la manera más efectiva para que conozca de antemano las consecuencias de sus acciones (Guthe, 2011).

En un escenario nuclear cada vez más complejo por la confluencia de muchos factores —la degradación del régimen de no proliferación y la demolición de los últimos vestigios de la Guerra Fría, el incremento de actores que requieren ser disuadidos, la proliferación de nuevos vectores y tecnologías, una creciente asertividad de las doctrinas nucleares, aparentes reducciones en el umbral nuclear, una creciente competición entre potencias y un entorno de disuasión cada vez más multipolar (Loss *et al.*, 2018)— es posible pronosticar un incremento de las disuasiones a medida. De la misma manera, es muy probable que se produzcan grandes avances en las teorías sobre la disuasión, dejando atrás la cuarta ola y entrando en una nueva etapa de desarrollo teórico para mejorar la comprensión y praxis de este proceso.

Tras haber repasado la evolución y desarrollos actuales de la teoría de la disuasión, a continuación se regresará a la época dorada del pensamiento nuclear para analizar las opciones selectivas. En vigor desde 1974 hasta el final de la Guerra Fría, las opciones selectivas constituyen el primer caso práctico de disuasión a medida décadas antes de su consolidación técnica y académica. Además, el estudio de esta doctrina que casi provoca una crisis nuclear de consecuencias imprevisibles puede arrojar interesantes conclusiones susceptibles de utilizarse en los modelos disuasorios actuales.

## LAS OPCIONES SELECTIVAS

Aunque las opciones selectivas tienen su génesis durante la Administración Nixon (1969-1974)<sup>10</sup>, los condicionantes que explican su implementación práctica en un

---

9. De hecho, entre las medidas para mejorar la flexibilidad de esta disuasión a medida podría hallarse la modificación de un número indeterminado de ojivas termonucleares W76-1 de 90 kilotonnes al estándar W76-2 con 5-7 kilotonnes. Aunque pueda parecer extraño, este tipo de decisiones técnicas influyen sobre la disuasión a medida, reforzando la relación entre el avance de la teoría de la disuasión nuclear y la práctica estratégica.

10. Podría argumentarse que sus orígenes se hallan en el informe que Nixon presentó al Congreso en 1970, donde se podía leer lo siguiente: «Should a President [...] be left with the single option of ordering the mass destruction of enemy civilians, in the face of the certainty that it would be followed by the mass slaughter of Americans? Should the concept of assured destruction [...] be the only measure of our ability to deter the variety of threats we may face?» (Nixon, 1970: 122). Tras cuatro años trabajando en ampliar las alternativas estratégicas a ataques nucleares contra-fuerza, en enero de 1974 se presentó el *Memorandum Decisorio de Seguridad Nacional 242* (NSDM 242). Este solicitaba el desarrollo de opciones «[...] which enable the United States

modelo de disuasión a medida se sitúan en la segunda mitad de los setenta. En el año 1976, el denominado *equipo B* —un grupo multidisciplinar creado para responder a las críticas del neoconservador Comité de Peligros Presentes a la Agencia Central de Inteligencia por subestimar el poder soviético— presentó un controvertido informe que alertaba de los potenciales efectos de la modernización de su arsenal nuclear (Intelligence Community Experiment in Competitive Analysis, 1976). Más concretamente, esta interpretación alternativa a las estimaciones de inteligencia existentes argumentaba que Moscú estaba montando ojivas múltiples de precisión (no limitadas por el Tratado SALT) en sus vectores, instalando misiles balísticos intercontinentales (ICBM) en silos fuertemente protegidos y acumulando armas nucleares para sobrepasar a EE. UU. en un lustro (Podvig, 2008: 119-24). Aceptando que en 1985 la URSS dispondría de 14 000 ojivas para sus ICBM, estos movimientos aparentemente conducentes a fortalecer las capacidades de primer golpe y contrafuerza podían sugerir que el Kremlin no estaba cómodo con la disuasión asegurada y estaba planeando «luchar, sobrevivir y triunfar en una guerra nuclear» (Central Intelligence Agency, 1978: 4). Al sobrevalorar las capacidades y malinterpretar las intenciones soviéticas, los estrategas estadounidenses confundieron un dilema de seguridad con una espiral ofensiva. Así, concluyeron que estaba produciéndose un *missile gap* como el que aparentemente tuvo lugar en la década anterior y muchos temieron que esta ventana de vulnerabilidad sería aprovechada por Moscú para atacar EE. UU. (Cimbala, 2014: 244-50; Adamsky, 2013: 9-11; Podvig, 2008).

Estas valoraciones desataron la alarma en Washington y mediaron para que Jimmy Carter (1977-1981) solicitara en la Directiva Presidencial 18 (PD-18) de 1977 revisar la política de selección de objetivos nucleares. Materializada en la PD-59, su objetivo era «garantizar —y dejarlo claro— que ni los líderes soviéticos ni su régimen sobreviviría a una guerra termonuclear general; que no había posibilidad de victoria en tal guerra porque el resultado sería una destrucción total» (Brown, 2012). Estudios posteriores con fuentes soviéticas argumentan que el Kremlin creía imposible triunfar en un conflicto nuclear, apenas había considerado utilizar opciones limitadas y sabía que no sobreviviría a una guerra atómica (Cimbala, 2016: 179-181; Bartliega, 2004). Sin embargo, esta revisión se basaba en estos supuestos erróneos para trazar una estrategia que compensara (*countervailing strategy*) esta aparente superioridad. EE. UU. no solo se aprovecharía de su potencial tecnológico en sensores, sistemas informáticos, redes de comunicaciones o nodos de mando y control para suplir la percibida superioridad rusa, sino que también propondría una original fórmula para disuadir a Moscú sin desembocar en un escenario de MAD (Salman *et al.*, 1989)<sup>11</sup>. Para ello, se tomaron

---

to conduct selected nuclear operations» (Nixon, 1974: 2). Ello se traduciría en la *Guía política para el empleo de armas nucleares* que el secretario de Defensa James Schlesinger presentaría tres meses después. Había nacido la *doctrina Schlesinger*.

11. No obstante, EE. UU. siempre consideró necesario mantener una superioridad cualitativa frente a la URSS. De hecho, esta era percibida como un elemento clave de la estabilidad estratégica y,

como base las opciones selectivas que había concebido el secretario de Defensa James Schlesinger en 1974 para desarrollar —décadas antes de que esta idea se consolidara en el ámbito académico y doctrinal— un modelo de disuasión a medida.

Planteadas en la nueva Política de Empleo de Armas Nucleares<sup>12</sup> para ampliar las opciones de respuesta estadounidenses frente a ataques nucleares limitados y reducir el riesgo de producirse una escalada incontrolada en caso de que esta fallara, las opciones selectivas pretendían reforzar la credibilidad de la disuasión (Snyder, 1977: 1). Eludiendo la contradicción de amenazar con armas atómicas en un escenario de paridad nuclear y MAD con Moscú, esta doctrina pretendía refinar la disuasión asegurada posibilitando una guerra nuclear limitada (Odom, 2004) y manteniendo el control de la escalada (Brown, 2012). Para ello, esta doctrina «para el empleo de las fuerzas estratégicas y de teatro en ataques nucleares contra el territorio o las fuerzas de la Unión Soviética, la República Popular de la China y de sus aliados» (Office of the Secretary of Defense, 1974: 1) proponía un modelo disuasorio de rendición (una desescalada vinculada con la capitulación enemiga) o suicidio (una escalada conducente a un conflicto general) (Richelson, 1979)<sup>13</sup>. Se pretendía que, en caso de ataque nuclear limitado enemigo, EE. UU. lanzara ataques selectivos contra objetivos económicos y bélicos vitales adversarios para degradar sus capacidades presentes y dilatar su recuperación futura; contra el liderazgo político y la estructura de mando militar para erosionar el control interno y dificultar la conducción de operaciones; contra las fuerzas nucleares ofensivas para degradar su primer golpe, y contra el resto de las fuerzas para neutralizar su capacidad de maniobra (Office of the Secretary of Defense, 1974: 4-5). En otras palabras, se asumía que la incorporación de opciones limitadas en el planeamiento de contingencia permitiría luchar en una guerra nuclear limitada conservando la MAD (Lambeth, 1976: 10-16).

Asumiendo que la disuasión a medida «implica la identificación de los líderes y élites políticas, así como los individuos en el mando militar nacional que deberían ser los blancos de los mensajes de las amenazas e incentivos» (Lantis, 2009: 474), Andrew Marshall y Walter Slocombe adaptaron las opciones selectivas a las especificidades soviéticas creando un modelo a medida. Para ello, se adentraron en la mentalidad de su liderazgo para descubrir que la racionalidad soviética difería de la estadounidense, que los instintos jugaban un papel central en su toma de decisiones y que la supervivencia

---

por lo tanto, de la destrucción asegurada. Sin embargo, ello no implica que Washington intentara dejar de lado la MAD por la primacía nuclear (Petrelli y Pulcini, 2018).

12. Tal y como se expone en la nota 10, este trabajo del Pentágono respondía al requerimiento del NSDM-242. Este solicitaba una nueva guía para el empleo limitado y selectivo de armas nucleares, ya que los planes existentes ofrecían respuestas limitadas que no llegaban a la respuesta total, pero cuyos daños directos y colaterales eran muy elevados (Lambeth, 1976).
13. La Administración Kennedy había calificado la concepción estratégica de Eisenhower basada en la represalia masiva —o, mejor dicho, de convertir cualquier contingencia limitada en una guerra nuclear— de «suicidio o rendición» y que el incremento de las capacidades nucleares soviéticas fue lo que llevó a los demócratas a buscar otras opciones más flexibles y realistas.

del régimen, la vida de los mandatarios y el control del país eran los elementos que más valoraba el liderazgo soviético (Barrass, 2009: 208)<sup>14</sup>. En resumen, se pretendía que «anticipando un daño severo a sus valores más preciados, el liderazgo soviético evitaría combatir» (Gray, en Payne, 2011: 184-85). Tras deducir la mentalidad, prioridades y miedos de sus líderes, el Pentágono procedió a relacionar las amenazas con los temores confeccionando una nueva política de selección de objetivos planteada específicamente para decapitar el Kremlin (Odom, 2004).

Oficializada en la PD-59 que Carter firmó en 1980 y refinada en la Directiva de Seguridad Nacional 13 (NSDD-13) que Reagan ratificó un año después, esta estrategia de compensación refinaba las opciones selectivas «a la luz del creciente arsenal estratégico soviético y del incremento de sus capacidades» (Presidente de los Estados Unidos, 1981: 1).

Basada en la flexibilidad, el control de la escalada, la supervivencia y la resiliencia de las fuerzas nucleares (Brown, 2012), esta contemplaba la posibilidad de mantener una guerra limitada que no escalara hacia un conflicto total que amenazando —de forma precisa, graduada y exhaustiva— el aparato político y militar soviético (Burr, 2012). Ello suponía un importante cambio doctrinal, ya que los objetivos contravalor (centros urbanos, económicos e industriales) dejaban paso a la decapitación de la élite político-militar y la destrucción de los objetivos contrafuerza (silos de misiles, bases de bombarderos, ataques de submarinos o nodos de mando y control) como blancos de la respuesta estadounidense<sup>15</sup>. La NSDD-13 de Reagan iba un paso más allá en la voluntad de decapitación del liderazgo soviético (Fischer, 2006: 483) al plantear «la destrucción de los recursos políticos, económicos y militares críticos para conservar el poder, la influencia o la capacidad de recuperación tras la guerra» (Presidente de los Estados Unidos, 1981: 4).

Tras haber identificado aquello que más valoraba el Kremlin y diseñado una doctrina que explotaba estos miedos, ahora se hacía necesario ejecutar la disuasión incidiendo sobre la capacidad (para posibilitar su ejecución), la credibilidad (para certificar su cumplimiento) y la comunicación (para advertir a Moscú de las consecuencias de alterar el *statu quo*).

Para generar la capacidad, el Pentágono elaboró un catálogo de opciones de respuesta que se integrarían en un nuevo Plan Operativo Único Integrado para guiar el planeamiento de contingencia y la selección de blancos nucleares<sup>16</sup>. También adquirió

14. Harold Brown (2012) sugiere que uno de los indicadores para evaluar estos miedos era la construcción de búnkeres para proteger a los líderes soviéticos, algo que ratifica Adamsky (2013: 11-12) y añade que su coste de construcción rozó el 2% del producto interior bruto.

15. Los blancos prioritarios eran las fuerzas nucleares estratégicas y de teatro, los sistemas de mando, control, comunicaciones e inteligencia y el resto de fuerzas y las infraestructuras industriales que apoyaran el esfuerzo militar en caso de guerra (Presidente de los Estados Unidos, 1981: 4).

16. Las orientaciones planteadas en las directivas presidenciales tienen que traducirse en planes de contingencia concretos. Durante la mayor parte de la Guerra Fría, esto se realizaba mediante la elaboración —por parte del Pentágono— de la Política Nacional de Selección de Blancos y

sistemas —los ICBM Peacekeeper y Trident, los misiles de crucero Tomahawk y Gryphon o los bombarderos B-1 Lancer— capaces de realizar ataques contrafuerza de precisión. Por último, desarrolló sofisticados sistemas de reconocimiento para identificar cualquier actividad soviética en tiempo de paz y posibilitar la selección de blancos móviles —como las lanzaderas de ICBM— en tiempo de guerra (Ball y Toth, 1990; Colom-Piella, 2015, 2018).

Para comunicar la disuasión, Washington filtró las secciones de la PD-59 y NSDD-13 que detallaban la selección de los blancos para que el Kremlin advirtiera que era el primer objetivo de Washington y que su decapitación comprometería la continuidad del régimen, erosionaría el control interno y colapsaría la defensa nacional (Barrass, 2009: 234). Segundo, en un discurso televisado propuso desarrollar una *guerra de las galaxias* que «proporcionaría los medios necesarios para convertir a estas armas nucleares en impotentes y obsoletas»<sup>17</sup>. De tener éxito, este proyecto habría acabado con el equilibrio del terror, incrementado la disuasión y reforzado las opciones selectivas. Por último, filtrando la reducción del umbral atómico aliado sustituyendo el principio de *no first use* por el *no early first use*. Combinado con el desarrollo de armas de precisión y sensores avanzados, la elaboración de doctrinas de maniobra para batir las fuerzas de apoyo o la modernización de los ejércitos aliados, esta decisión apuntaba a que la Alianza Atlántica podría normalizar el uso de armamento nuclear táctico para multiplicar el poder de las fuerzas convencionales y proporcionar una variada gama de respuestas para apoyar las opciones selectivas (Colom-Piella, 2015). Para Moscú, estos desarrollos permitirían conducir ataques quirúrgicos a grandes distancias contra cuarteles generales, nodos de mando y control o lanzaderas móviles de ICBM (Adamsky, 2013: 16).

Finalmente, para demostrar su credibilidad, Washington implementó varias medidas —especialmente tras el nombramiento de Reagan— para demostrar su determinación de combatir. Primero, mediante el repunte de la monitorización de las comunicaciones cerca de la URSS y aumentando las incursiones sobre su espacio aéreo para identificar las vulnerabilidades de sus sistemas de defensa. Segundo, autorizando operaciones navales tras la brecha GIUK (Groenlandia, Islandia, Reino Unido) y en los mares Báltico, Negro, Noruego y de Barents para negar el control del mar a la flota soviética y obligarla a replegar los submarinos lanzamisiles a sus costas y el mar Negro. Tercero, mediante maniobras aeronavales agresivas como el ejercicio Magic Sword North con el despliegue de dos portaaviones al Báltico, el FleetEx 82 con la proyección de dos grupos aeronavales en la costa oriental soviética, o el FleetEx 83 con la participación de tres grupos aeronavales a setecientos kilómetros de Kamchatka, ejercicios cerca de la base de submarinos de Petropavlovsk o incursiones aéreas en las islas

---

Ataque Estratégico (NSTAP), que planteaba el concepto de operaciones, y el Plan Operativo Único Integrado (SIOP) que detallaba los objetivos y los medios para batirlos.

17. Discurso de Reagan sobre la Iniciativa de Defensa Estratégica, 23 de marzo de 1983, disponible en: <http://www.atomicarchive.com/Docs/Missile/Starwars.shtml>

Kuriles. Estos movimientos revelaban la capacidad estadounidense para proyectar fuerzas aeronavales cerca de las costas soviéticas sin oposición, eludiendo sus sistemas de observación y superando sus defensas (Central Intelligence Agency, 1982: 12-14). También ponían de manifiesto su capacidad para evitar que los submarinos lanzamisiles soviéticos —objetivos prioritarios en la PD-59 y NSDD-13, ya que su destrucción degradaría la capacidad de contragolpe soviética— pudieran salir de sus bastiones defensivos en caso de conflicto (Colom-Piella, 2018).

En resumen, la estrategia de compensación que culminó en las opciones selectivas fue un éxito: Moscú advirtió que esta doctrina permitiría a Washington librar una guerra nuclear limitada (Starudubov, en Adamsky, 2013: 13). Sin embargo, también provocó efectos indeseados por la equivocada valoración de las capacidades militares soviéticas, la errónea interpretación de los textos doctrinales y la dificultad de introducirse en la mente de sus líderes. Habiendo sobreestimado su arsenal nuclear (Podvig, 2008: 118-22), interpretado que Moscú creía posible triunfar en una guerra nuclear, que disponía de una política de primer uso y que había desarrollado una amplia gama de opciones limitadas o que la aparente superioridad militar soviética había abierto una ventana de oportunidad para atacar EE. UU. (Adamsky, 2013: 13), las opciones selectivas habían abierto una ventana de vulnerabilidad en la URSS.

En otras palabras, el dilema de seguridad erróneamente percibido por EE. UU. como una espiral ofensiva había generado una falsa ventana de vulnerabilidad en Washington y otra de oportunidad para Moscú. Para cerrarla, el Pentágono desarrolló esta estrategia de compensación que abrió una ventana de vulnerabilidad en el ejército rojo. Enfrentándose a una imaginaria espiral ofensiva y desconociendo las intenciones reales de Washington, Moscú concluyó que estos movimientos podrían anticipar un ataque preventivo (Barrass, 2009: 234-235)<sup>18</sup>.

Esta preocupación no era injustificada: el temor a un ataque por sorpresa estaba presente en su pensamiento estratégico desde el final de la Segunda Guerra Mundial (Sidorenko, 1970: 115). Condicionado por la debacle de 1941, la vulnerabilidad de sus silos de misiles, el tiempo requerido para completar su ciclo de lanzamiento y la limitada efectividad de sus sistemas de mando y control para garantizar el contragolpe, Moscú siempre imaginó que Washington atacaría primero y que la única opción para sobrevivir era adelantarse (Hines, 1995: 22-47). Aunque en la década de 1960 la URSS se había decantado por la disuasión mutua —incrementando el número de ojivas, acorazando los silos de misiles para protegerlos de ataques contrafuerza, aumentando la redundancia y resiliencia de los sistemas de mando y control para garantizar

18. Ello podría dar lugar a múltiples interpretaciones relacionadas con la degradación de la situación de dominio de la defensa (*defense-dominance situation*) consolidada cuando ambas potencias se dotaron de capacidades de contragolpe (Van Evera, 1998, 1999) o con un falso dilema de seguridad derivado de la modernización militar estadounidense (Booth y Wheeler, 2007). Pero, quizás, Moscú interpretaba las maniobras, las operaciones psicológicas o las «misiones hurón» para probar los sistemas de alerta temprana soviéticos como sondas limitadas (*limited probe*) para buscar el umbral de respuesta (Van Evera, 1998) y prepararse para atacar.

su supervivencia o desarrollando una tríada nuclear que facilitara el contragolpe— siempre continuó percibiéndose inferior a EE.UU. Disponía de menos ojivas (9002 frente a 10619 en 1983), poseía una tríada pesada, poco flexible y basada en ICBM (Cimbala, 2014: 247) y tanto sus sistemas de alerta temprana como sus nodos de mando y control eran inferiores a los estadounidenses (Adamsky, 2013: 14-16; Podvig, 2002). Considerando que estos no permitían responder con suficiente rapidez al ataque ni garantizar la represalia, Moscú continuó prefiriendo los ataques preventivos contra fuerza e implementar la doctrina de lanzamiento en alerta para iniciar el contragolpe (Battliega, 2004: 160-161).

Cuando Washington lanzó las opciones selectivas, la alerta temprana soviética se basaba en los obsoletos radares Duga, capaces de identificar misiles lanzados desde EE.UU. diez minutos antes de alcanzar sus objetivos. Aunque el flamante sistema orbital Oko doblaba este lapso, tenía importantes limitaciones (Podvig, 2002; Danilevich, en Hines, 1995: 61-63). A la dificultad de detectar los misiles atacantes se le añadía la limitada fiabilidad del sistema de mando y control, incapaz de transmitir con suficiente celeridad la alerta de lanzamiento enemiga y comunicar las órdenes de represalia de las autoridades político-militares a las fuerzas nucleares (Adamsky, 2013: 14-15). Aunque Moscú adoptó medidas para reducir el ciclo de decisión —desplegando una infraestructura única para recibir la alerta y comunicar las órdenes de lanzamiento o desarrollando los célebres maletines nucleares entregados al secretario general, ministro de Defensa y jefe de Estado Mayor—, también apreciaba que un ataque preventivo ni daría tiempo al lanzamiento en alerta ni ordenar la represalia. La respuesta fue el 15A11 Perimeter, un sistema que automatizaba la represalia si se producía la tan temida decapitación del liderazgo soviético o la destrucción de los nodos de mando y control nuclear (Podvig, 2002: 65-66; Danilevich, en Hines *et al.*, 1995: 62-64). A pesar de estas mejoras, el generalato soviético sabía que no disponía de ninguna capacidad efectiva (Podvig, 2008: 133-135)<sup>19</sup>. La única esperanza pasaba por identificar con tiempo suficiente los preparativos del ataque y así poder lanzar un ataque preventivo.

Todavía faltaba un último elemento para que afloraran los más profundos miedos de Moscú: el despliegue de las fuerzas nucleares de alcance intermedio previsto para 1983. Para responder al emplazamiento de los misiles balísticos de alcance intermedio SS-20 Saber en la frontera occidental soviética en 1977, la OTAN amenazó con desplegar 464 misiles de crucero BGM-109G Gryphon y 108 misiles balísticos de alcance medio Pershing II si la URSS no cancelaba el despliegue de sus cohetes. Moscú temía que mientras los primeros incrementaban el riesgo de conflicto en Europa, los

---

19. Quizás por ello, cuando Moscú empezó a barajar seriamente la posibilidad de que la OTAN lanzara un ataque preventivo, redujo el proceso de armado de los SLBM a 20 minutos, el montaje de bombas nucleares tácticas en aviones a 25 minutos y la transmisión de la orden de lanzamiento de los cohetes a 13 segundos, y desplegara cazabombarderos capaces de montar armas nucleares en Alemania, Polonia o Hungría y piezas de artillería equipadas con proyectiles atómicos (Junta Asesora de Inteligencia Exterior del Presidente, 1990: 29-30; Fischer, 1997).

segundos eran una amenaza existencial para el régimen. Con un alcance de 1770 kilómetros y un error circular de 30 metros, estos misiles equipados con ojivas nucleares de 5 a 80 kilotonnes no solo podían enviar más carga bélica a más distancia y más precisión que sus predecesores Pershing I, sino que sus lanzaderas móviles también los convertían en objetivos difíciles de detectar y destruir. Washington había previsto desplegar estos misiles en la retaguardia alemana para evitar que los centros de poder y los estados mayores de las fuerzas estratégicas estuvieran dentro de su alcance para evitar que fueran percibidos por Moscú como armas de decapitación (Santese, 2016; Scott, 2013: 8-9).

Aunque los euromisiles apoyaban las opciones selectivas, Washington inicialmente habían planteado ambas iniciativas de manera aislada. Sin embargo, para Moscú los Pershing II, los Gryphon y la PD-59 formaban parte del mismo plan (Adamsky, 2013: 17). También estimó erróneamente que los Pershing II tenían una autonomía de 2500 kilómetros, por lo que un misil situado en la República Federal de Alemania alcanzaría Moscú en seis minutos (catorce menos que uno lanzado desde EE. UU.), proporcionando a EE. UU. una capacidad de primer golpe nunca vista hasta entonces (Junta Asesora de Inteligencia Exterior del Presidente, 1990: 9). El Kremlin temía que un ataque de estas características decapitaría su poder político, cortaría la comunicación entre los cuarteles generales y las fuerzas nucleares y destruiría sus silos de misiles (Danilevich, en Hines *et al.*, 1995: 34; Andrew y Gordievsky, 1993: 174). Resumiendo, aunque los Pershing proporcionaban a la OTAN el dominio de la escalada bajo el umbral del conflicto nuclear generalizado (Cimbala, 2014: 237), Moscú interpretó que se trataban de armas de decapitación. Si finalmente Washington desplegaba estos misiles, la URSS podía ser atacada sin alerta previa y sin posibilidad de respuesta (Central Intelligence Agency, 1983a: 3).

Junto con la codificación de las opciones selectivas, el repunte del gasto militar tras la llegada de Reagan a la Casa Blanca y el inminente despliegue de los euromisiles parecían ratificar los peores temores soviéticos (Barrass, 2016: 8-9; Kataev, en Hines *et al.*, 1995: 106). La imaginaria ventana de vulnerabilidad que motivó la estrategia de compensación no solo había abierto otra ventana, esta vez real, en la URSS, sino que había creado una situación de dominio ofensivo (*offense dominance*). Esta puede deberse a una amplia gama de factores tecnológicos, doctrinales, geográficos, sociales, económicos o diplomáticos (Van Evera, 1998: 6; 1999). Sin embargo, en este caso los elementos tecnológicos (la capacidad de realizar ataques contra-fuerza de precisión, los potenciales efectos de la *guerra de las galaxias*, los euromisiles o el armamento convencional de precisión) y doctrinales (las opciones selectivas) explican la situación. Aunque Washington no percibía este dominio ofensivo por la errónea estimación de su inteligencia, Moscú sí lo hacía.

En un contexto de dominio ofensivo y ventana de oportunidad, la teoría pronostica que el sistema será altamente inestable al existir una elevada probabilidad de que desemboque en conflicto. Aunque el actor que disfrute de esta superioridad tendrá grandes incentivos para atacar porque podrá alcanzar sus objetivos a un coste aceptable, la potencial víctima también estará tentada en cerrar la ventana de vulnerabilidad atacando

preventivamente, explotando así la ventaja estratégica que le otorga la sorpresa y la iniciativa (Van Evera, 1998: 9; Schelling, 1966: 221-259).

En consecuencia, operando bajo tres ventanas de vulnerabilidad —sus sistemas de alerta temprana no podían detectar con suficiente rapidez el lanzamiento de los Pershing II, sus nodos de mando y control no podían garantizar la represalia y los complejos de ataque automatizados podían batir con precisión sus blancos (Adamsky, 2013: 13-16)— Moscú interpretaba que Washington podría estar preparándose para lanzar un primer ataque. En consecuencia, la única solución para sobrevivir era identificar sus preparativos para adelantarse.

### LA OPERACIÓN RYAN Y ABLE ARCHER 83

RYAN (Raketno Yadernoye Napadenie —Ataque con Misiles Nucleares—) fue la mayor operación de inteligencia de la historia soviética. Activa entre 1981 y 1991, pretendía detectar y neutralizar un ataque aliado por sorpresa. RYAN se basaba en el temor que despertaban «las aspiraciones estadounidenses y aliadas de alterar el equilibrio estratégico-militar existente mediante un ataque termonuclear» (Chebrikov, 1983: 3). Consciente de su incapacidad para reducir la brecha militar con EE. UU., con una enorme ventana de vulnerabilidad imposible de cerrar y con un presidente estadounidense aparentemente determinado a ganar la Guerra Fría, Moscú temía que Washington aprovecharía su ventana de oportunidad para asestar el golpe definitivo a la URSS (Colom-Piella, 2018).

Moscú entendía que Washington, consciente de la vulnerabilidad soviética frente a un ataque de decapitación, intentaría burlar a sus servicios de inteligencia con una operación de engaño (*maskirovka*) encubriendo el ataque como unas maniobras (Shvets, 1994: 74). El Kremlin asumía que si RYAN podía detectar los preparativos del ataque, dispondría de una ventana de oportunidad de 36 horas entre la orden de ataque y su lanzamiento. En consecuencia, si Moscú detectaba a tiempo estos preparativos todavía podía anticiparse y atacar primero. Estos miedos —ampliados tras el derribo de un vuelo comercial surcoreano en la costa oriental soviética tras confundirlo con un avión militar estadounidense o el falso positivo del sistema orbital Oko— convergieron en noviembre de 1983, coincidiendo con el ejercicio Able Archer. Realizado para evaluar los protocolos de empleo de armas atómicas, simulaba una crisis entre la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia que escalaba hasta un guerra nuclear. Able Archer 83 transcurrió entre el 7 y 11 de noviembre de 1983. Su escenario contemplaba una crisis en Yugoslavia que motivaba una intervención del Pacto de Varsovia y desembocaba en la invasión de Finlandia, Noruega, Grecia, Alemania y Austria y el empleo de armas químicas contra la OTAN.

En esta coyuntura comenzaba el ejercicio: incapaz de detener el avance enemigo, el jefe supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa solicitaba emplear armas nucleares tácticas contra blancos fijos de los países satélites. Tras las consultas políticas, se atacaban 25 objetivos de Europa Oriental sin detener la ofensiva. Ello motivaba la

aprobación de un nuevo ataque contra las fuerzas de segundo escalón y la retaguardia enemiga, que se realizaría el día 11 por la mañana con un centenar de armas nucleares contra blancos soviéticos situados en los países satélites. El ejercicio terminaba el 11 por la tarde con el cese de las operaciones.

A diferencia de otros juegos de guerra, este parecía tener ciertas características —la participación de altos funcionarios y líderes políticos aliados, la movilización de un número inusual de fuerzas, el transporte de armas nucleares simuladas, el aumento del nivel de alerta, el empleo de un nuevo cifrado de las comunicaciones o la puesta en práctica de nuevos protocolos para el lanzamiento de armas nucleares— que lo hacían más realista (Colom-Piella, 2018; Pry, 1999: 37; Fischer, 1997). Moscú interpretó que Washington podía estar aprovechando estas maniobras para encubrir el ataque preventivo (Andrew y Gordievsky, 1990: 599-601).

Asumiendo que los preparativos se dilatarían durante 36 horas, Moscú solicitó a los servicios de información del Pacto de Varsovia que confirmaran la alerta, a sus unidades de inteligencia electrónica que interceptaran las comunicaciones aliadas y a los aviones de reconocimiento disponibles que monitorizaran cualquier movimiento de tropas (Jones, 2016: 26-34). Aunque el generalato soviético consideraba la situación alarmante pero no creía que el ataque fuera inminente (Danilevich, en Hines *et al.*, 1995: 26), Moscú se preparó para atacar (Barass, 2016: 9, 20; Jones, 2009: 45; Junta Asesora de Inteligencia Exterior del Presidente, 1990: 71-74; Pry, 1999: 44).

Aunque los informes de inteligencia advertían de que los movimientos aliados no eran concluyentes y que Able Archer parecía realmente un ejercicio, Moscú no quería repetir el error de 1941. Entre la noche del 10 y la mañana del 11 el país se mantuvo expectante, con los aviones armados y los motores encendidos, las lanzadoras móviles en posición de disparo y los misiles basados en tierra esperando la secuencia de lanzamiento. Sin embargo, nunca llegó el orden de ataque. Bien porque Andropov esperaba una prueba irrefutable antes de iniciar el apocalipsis o porque estaba gravemente enfermo, bien porque Rainer Rupp —el espía que poseía la más alta habilitación de seguridad aliada— transmitió a Berlín un mensaje a la desesperada certificando que la Alianza no estaba preparando ningún ataque, bien porque Oleg Gordievsky —agente doble británico y jefe de la KGB en la representación diplomática ante Gran Bretaña— alertó al MI5 y a la CIA que Moscú había entrado en pánico, bien porque los oficiales aliados al mando del ejercicio actuaron en contra de los protocolos establecidos y no respondieron a la movilización soviética, bien porque el Kremlin intentó mandar un mensaje de tranquilidad a la Casa Blanca suspendiendo el ataque preventivo, bien porque el generalato soviético no podía creer que se tratara de un ataque, bien porque funcionaron los protocolos o una combinación de todas ellas, mediaron para que Moscú no apretara el botón nuclear. Comprobaría que todo había sido una falsa alarma —o, mejor dicho, una escalada no calculada que se estabilizó cuando ni Moscú ni Washington respondieron a las equívocas provocaciones del contrario (Cimbala, 2014: 250-52)— cuando el mediodía del día 11 el ejercicio terminó, la alerta nuclear cesó y las fuerzas regresaron a su alistamiento normal.

Aunque numerosas fuentes minimizan el impacto de las crisis nucleares porque las salvaguardas existentes —en materia de mando y control, protocolos de actuación o procesos de decisión— han impedido que se perdiera el control de la escalada y ninguna de ellas ha provocado un holocausto (Sagan, 1993), para uno de sus protagonistas «el mundo no cruzó el abismo nuclear durante la Operación RYAN, pero con ABLE ARCHER 83 estuvimos peligrosamente cerca» (Andrew y Gordievsky, 1990: 605).

El mismo día en que concluían las maniobras, el ministro de Defensa Ustinov acusó a Washington de «imprudente» y «temerario» al dirigir el mundo hacia «una catástrofe nuclear» [...] porque estas acciones habían sido lo suficientemente realistas como para situar a la URSS en alerta máxima» (Junta Asesora de Inteligencia Exterior del Presidente, 1990: 74). Dos días después, EE. UU. descartaba que se hubiera producido una escalada no controlada por errores de cálculo e ignoraba «qué pudo convencer a los soviéticos de que un ataque estadounidense era inminente» (Central Intelligence Agency, 1983c: 21). Asumiendo que todo había sido una acción propagandística soviética, Washington mantuvo sus planes iniciales y emplazó cerca de Stuttgart sus Pershing II tres semanas después. También mantuvo las opciones selectivas que, con algunos ajustes en los planes de contingencia, continuaron orientando la doctrina nuclear estadounidense hasta el fin de la Guerra Fría, certificándose su desaparición definitiva con la publicación, en el año 1994, de la primera Revisión de la Postura Nuclear del país. Por la parte soviética, RYAN permanecería abierta hasta noviembre de 1991, un mes antes de la caída de la URSS.

## CONCLUSIONES

Las opciones selectivas tenían, *a priori*, todo lo necesario para disuadir con éxito a Moscú: eran un protomodelo de disuasión a medida que aprovechaba las ventajas competitivas estadounidenses y explotaba las debilidades soviéticas. Se hicieron específicamente para enfrentarse a unas amenazas, escenarios y capacidades concretas, profundizaban en la cultura estratégica soviética para conocer sus valores, descubrir sus motivaciones, comprender sus racionalidades y explotar sus temores y resultaron en un catálogo de capacidades y una comunicación de las intenciones que no dejaban duda sobre los efectos que tendría cualquier alteración del *statu quo*. Sin embargo, un cúmulo de fallos provocados por la errónea estimación de las capacidades, la incorrecta interpretación de las intenciones, la omisión de ciertos condicionantes de su cultura estratégica o la imposibilidad de conocer la psicología de sus líderes degradaron la estabilidad estratégica e incrementaron la brecha militar hasta culminar en un fallo de disuasión que, afortunadamente, no culminó. Aunque ello permite validar las hipótesis, este estudio de caso también sugiere otra conclusión preocupante: Washington no fue capaz de detectar la ventana de vulnerabilidad soviética ni de reconocer la legitimidad de sus miedos ni de percibir la escalada durante Able Archer ni, tampoco, de identificar el potencial fallo de disuasión. Estos hechos

ejemplifican el impacto de las percepciones en los procesos de toma de decisiones, la inherente dificultad de interpretar datos confusos, la imposibilidad de conocer la psicología del oponente y, sobre todo, los límites de la disuasión.

Precisamente, el estudio de las opciones selectivas proporciona lecciones, reflexiones e ideas susceptibles de contribuir a los debates de la cuarta ola de disuasión en relación con los modelos a medida (fundamentales para orientar las relaciones con actores de distinta naturaleza, intereses y capacidades, pero incapaces de predecir las acciones del disuadido por las múltiples variables en juego), la cultura estratégica (importante para perfilar la disuasión, pero cuya comprensión no determina el éxito de la misma) o la credibilidad de la amenaza (dificilmente cuantificable en escenarios bipolares relativamente estables y potencialmente imposible de valorar en marcos multipolares con actores relacionados y tecnologías disruptivas). También permite reflexionar sobre la necesidad de combinar enfoques realistas (centrados en las capacidades militares) y constructivistas (basados en la cultura estratégica) para construir la disuasión, la relevancia que tienen las intenciones, motivaciones o percepciones de los actores para explicar su éxito, los nocivos efectos del intervencionismo político en la estimación de las amenazas y, sobre todo, el relativismo de la disuasión.

Queda para futuros trabajos estudiar otras crisis nucleares motivadas por fallos de disuasión para intentar establecer correlaciones que permitan mejorar la comprensión de este fenómeno que ha vuelto, por méritos propios, a un puesto central de los estudios estratégicos como subcampo de la ciencia política.

### Referencias

- Adamsky, Dima. 2013. «The 1983 Nuclear Crisis. Lessons for Deterrence Theory and Practice», *Journal of Strategic Studies* 36 (1): 4-41. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2012.732015>.
- Adamsky, Dima. 2019. *Russian Nuclear Orthodoxy: Religion, Politics and Strategy*. Stanford: Stanford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781503608658>.
- Andrew, Christopher y Oleg Gordievsky. 1990. *KGB: The Inside Story of Its Foreign Operations from Lenin to Gorbachev*. Nueva York: Harper Collins.
- Andrew, Christopher y Oleg Gordievsky. 1993. *Instructions from the Centre: Top Secret Files on KGB Foreign Operations 1975-85*. Londres: Hodder and Stoughton.
- Ball, Desmond y Robert Toth. 1990. «Revising the SIOP: Taking War-Fighting to Dangerous Extremes», *International Security*, 14 (4): 65-92. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2538751>.
- Bardají, Rafael. 1986. *La Guerra de las galaxias. Problemas y perspectivas de la nueva doctrina militar de la administración Reagan*. Madrid: INAPPS.
- Barrass, Gordon. 2009. *The Great Cold War*. Stanford: Stanford University Press.
- Barrass, Gordon. 2016. «Able Archer 83: What Were the Soviets Thinking?», *Survival* 58 (6): 7-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00396338.2016.1257176>.

- Battliega, John. 2004. «Soviet Views of Nuclear Warfare: The Post-Cold War Interviews», en Henry Sokolski (ed.), *Getting MAD: Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origins and Practice*. Carlisle: SSI-USAWC.
- Booth, Ken y Nicholas Wheeler. 2007. *The Security Dilemma: Fear, Competition, and Trust in World Politics*. Londres: Palgrave.
- Brodie, Bernard. 1946. *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*. Nueva York: Harcourt Brace.
- Brown, Harold. 2012. «A Countervailing View», *Foreign Policy*. 24-9-2012. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2012/09/24/a-countervailing-view/>.
- Bueno, Alberto. 2019. «La evolución de los estudios estratégicos en la comunidad académica española: análisis de su agenda de investigación (1978-2018)», *Revista Española de Ciencia Política*, 51: 177-203. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00396338.2016.1257176>.
- Burr, William. 2012. «How to Fight a Nuclear War», *Foreign Policy*. 14-9-2012. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2012/09/14/how-to-fight-a-nuclear-war>.
- Central Intelligence Agency (CIA). 1978. *Soviet Capabilities for Strategic Nuclear Conflict Through the Late 1980s* (NIE-11-3/8-77). Washington DC: CIA.
- Central Intelligence Agency (CIA). 1982. *Soviet Naval Strategy and Programs* (NIE-11-15/82D). Washington DC: CIA.
- Central Intelligence Agency (CIA). 1983a. *Soviet Thinking on the Possibility of an Armed Confrontation with the United States* (SOV-M-84-10013X). Washington DC: CIA.
- Central Intelligence Agency (CIA). 1983b. *U.S. and Soviet Strategic Forces* (NI-83-10002X). Washington DC: CIA.
- Central Intelligence Agency (CIA). 1983c. *Why is the World So Dangerous* (RDP88B00443R001404110060-8). Washington DC: CIA.
- Central Intelligence Agency (CIA). 1984. *Implications of Recent Soviet Military-Political Activities* (SNIE-11-10-84). Washington DC: CIA.
- Chebrikov, Victor. 1983. *Informe anual de trabajo del KGB en 1982* (547-CH/OB). Moscú: KGB.
- Cimbala, Stephen. 2014. «Revisiting the Nuclear “War Scare” of 1983: Lessons Retro-and Prospectively», *Journal of Slavic Military Studies*, 27 (2): 234-253. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13518046.2013.844506>.
- Cimbala, Stephen. 2016. *The New Nuclear Disorder: Challenges to Deterrence and Strategy*. Nueva York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315555133>.
- Colom-Piella, Guillem. 2015. «La segunda Guerra Fría y el desplazamiento del balance de fuerzas en Europa», *Ayer*, 99: 175-198.
- Colom-Piella, Guillem. 2018. «Cuando la realidad supera la ficción: la operación RYAN (1981-1991)», *Ayer*, 112: 265-293.
- Ermath, Fritz. 2006. *Russia's Strategic Culture: Past, present, and...in transition?* Washington: Defense Threat Reduction Agency.
- Fischer, Benjamin. 1997. *A Cold War Conundrum: the 1983 Soviet War Scare*. Langley: CIA.

- Fischer, Benjamin. 2006. «The Soviet-American War Scare of the 1980s», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 19 (3): 480-518. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08850600600656400>.
- Freedman, Lawrence. 1992. *La evolución de la estrategia nuclear*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Frías, Carlos. 2016. «La disuasión convencional», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 8: 103-125.
- Frías, Carlos et al. 2020. *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Cuaderno de Estrategia, 205. Madrid: IEEE.
- Garrido, Vicente. 2001. *El régimen de no-proliferación nuclear: participación e implicaciones para España*. Madrid: UCM.
- Garrido, Vicente. 2012. «Terrorismo nuclear: ¿desafío a la seguridad?», *Política Exterior*, 26 (148): 82-92.
- Gray, Colin. 1981. «National Style in Strategy: The American Example», *International Security*, 6 (2): 21-47. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2538645>.
- Gray, Colin. 1999. «Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back», *Review of International Studies*, 25 (1): 49-69. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0260210599000492>.
- Guthe, Kurt. 2011. «Nuclear Weapons Acquisition and Deterrence», *Comparative Strategy*, 30 (5): 481-507. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01495933.2011.622192>.
- Hines, John. 1995. *Soviet Intentions, 1965-1985. An Analytical Comparison of US-Soviet Assessments during the Cold War*. McLean: BDM Federal.
- Huth, Paul y Bruce Russett. 1988. «Deterrence Failure and Crisis Escalation», *International Studies Quarterly*, 32 (1): 29-47. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2600411>.
- Intelligence Community Experiment in Competitive Analysis. 1976. *Soviet Strategic Objectives: An Alternative View: Report of Team B*. Washington DC: CIA.
- Joint Chiefs of Staff. 2004. *Strategic Deterrence Joint Operating Concept*. Washington DC: Government Printing Office.
- Jones, Nate. 2009. *One misstep could trigger a great war: Operation RYAN, Able Archer 83, and the 1983 war scare*. Washington DC: George Washington University Press.
- Jones, Nate. 2016. *Able Archer 83: The Secret History of the NATO Exercise That Almost Triggered Nuclear War*. Nueva York: New Press.
- Jordán, Javier (ed.) 2013. *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Barcelona: Plaza y Valdés.
- Junta Asesora de Inteligencia Exterior del Presidente. 1990. *The Soviet «War Scare»*. Disponible en: <https://bit.ly/3kLi8uJ>.
- Kahn, Herman. 1961. *On Thermonuclear War*. Princeton: Princeton University Press.
- Kartchner, Kerry. 2009. «Strategic Culture and WMD Decision Making», en Jeannie Johnson, Kerry Kartchner y Jeffrey Larsen (eds.), *Strategic Culture and Weapons of Mass*

- Destruction. Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking*. Nueva York: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9780230618305\\_4](https://doi.org/10.1057/9780230618305_4).
- Kaufmann, William. 1956. «The Requirements of Deterrence», en William Kaufmann (ed.), *Military Policy and National Security*. Princeton: Princeton University Press.
- Knopf, Jeffrey. 2010. «The Fourth Wave in Deterrence Research». *Contemporary Security Policy*, 31(1): 1-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13523261003640819>.
- Krepinevich, Andrew. 2019. «The Eroding Balance of Terror: The Decline of Deterrence», *Foreign Affairs*, 98 (1): 62-74.
- Kristensen, Hans y Matt Korda. 2020. «United States nuclear forces, 2020», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76 (1): 46-60. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00963402.2019.1701286>.
- Lambeth, Benjamin. 1976. *Selective Nuclear Options in American and Soviet Strategic Policy*. Santa Monica: RAND.
- Lantis, Jeffrey. 2009. «Strategic Culture and Tailored Deterrence: Bridging the Gap between Theory and Practice», *Contemporary Security Policy*, 30 (3): 467-485. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13523260903326677>.
- Lonsdale, David. 2019. «The 2018 Nuclear Posture Review: A return to nuclear warfighting?», *Comparative Strategy*, 38 (2): 98-117. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01495933.2019.1573074>.
- Loss, Rafael, Lesley Kucharski, Andrew Reddie y Jacek Durkalec. 2018. *Annotated Bibliography for Workshop: «Adapting Deterrence Strategies to a Changing Security Environment»*, LLNL-TR-752761. Livermore: Lawrence Livermore National Lab. Disponible en: <https://www.osti.gov/servlets/purl/14652771>.
- Lupovici, Amir. 2010. «The Emerging Fourth Wave of Deterrence Theory: Toward a New Research Agenda». *International Studies Quarterly*, 54 (1): 705-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00606.x>.
- Montgomery, Evan. 2020. «Signals of strength: Capability demonstrations and perceptions of military power», *Journal of Strategic Studies*, 43 (2): 309-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2019.1626724>.
- Morgan, Patrick. 2003. *Deterrence Now*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491573>.
- Nixon, Richard. 1970. *U.S. Foreign Policy for the 1970s: A New Strategy for Peace*. Washington DC: U.S. Government Printing Office.
- Nixon, Richard. 1974. *National Security Decision Memorandum 242*. Disponible en: [https://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm\\_242.pdf](https://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_242.pdf).
- Nye, Joseph. 1987. «Nuclear Learning and the U.S.-Soviet Security Regime», *International Organization*, 41 (3): 371-402. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027521>.
- Odom, William. 2004. «The Origins and Design of Presidential Decision-59: A Memoir», en Henry Sokolski (ed.), *Getting MAD: Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origins and Practice*. Carlisle: Strategic Studies Institute, United States Army War College.

- Office of the Secretary of Defense. 1974. *Nuclear Weapons Employment Policy*. Disponible en: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB173/SIOP-25.pdf>.
- Office of the Secretary of Defense. 2018. *Nuclear Posture Review*. Washington DC: Government Printing Office.
- Paul, T. V., Patrick Morgan y James Wirtz (eds.). 2009. *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*. Chicago: University of Chicago. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226650043.001.0001>.
- Payne, Keith. 1996. *Deterrence in the Second Nuclear Age*. Lexington: University of Kentucky.
- Payne, Keith. 2011. «Understanding Deterrence», *Comparative Strategy*, 30 (5): 393-427. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01495933.2011.624814>.
- Petrelli, Niccolò y Pulcini Giordana. 2018. «Nuclear Superiority in the Age of Parity: US Planning, Intelligence Analysis, Weapons Innovation and the Search for a Qualitative Edge 1969-1976», *The International History Review*, 40 (5): 1191-1209. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07075332.2017.1420675>.
- Podvig, Pavel. 2002. «History and the Current Status of the Russian Early-Warning System», *Science and Global Security*, 10: 21-60. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08929880290008395>.
- Podvig, Pavel. 2008. «The Window of Vulnerability That Wasn't: Soviet Military Buildup in the 1970s», *International Security*, 33 (1): 118-138. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/isec.2008.33.1.118>.
- Presidente de los Estados Unidos. 1981. *National Security Decision Directive 13. Nuclear Weapons Employment Policy*. Washington DC: Government Printing Office.
- Press, Daniel. 2005. *Calculating Credibility*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pringle, Peter y William Arkin. 1983. *SIOP: The Secret U.S. Plan for Nuclear War*. Nueva York: Norton.
- Pry, Peter. 1999. *War Scare: Russia and America on the nuclear brink*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Pulido, Guillermo. 2019. «Supremacía nuclear. ¿Es posible ganar un enfrentamiento nuclear?», *Ejércitos*. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/2019/01/09/supremacia-nuclear>.
- Rajmil, Daniel. 2015. «Oriente próximo; disuasión y disuasión nuclear», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 6: 1-23.
- Richelson, Jeffrey. 1979. «Soviet Strategic Doctrine and Limited Nuclear Operations: A Metagame Analysis», *Journal of Conflict Resolution*, 23 (2): 326-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/002200277902300205>.
- Sagan, Scott. 1993. *The Limits of Safety: Organization, Accidents, and Nuclear Weapons*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780691213064>.
- Salman, Michael; Kelvin Sullivan y Stephen Van Evera. 1989. «Analysis or Propaganda? Measuring American Strategic Nuclear Capability, 1969-1988», en Lynn Eden y Steven Miller (eds.), *Nuclear Arguments: Understanding the Strategic Nuclear Arms and Arms Control Debates*. Ithaca: Cornell University Press.

- Santese, Angela. 2016. «Ronald Reagan, the Nuclear Weapons Freeze Campaign and the Nuclear scare of the 1980s», *International History Review* 39 (3): 496-520. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07075332.2016.1220403>.
- Schelling, Thomas. 1963. *Strategy of Conflict*. Nueva York: Oxford University Press.
- Schelling, Thomas. 1966. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Schelling, Thomas. 1980. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scott, Len. 2013. «Intelligence and the Risk of Nuclear War: Able Archer-83 Revisited», en Michael Herman y Gwilyn Hughes (eds.), *Intelligence in the Cold War: What Difference did it Make?* Abingdon: Routledge.
- Shvets, Yuri. 1994. *Washington Station: My Life as a KGB Spy in America*. Nueva York: Simon y Schuster.
- Sidorenko, Andreï. 1970. *The Offensive (A Soviet View)*. Washington DC: Government Printing Office.
- Snyder, Glenn. 1961. *Deterrence and Defense*. Princeton: Princeton University Press.
- Snyder, Jack. 1977. *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options*. Santa Monica: RAND.
- Tetraï, Bruno. 2017. «On The Brink-Really? Revisiting Nuclear Close Calls Since 1945», *The Washington Quarterly*, 40 (2): 51-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2017.1328922>.
- Van Evera, Stephen. 1998. «Offense, Defense, and the Causes of War», *International Security*, 22 (4): 5-43. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2539239>.
- Van Evera, Stephen. 1999. *Causes of War. Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.
- Welburn, Jonathan, Justin Grana y Karen Schwindt. 2019. *Cyber Deterrence or How We Learned to Stop Worrying and Love the Signal*. Santa Monica: RAND. Disponible en: <https://doi.org/10.7249/WR1294>.
- Wohlstetter, Andrew. 1959. «The Delicate Balance of Terror». *Foreign Affairs*, 37 (2): 211-34. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20029345>.
- Yost, David. 2011. *Strategic Stability in the Cold War. Lessons for Continuing Challenges*. París: Institut Français des Relations Internationales.
- Zagare, Frank. 1994. «Classical deterrence theory: A critical assessment», *International Interactions*, 21 (4): 365-87. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03050629608434873>.

Presentado para evaluación: 7 de julio de 2020.

Aceptado para publicación: 9 de octubre de 2020.

GUILLEM COLOM-PIELLA

[gcolpie@upo.es](mailto:gcolpie@upo.es)

Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide, investigador asociado de la Universidad Autónoma de Chile y codirector

de THIBER (The Cybersecurity Think Tank). Antes de incorporarse a la universidad, trabajó en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Estado Mayor de la Defensa, apoyando el diseño de capacidades militares. Actualmente continúa combinando las labores académicas con la participación en la generación de capacidades y la ejecución del planeamiento de la defensa, la pertenencia al Innovation Hub del Mando Aliado de Transformación o la participación en grupos de trabajo internacionales en asuntos de defensa. Ha recibido el primer premio (2015 y 2019) y el tercero (2005) de la *Revista Ejército* y el primer premio de la *Revista Aeronáutica y Astronáutica* (2016).

---

# Cambio y continuidad en las políticas de ciencia: diseño de los instrumentos de financiación de la investigación universitaria en Galicia (2005-2018)

*Change and continuity in science policy: The design of funding instruments  
for university research in Galicia (2005-2018)*

MANUEL PEREIRA-PUGA

Instituto de Políticas y Bienes Públicos. CSIC

LUIS SANZ-MENÉNDEZ

Instituto de Políticas y Bienes Públicos. CSIC

## **Cómo citar/Citation**

Pereira-Puga, M. y Sanz-Menéndez, L. (2020). Cambio y continuidad en las políticas de ciencia: Diseño de los instrumentos de financiación de la investigación universitaria en Galicia (2005-2018). *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 151-171. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.54.06>

## **Resumen**

El objetivo de esta nota de investigación es estudiar el diseño y evolución de los instrumentos de financiación de la investigación universitaria de un Gobierno autonómico (Xunta de Galicia) durante el periodo 2005-2018. Se presentan los principales factores y procesos asociados al diseño de las políticas científicas, desde una perspectiva histórica. Para ello se han analizado múltiples fuentes documentales y se han realizado entrevistas semiestructuradas, así como reuniones con actores relacionados con la cartera de instrumentos. Los principales resultados ponen de manifiesto que: a) las decisiones tomadas sobre el diseño e implementación de instrumentos se ven condicionadas por interacciones continuas entre actores; b) la procedencia de los responsables políticos tiene un impacto en la configuración de las actividades de investigación; c) los entornos institucionales y organizativos generan oportunidades y, al tiempo, constriñen la acción de los actores políticos, y d) las conductas de reducción de costes administrativos y de gestión promueven el diseño y adopción de instrumentos con múltiples objetivos. Además, se constatan las consecuencias estructurantes de las coyunturas críticas en la continuidad de las políticas y en los diseños institucionales y organizativos, así como la existencia de procesos de sustitución y acumulación de instrumentos.

*Palabras clave:* cambio en las políticas, coyunturas críticas, dependencia de la senda, organización de los Gobiernos, instrumentos de política pública, políticas de I+D, investigación universitaria, Galicia.

## Abstract

The objective of this research note is to study the design and evolution of the instruments for university research-funding by a regional government (Xunta de Galicia) during the period 2005-18. It shows the main factors and processes associated to the design of science policies from a historical perspective. For this purpose, multiple documentary sources have been analyzed and semi-structured interviews as well as meetings with actors involved in the instrument portfolio have also been carried out. The key findings show that: a) decisions about the design and implementation of instruments are influenced by continuous interactions among actors; b) the policy makers' origins have an impact on the set up of research activities; c) institutional and organizational environments generate opportunities but, at the same time, they constrain the action of political actors; and d) behaviors oriented to reduce administrative and management costs promote the design and implementation of instruments with multiple objectives. Furthermore, it can be confirmed the structuring consequences of critical junctures on the continuity of policies and institutional and organizational designs, as well as the existence of processes of substitution and accumulation of instruments.

*Keywords:* policy change, critical junctures, path dependency, government organization set up, public policy instruments, R&D policy, university research, Galicia.

## INTRODUCCIÓN

Desde hace años, en muchos países, los Gobiernos han intentado dirigir e influir en las actividades de investigación de las universidades y han llevado a cabo reformas para promover modelos más gerenciales (Braun y Merrien, 1999) o para favorecer su conducta estratégica (Whitley, 2011). Tales cambios han otorgado un mayor peso a la evaluación y a la medición de resultados (Whitley, 2007) y han introducido nuevas formas de financiación (Braun, 1993; Heinze *et al.*, 2009), instrumento clave para la orientación y promoción del sistema público de Investigación y Desarrollo (I+D).

Nuestro objeto de investigación son las intervenciones gubernamentales. En este artículo analizamos un caso: la política de financiación de la I+D universitaria<sup>1</sup> de un Gobierno regional (la Xunta de Galicia), en el periodo 2005-2018. Aunque el enfoque empleado es descriptivo, se pretende dar cuenta de algunos de los factores y procesos asociados al diseño de las políticas científicas, no solo desde una perspectiva política, sino también incluyendo los efectos de las instituciones y los instrumentos.

El marco analítico propuesto combina el enfoque de la economía política (Hall, 1993; Taylor, 2016), para comprender los resultados de los procesos de adopción de las políticas, con el análisis de políticas públicas desde el denominado *policy design*

1. Este análisis se circunscribe a los instrumentos de la Xunta impulsados desde la Consejería de Cultura, Educación y Universidad. No se han incluido otros instrumentos del Plan Gallego de I+D+i, que gestiona la Agencia Gallega de Innovación (GAIN), más relacionados con la innovación (González López 2019; González López y Guntín-Araujo, 2019; Vence, 2010).

(Peters, 2018). Los Gobiernos desarrollan sus políticas por medio de instrumentos de naturaleza, funcionamiento y propósitos diversos (Hood y Margetts, 2007; Vedung, 1998). Así pues, suponemos que los procesos de introducción de instrumentos o las formas de asignación de recursos son factores relevantes en la comprensión de cómo los Gobiernos seleccionan sus instrumentos (Capano y Lippi, 2017) y qué interacciones se producen en el contexto de los *policy mix* o carteras de instrumentos<sup>2</sup>. La investigación empírica sobre los instrumentos en este campo es limitada, pues este tipo de enfoque se ha introducido recientemente (Capano, 2018). Predominan aproximaciones desde el discurso (Elzinga y Jamison, 1995) o el análisis de programas específicos; por ejemplo, el Programa Ramón y Cajal (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2005). Por otro lado, la mayoría de estas investigaciones han adoptado un enfoque sincrónico o estático, y existen pocos análisis históricos de las políticas de fomento de la I+D; estudios de la secuencia, la evolución y el cambio de los instrumentos y de sus interacciones. Aquí adoptamos una aproximación causal de tipo histórico (Stinchcombe, 2005), que pretende comprender la construcción de las políticas a partir de su secuencia de desarrollo.

La nota de investigación se organiza del modo siguiente. La próxima sección esboza la pregunta de investigación subyacente y expone los principales factores explicativos considerados, así como los métodos y fuentes utilizados. La tercera sección argumenta la relevancia del caso gallego. La sección cuarta describe el marco institucional y de financiación universitaria. La quinta sección presenta los resultados más destacados del análisis y los relaciona con algunas conclusiones de estudios previos sobre políticas e instrumentos. Y, finalmente, la sección sexta formula algunas conclusiones, revisa las limitaciones y plantea líneas de investigación futuras.

## MARCO ANALÍTICO Y MÉTODOS

La pregunta central de investigación quiere contribuir a entender la adopción de los instrumentos de política pública y analiza algunos de los factores o variables independientes e intervinientes que contribuyen a la explicación. El marco analítico adoptado asume gran parte del legado de la investigación previa: primero, la política y los procesos políticos, en el contexto de actuación de las Administraciones públicas, producen efectos en las modalidades, la orientación y la instrumentación de las políticas públicas. Estos efectos están mediados, entre otros factores, por las ideologías de los partidos en el Gobierno, la existencia o no de coaliciones, los intereses de los actores y la adopción de ideas, así como la emergencia de emprendedores de políticas públicas. Segundo, desde una perspectiva temporal, la arquitectura institucional existente —del Gobierno y de las Administraciones públicas— y la gobernanza multinivel

---

2. En este artículo los conceptos de instrumento y cartera de instrumentos (*policy mix*) se asocian con los términos administrativos al uso: programas, convocatoria, planes, etc.

limitan el campo de las decisiones, crean restricciones en las conductas de los actores y definen la estructura de oportunidades. Tercero, los propios instrumentos de la intervención gubernamental se institucionalizan y se convierten en parámetros de la situación, sobre los cuales los actores sociales y políticos se alinean e intentan influir o modificar. La trayectoria dentro de la senda condiciona las respuestas adaptativas, aunque la emergencia de coyunturas críticas abre las puertas al cambio y a la generación de nuevas condiciones con efectos duraderos.

La aproximación causal adoptada en este trabajo no es determinística ni probabilística. Asumimos que la contribución a los efectos viene de fuentes diversas y sigue caminos variados; el efecto conjunto depende de las contribuciones de los orígenes separados, que pueden ser aditivos o contradictorios. En definitiva, suponemos que las «causas son condiciones INUS por sus efectos» (Mackie, 1965; Ragin, 2000), entendiendo que una condición INUS es una «parte Insuficiente pero Necesaria de una condición Innecesaria pero Suficiente para producir una contribución al efecto». Los estudios de causalidad histórica tienden a utilizar de modo predominante el análisis documental y las entrevistas con actores e informantes privilegiados.

Para la construcción de nuestra evidencia se ha utilizado una amplia variedad de materiales procedentes de distintas fuentes. Se han revisado las leyes de presupuestos de Galicia para analizar el volumen de fondos destinados a las universidades a lo largo del periodo 2005-2018. Se han clasificado las partidas presupuestarias según sus modalidades básicas: financiación generalista de las universidades (transferencias directas) o financiación de actividades específicas de I+D (y sus convocatorias competitivas). Se han examinado todas las convocatorias públicas autonómicas de financiación de actividades de I+D en el Sistema Universitario de Galicia (SUG) —ayudas para: incorporación de recursos humanos, realización de proyectos de investigación, realización de actividades científicas de grupos de investigación, centros y unidades de I+D, etc.— con el objetivo de determinar la evolución de la cartera de instrumentos de financiación de la I+D universitaria de la Consejería encargada de universidades (actualmente Consejería de Cultura, Educación y Universidad<sup>3</sup>). Asimismo, se han identificado y examinado las normativas (europeas, estatales y autonómicas) que condicionan la puesta en marcha, funcionamiento e interacción entre instrumentos. De forma complementaria se han realizado entrevistas semiestructuradas en profundidad y se han mantenido reuniones con los gestores actuales de la Consejería en el curso del proyecto, así como con responsables de las universidades y con grupos de los centros y unidades de I+D del SUG. También se han realizado entrevistas informativas a responsables de la Consejería de Hacienda y a cargos de las universidades gallegas.

---

3. La Consejería encargada de universidades ha modificado su nombre en varias ocasiones a lo largo del periodo de análisis. Por cuestiones prácticas, a lo largo del artículo nos referimos a ella como Consejería de Universidades, aunque este no sea su nombre oficial.

## EL CASO GALLEGO Y LAS CARTERAS DE INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN UNIVERSITARIA

Dado que esta investigación sigue la estrategia del análisis de caso, es imprescindible explicitar de qué caso se trata (Gerring, 2016) la política de I+D universitaria de Galicia. La Xunta de Galicia, con Gobiernos conservadores, adoptó en los noventa un modelo singular de política de I+D con atención a los intereses empresariales (Fernández *et al.*, 2003; Sanz-Menéndez y Cruz-Castro, 2005). Posteriormente, la separación institucional de la política general de I+D de la de universidades, así como el desarrollo de una política de investigación para las universidades, hace de Galicia un caso *desviado* (Seawright y Gerring, 2008) y, por tanto, de valor exploratorio de nuevos factores causales y de contraste de las explicaciones determinísticas. Algunas características de la política de I+D de la Xunta hacen que también sea una oportunidad empírica para comprender los procesos de diseño y cambio de los instrumentos de la política pública<sup>4</sup>.

Galicia, como el resto de las CC.AA., recibió las transferencias y es responsable directa de la financiación de sus tres universidades públicas. Lo singular es que la Xunta, en una coyuntura crítica, desarrolló instrumentos de financiación de la I+D diferenciados de la financiación generalista para las universidades y separados de la política de investigación e innovación (Borrás y Jordana, 2016; González-López y Guntín-Araújo, 2019). Construyó, diseñó e implementó instrumentos diferenciados de fomento y promoción de las actividades de I+D de las universidades, destinados a investigadores, grupos de investigación y unidades y centros de I+D. En otras CC.AA., en general, ha habido dos políticas: la de I+D (sin diferenciar los destinatarios) y la de universidades. Galicia es, pues, un caso singular de política de I+D universitaria de carácter dedicado, o de la evolución de las políticas universitarias en España, con líneas diferenciadas entre financiación basal (función docente para la organización en su conjunto) e investigación (a diversos actores en el seno de la universidad) que podría asemejarse a los modelos de financiación basados en resultados vigentes en otros países (Hicks, 2012).

Además, cuando se piensa en explicaciones generales que asocian la orientación política de los Gobiernos con la adopción de políticas e instrumentos de actuación (Cruz-Castro *et al.*, 2004; Sanz-Menéndez y Cruz-Castro, 2005), el caso gallego también ofrece oportunidades. El sistema político gallego se ha caracterizado por una gran estabilidad. Desde 1990 ha habido Gobiernos mayoritarios del Partido Popular (PP), salvo entre 2005 y 2009, cuando hubo un Gabinete de coalición compuesto por el Partido dos Socialistas de Galicia-Partido Socialista Obrero Español (PSdeG-PSOE) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG). Esta circunstancia permite analizar los efectos

---

4. A este respecto, se están realizando dos trabajos complementarios: uno que centra su atención en los efectos de los instrumentos en los centros de I+D y sus formas de autoridad y otro describiendo la cartera de instrumentos desarrollada por la Consejería de Universidades desde 2005.

de los cambios de partidos en el Gobierno en las políticas implementadas, así como los efectos de los Gobiernos de coalición en el reparto competencial y en la dinámica de la política de I+D.

Asimismo, la Consejería de Universidades ha desarrollado instrumentos (regulatorios, financieros y discursivos) y una parte de la financiación destinada a las universidades ha pasado a focalizarse en los centros e institutos de investigación o en los grupos de investigación que trabajan en las universidades, lo que contribuye a un cambio en las estructuras de autoridad en la investigación (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2018) y aumenta la competición por los recursos. En resumen: competencias en materia de universidades, un modelo propio de financiación universitaria y el desarrollo de instrumentos específicos de política de I+D, que han ido cambiando y evolucionando a lo largo del tiempo, consolidan a Galicia como un caso de interés también para el análisis de las políticas de I+D como mecanismo de transformación de las universidades.

## EL MARCO INSTITUCIONAL Y FINANCIERO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DE GALICIA

Nuestro objeto de análisis son los instrumentos de la política de I+D, y el objetivo es comprender la continuidad y el cambio en las políticas; por ello, hay que situar su diseño, adopción y evolución en el contexto regulatorio, político y financiero apropiado. Para ello analizaremos, en primer lugar, la coyuntura crítica que se plasmó en el reparto competencial entre consejerías del Gobierno (y su persistencia posterior). Y, en segundo lugar, describiremos la evolución de la financiación de las universidades y la cartera de instrumentos de la I+D universitaria.

### *Una política de I+D para las universidades*

Desde el punto de vista histórico hay dos hitos que han tenido consecuencias a largo plazo: el traspaso de competencias de la Administración General del Estado (AGE) a la Comunidad Autónoma y la creación de dos nuevas universidades, que se sumarían a la de Santiago de Compostela (Guntín Araujo y Fernández Prieto, 2015), pero este no es objeto de nuestra atención. El segundo, los efectos de los acuerdos de un Gobierno de coalición en Galicia (2005-2009) —el último Gobierno autonómico de coalición tras el tripartito encabezado por el socialista Fernando González Laxe (1987-1989)— en la distribución de las competencias de universidades e investigación e innovación en consejerías distintas. El Gobierno de coalición, sustentado por el PSdG-PSOE y el BNG, supuso un caso de *coyuntura crítica*<sup>5</sup> (Collier y

---

5. La coyuntura crítica es una transición que configura la política futura, abriendo unas vías de acción política e imposibilitando otras.

Collier, 1991) por la separación de políticas en distintas estructuras de la Administración pública autonómica, resultado del reparto competencial entre consejerías y sus consecuencias futuras.

Tras el nombramiento en 2005 de Emilio Pérez Touriño como presidente de la Xunta de Galicia<sup>6</sup>, la distribución de competencias en materia de universidades e investigación se modificó. Las consejerías de Educación y Ordenación Universitaria e Innovación e Industria<sup>7</sup> pasaron a depender de cargos afines a dos partidos políticos distintos. La primera del PSdG-PSOE y la segunda del BNG. Posteriormente, la definición de las responsabilidades<sup>8</sup> llevó a un cierto desdoblamiento de las competencias en I+D, creándose el germen de una diferenciación de la política en función de sus destinatarios. Hasta entonces, la Consejería de Universidades se encargaba fundamentalmente de la regulación, la financiación generalista de las universidades y los aspectos relativos a la enseñanza; mientras, Innovación e Industria era responsable de la financiación competitiva de las actividades de investigación, tanto de las universidades como de otras entidades, en el contexto del Plan Gallego de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica<sup>9</sup>.

Los nuevos responsables de la Consejería de Universidades, ante la ausencia de incentivos a las universidades para sus misiones investigadora y de transferencia, crearon una Dirección General de Promoción Científica y Tecnológica del SUG (DGPCyT-SUG), a la que se asignaron fondos<sup>10</sup>. La Consejería desarrolló acciones destinadas a la promoción de la investigación en las universidades, ello de forma complementaria con la financiación del Plan Gallego de I+D+i (PGIDIT). El Plan era gestionado por la Dirección General de Investigación, Desarrollo e Innovación, adscrita a la Consejería de Innovación e Industria, en manos del BNG. Así pues, la nueva DGPCyT-SUG comenzó a definir una política destinada a las universidades.

La victoria del Partido Popular en 2009 llevó a Alberto Núñez Feijóo a la Presidencia de la Xunta<sup>11</sup>. En contra de las expectativas habituales de cambio de orientación de las políticas públicas, se mantuvo la distribución competencial entre consejerías, aunque una se renombró como Economía e Industria<sup>12</sup>, que mantuvo la Dirección General de I+D+i, y se creó una Secretaría General de Universidades en la Consejería

---

6. Real Decreto 1008/2005, de 30 de julio (DOG de 1 agosto de 2005).

7. Decreto 211/2005, de 3 de agosto (DOG de 4 agosto de 2005).

8. Decreto 552/2005, de 20 de octubre (DOG de 8 noviembre de 2005) y Decreto 585/2005, de 29 de diciembre (DOG de 9 enero de 2006).

9. Este PGIDIT, aprobado en Consejo de Gobierno de la Xunta de Galicia en su reunión del 21 de septiembre de 2006, constituyó el marco de financiación autonómica de las actividades de investigación e innovación en el quinquenio 2006-2010.

10. Entrevista E4.

11. Real Decreto 630/2009, de 17 de abril (BOE de 18 abril de 2009).

12. Decreto 79/2009, de 19 de abril (DOG de 20 abril de 2009) y Decreto 83/2009, de 21 de abril (DOG de 22 abril de 2009).

de Educación y Ordenación Universitaria<sup>13</sup>. Las actividades de I+D universitaria no solo continuaron siendo responsabilidad de la Consejería de Universidades, sino que su papel en la financiación de la I+D universitaria se fue reforzando. Dado que el foco tradicional de la política de I+D e innovación promovido por el PP gallego tenía énfasis empresarial (Fernández *et al.* 2003; Sanz-Menéndez y Cruz-Castro 2005), una explicación plausible es que el nuevo Gobierno encontró en el diseño de competencias existente una oportunidad para centrarse en sus propias prioridades, sin la interferencia de las universidades; además, estas se han ido mostrando críticas con el Gobierno. Así pues, la continuidad era conveniente y se evitaban potencialmente conflictos con sectores poco afines.

Esa coyuntura crítica ha dejado un legado institucional (Pierson, 2004; Rose, 1994)<sup>14</sup> relevante en la configuración de la Administración pública autonómica, con efectos sobre las políticas e instrumentos. De hecho, este reparto competencial ha pervivido hasta ahora. Tras las elecciones autonómicas de julio 2020 y la nueva mayoría absoluta del PP, las competencias en innovación están en la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Empresa e Innovación, mientras que la financiación de la I+D universitaria ha permanecido, hasta el momento, en Universidades. Asimismo, hay que señalar otro factor: la importancia que tendrán las decisiones de emprendedores políticos (Schneider y Teske, 1992)<sup>15</sup> procedentes de la universidad que se incorporan al Gobierno de coalición y a la Administración pública gallega. A estas variables del caso habría que agregar, adicionalmente, un marco general de acción política, complejo y fragmentado, derivado de los modelos actuales de gobernanza y de las características del sistema administrativo, altamente burocratizado y procedimental, que incentiva la economía de instrumentos.

### *La financiación de la universidad y la cartera de instrumentos de la I+D*

Las misiones y actividades de las universidades gallegas se financian desde la Xunta por dos mecanismos complementarios, a los que se añade financiación finalista del Estado, Unión Europea (UE) y entidades privadas. Galicia cuenta con Planes de Financiación del SUG (PFSUG). Estos existen desde el 1990-96 (1996-99, 2000-03, 2005-10, 2011-15). El Plan de Financiación SUG actualmente en vigor (2016-2020) preveía destinar 2069,26 millones de euros a lo largo del periodo de cinco años (Xunta de Galicia, 2015). La financiación generalista ha mantenido a lo largo del tiempo una cierta

---

13. Decreto 324/2009, de 11 de junio (DOG de 17 junio 2009) y Decreto 332/2009, de 11 de junio (DOG de 24 junio 2009).

14. Las opciones políticas disponibles y las decisiones públicas se ven condicionadas por procedimientos institucionales y rutinas de los legados del pasado.

15. Este concepto se refiere a actores individuales con capacidad y posibilidad de influir de modo significativo en la *dirección y flujo* de las políticas realizadas.

correspondencia con el número de estudiantes y el grado de experimentalidad de cada universidad (Fernández López y Vázquez García, 2013, 2017), por lo que puede decirse que ha seguido un patrón evolutivo de carácter incremental, como en la mayoría de los modelos autonómicos de financiación de las universidades (Larrán-Jorge y García-Correas, 2015; Pérez-Esparrells *et al.*, 2018). Bien es verdad que desde 2013 se ha producido una creciente divergencia autonómica en las fuentes de financiación de las universidades, con muy variados niveles de contribución de las familias (subida de tasas), que confirman a Galicia como un caso singular de tasas académicas bajas (OSU, 2017).

Junto con los planes plurianuales de financiación, es necesario mencionar que en Galicia se ha ido dando un peso creciente de la financiación correspondiente a los programas competitivos de I+D universitaria, que ha pasado de representar el 3% al inicio del periodo hasta más del 15% del total de los recursos dirigidos al SUG en el 2018, como se observa en la figura 1. Esa proporción cada vez mayor de fondos competitivos en el total de recursos destinados a las universidades (fondos competitivos frente a financiación basal), muestra las dinámicas de transformación del sistema universitario, con una mayor capacidad de delimitación de los objetivos y mecanismos de seguimiento por parte del Gobierno.

FIGURA 1.

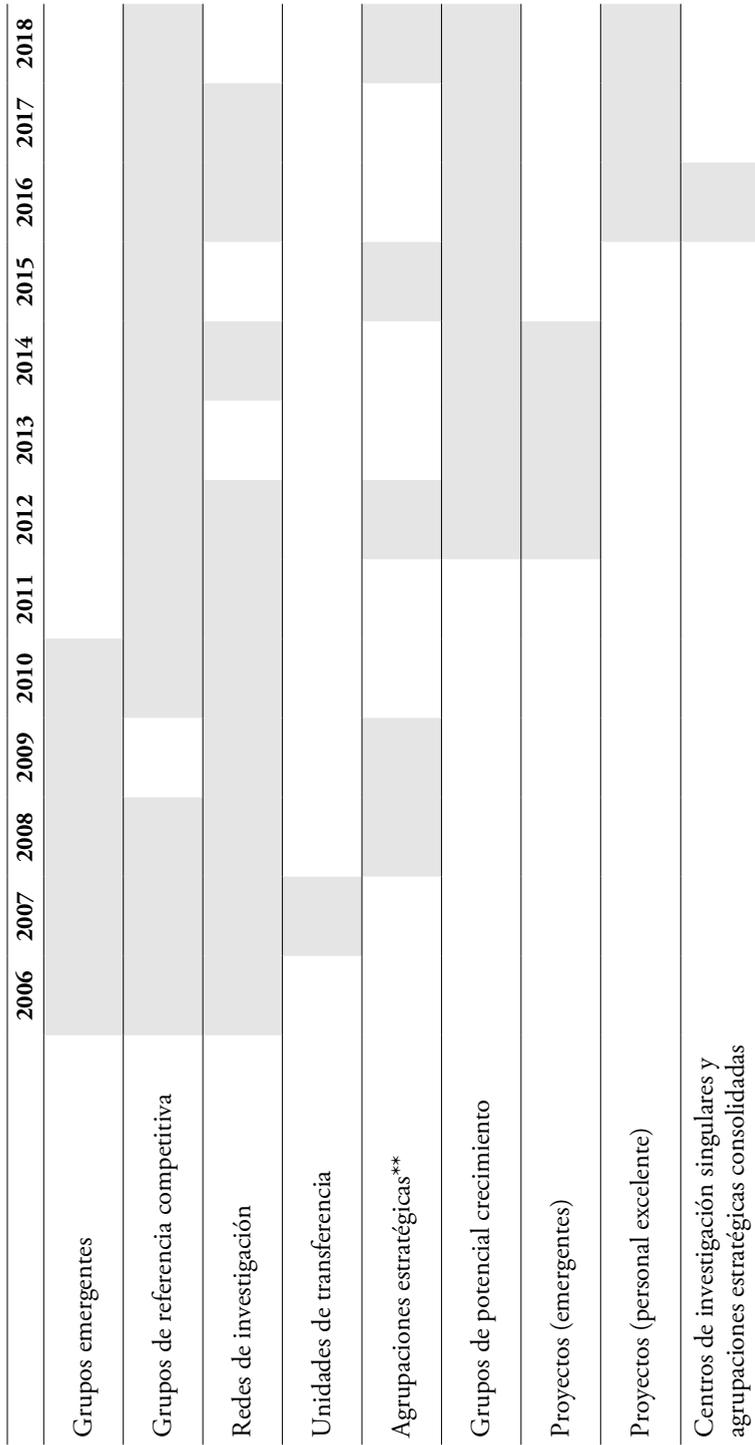
EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA Y DE LA I+D POR LA XUNTA DE GALICIA. PRESUPUESTO TOTAL (ESCALA DE LA DERECHA) Y OBJETIVOS (EN PORCENTAJE DEL TOTAL)



\* Faltan los desgloses para los años 2010 y 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las leyes de presupuestos de la Xunta de Galicia.

FIGURA 2.  
SECUENCIA TEMPORAL DE LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE LA I+D UNIVERSITARIA DE LA XUNTA DE GALICIA\*



\* No se incluyen en este gráfico las ayudas pre y postdoctorales.

\*\* Hasta 2015, las ayudas para agrupaciones estratégicas están integradas en el denominado Programa de consolidación. Pero ese año comienzan a aparecer en una convocatoria propia.

Fuente: elaboración propia a partir de las convocatorias.

Entre 2006 y 2018 desde la Consejería de Universidades se han ido implementando (modificando y sustituyendo) hasta nueve tipos de ayudas competitivas destinadas a investigadores y, de manera destacada, a grupos de investigación y centros y unidades de I+D (adicionalmente a las distintas ayudas de recursos humanos pre y postdoctorales que, con variaciones, ya existían previamente). Estas se presentan en la figura 2.

## DINÁMICAS EMERGENTES DE LAS POLÍTICAS Y LA CARTERA DE INSTRUMENTOS

En esta sección se analizan algunas de las dinámicas emergentes en el diseño y adopción de las carteras de instrumentos para organizar las observaciones y resultados empíricos, a la luz de las variables independientes anteriormente expuestas.

### *El diseño de los instrumentos y los condicionantes institucionales*

Los enfoques analíticos del estudio de las políticas suelen partir de dos posiciones diferenciadas con relación a la génesis de los instrumentos, su diseño y los condicionantes que influyen en su configuración: o bien las decisiones de los gestores públicos son racionales (incluso con racionalidad limitada) o bien estos están sometidos a múltiples restricciones institucionalizadas que se han interiorizado en su forma de actuar.

#### a. Actores movilizados en el sistema

Nuestro caso evidencia los límites de los enfoques racionales de adopción de los instrumentos. Los gestores públicos diagnostican, analizan, calculan, definen objetivos e incluso estiman los efectos y las consecuencias, pero lo hacen con restricciones. Los gestores están constreñidos por los actores movilizados del sistema (responsables de las universidades, investigadores, etc.) y sus preferencias, así como por las estructuras institucionales. Hemos comprobado que las decisiones tomadas sobre los instrumentos, sus características o los requisitos de los solicitantes, se ven influidas por interacciones de carácter formal e informal, entre los decisores y los académicos: reuniones de trabajo con vicerrectores y directores de centros de investigación, actos institucionales con presencia de miembros de la comunidad universitaria, etc. También constatamos que la cooperación con las partes interesadas se percibe como importante para la efectividad de las políticas. Por su parte, la pertenencia a los cuerpos de profesorado universitario de los cuatro consejeros de Universidades, así como la de muchos otros cargos con responsabilidades en materia de I+D, ponen de manifiesto la capacidad, reconocida en la literatura, de los *emprendedores políticos* universitarios para influir, configurar e incluso *capturar* las actividades que financian la investigación, aunque en el contexto de las reglas de operación de las Administraciones públicas.

### b. Legitimidad de la acción político-administrativa

En el análisis observamos que los gestores creen responder *racionalmente* a la identificación e interpretación de los problemas que se quieren resolver (fragmentación y déficit de masa crítica, entre otros). Y lo hacen de las siguientes formas: movilizándolo recursos —en el contexto de la competición política—, utilizando algunas de las soluciones o instrumentos disponibles, o buscando inspiración en otras Administraciones públicas. Pero también lo hacen de modo posibilista, identificando medidas que son aceptables para los actores implicados, gubernamentales y universitarios (singularmente: dotación de fondos adicionales a las universidades y fomento de estructuras de investigación), razonablemente coherentes con las estructuras y funcionamiento de las universidades y acordes a las preferencias de los actores. En ese sentido, centrar los esfuerzos en la utilización de instrumentos financieros (*zanas-horias*), en lugar de en los regulatorios, es una estrategia que suele hacer ganar legitimidad frente a los beneficiarios. Ello porque este tipo de instrumentos permiten ajustes de la propia conducta de los actores universitarios, así como adaptaciones e interpretaciones de los objetivos de los instrumentos. Adicionalmente, se implica a los actores universitarios en los procesos de evaluación y selección competitiva de la financiación o se crean consejos asesores, con expertos de prestigio, que contribuyen a legitimar.

Ante un diagnóstico inicial (realizado en 2006) que detectó la fragmentación de las capacidades científicas e investigadoras del SUG, se buscaba cambiar la situación<sup>16</sup>. Los decisores propusieron soluciones y, a la vez, actuaban sobre uno de los desafíos esenciales del sistema universitario español: la ausencia de financiación basal de las actividades de I+D en las universidades. La solución encontrada fue la puesta en marcha de instrumentos de financiación estructural y plurianual que incentivasen la consolidación de grupos de investigación que, si bien no facilita financiación a todos, lo hace por un mecanismo de evaluación por pares para el segmento más dinámico de la academia. Posteriormente, en 2008, se seguiría esta senda de actuación comenzando a financiar unidades y centros de I+D.

Aquí conviene destacar que la sustitución de los instrumentos existentes con anterioridad requirió, en la práctica, la emergencia de *emprendedores políticos* que, provenientes de la universidad, se hiciesen cargo de las políticas, en contextos de dinámicas de competición partidista (Gobierno de coalición con partidos distintos ocupando las carteras con competencias en I+D) como un factor subyacente de diferenciación. Se sabe de la importancia que tienen las decisiones de los emprendedores políticos,

16. Tal y como señala una de las personas entrevistadas, «en 2006 ya estaba gobernando el bipartito [...]. Se inicia un programa de financiación de los grupos de investigación; básicamente referida a los grupos de referencia competitiva [...]. Se observa que uno de los problemas que tiene el sistema gallego es la ausencia de masa crítica. Por eso se va a los grandes grupos, se potencia la generación de grandes grupos [...]; y, en un momento dado, estructuras más allá del grupo» (entrevista E4).

especialmente en las coyunturas críticas. El subsistema (Sabatier, 1988)<sup>17</sup> de políticas universitarias y de I+D se caracteriza, en buena medida, por dos variables: la procedencia de los responsables políticos (en la mayoría de los casos, de la comunidad universitaria gallega) y la escasa distancia entre estos y los actores interesados/afectados por las políticas (profesores, cargos universitarios)<sup>18</sup>.

### c. Gobernanza multinivel

Nuestro análisis constata los efectos de la complejidad de los entornos institucionales desde la perspectiva de la interacción entre niveles de gobierno. Por ejemplo, en un contexto de estabilización fiscal y presupuestaria de la Xunta<sup>19</sup>, los gestores públicos autonómicos han aprovechado la existencia de los fondos FEDER para mejorar la financiación de las universidades (por ejemplo, para la dotación de fondos a los centros y unidades de I+D universitarias). La incorporación de algunas actuaciones de financiación de la I+D universitaria al Programa Operativo Galicia (2014-2020)<sup>20</sup>, en el contexto de la Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3), evidencia la capacidad de los gestores no políticos de buscar y aprovechar las oportunidades disponibles.

Por otro lado, la interacción entre el Programa FEDER de la UE y el diseño de un instrumento autonómico resulta relevante por otro motivo. Pone de manifiesto la existencia de situaciones donde la condición de posibilidad para afrontar la solución a un problema identificado ha surgido en un proceso de política pública diferenciado. El uso de los fondos FEDER ilustra cómo, en determinados contextos, una solución

---

17. Aquí se entiende como «la interacción de actores de diferentes instituciones interesados en un área de política».

18. El presidente de la Xunta de Galicia (2005-2009), Emilio Pérez Touriño —profesor de Economía y antiguo vicerrector de Asuntos Económicos en la USC—, nombró como consejera a la profesora de Genética de la USC Laura Sánchez Piñón. Por su parte, el responsable de la nueva Dirección General encargada de la I+D universitaria fue Rogelio Conde-Pumpido, que estaba vinculado a distintos puestos de gestión universitaria también en la USC. Asimismo, el nuevo consejero de Innovación e Industria, Fernando Xavier Blanco Álvarez (político del BNG de Lugo y trabajador de Telefónica), nombró a Salustiano Mato, entonces vicerrector de Investigación de la Universidad de Vigo, como director general de I+D+i.

En el primer Gabinete encabezado por Alberto Núñez Feijóo, el responsable de Educación y Ordenación Universitaria fue Jesús Vázquez Abad (2009-2015), que provenía de la Universidad de Vigo, y había sido decano en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense. El patrón de nombrar como consejero a un profesor universitario se ha mantenido hasta la actualidad: Román Rodríguez González (aunque con experiencia previa en otros cargos políticos), titular de la USC (2015-2019), Carmen Pomar Tojo, también de la USC (2019-2020), y de nuevo Román Rodríguez González, en septiembre de 2020. Desde 2009 el secretario general de Universidades es José Alberto Díez de Castro, profesor de Economía de la USC.

19. La Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera de Galicia (BOE, 20 de julio de 2011), establece políticas de gestión presupuestaria muy estrictas, sobre la idea del «principio de anualidad».

20. Disponible en: <https://bit.ly/2UBG9dr>.

predefinida, con sus propios objetivos, puede ser utilizada e integrada en otros instrumentos. FEDER promueve la financiación de proyectos encaminados al desarrollo de las regiones y la corrección de desequilibrios. Basándose en ello, los *gestores públicos* regionales incluyeron líneas de actuación en el mismo que permitían la actuación en materia de I+D y transferencia de tecnología; en un movimiento general en España y a escala europea que, en su forma más reciente, se plasmó en las Estrategias de Especialización Inteligente (Borrás y Jordana, 2016).

### *Cambio en las políticas y evolución en los instrumentos*

La cartera de instrumentos existente nos indica la necesidad de estudiar las políticas en términos dinámicos. Por eso, este estudio reivindica un enfoque histórico que ayude a interpretar la evolución y el cambio de las políticas a través de sus instrumentos, y no solo como resultado de los cambios en los partidos de gobierno.

#### a. Coyunturas críticas y evolución de las carteras de instrumentos

La persistencia del reparto competencial en materia de I+D permite constatar los efectos estructurantes de las coyunturas críticas del pasado. Los diseños institucionales de la Administración autonómica gallega, resultado del Gobierno bipartito (2005-2009), se han reforzado tras la vuelta del PP al Gobierno (2009-actualidad), convirtiéndose la Consejería de Universidades en el principal financiador de la I+D universitaria. Como se ha señalado, el proceso de reparto de competencias entre partidos del Gabinete de coalición facilitó la *innovación* que comenzó a financiar actividades de I+D universitaria. El Gobierno monocolor asumió y reforzó la situación para reducir los costes derivados de una posible reforma de la estructura de competencias en I+D y porque, además, era consistente con sus preferencias. Sin embargo, esta situación afecta al funcionamiento del sistema de investigación gallego, con las consiguientes dificultades potenciales para la integración de recursos y capacidades.

#### b. Dinámicas en la cartera de instrumentos

Aunque la arquitectura institucional fue estable tras el cambio del Gobierno, es necesario revisar los procesos de cambio que afectan a los instrumentos (Howlett, 2000; Peters, 2000), tales como la sustitución o la acumulación, y que responden a los cambios en el nivel del diseño de la política. El cambio político en Galicia, en un entorno de estabilidad de la Administración pública, contribuyó a crear las condiciones para avanzar en un proceso de desplazamiento de los instrumentos. El Gobierno de coalición promovió el paso, desde la tradicional financiación a través de proyectos de investigación y ayudas predoctorales y postdoctorales (recursos humanos), hacia una cartera de instrumentos más destinada a la financiación de las unidades y estructuras organizadas de la actividad científica (grupos de investigación y formación e integración de capacidades). Se modificaron los objetivos,

los mecanismos y los destinatarios de los instrumentos. Adicionalmente, el cambio de objetivos y de orientación política de los decisores incluyó una idea, emergente entonces en algunas CC. AA.: evitar duplicar las actividades de fomento de la I+D del Estado, diferenciándose en los instrumentos.

No resulta sencillo evaluar esta transformación decisiva. Cabría plantear una serie de factores explicativos, que incluirían: a) la intención de los nuevos responsables de la Consejería de Universidades de diferenciar sus instrumentos de los de Industria, aunque guardando las formas (integración en el Plan Gallego de I+D+i); b) la búsqueda de transformaciones en el ecosistema universitario por parte de personas conscientes de su limitada permanencia en el tiempo en los puestos de responsabilidad; c) las diferencias de criterio entre consejerías dirigidas por personas afines a partidos políticos distintos, o d) la competencia entre responsables políticos provenientes de diferentes universidades del sistema.

Tras el cambio de Gobierno en 2009, con la orientación hacia las empresas de los responsables de la Consejería de Economía y la estabilidad de los equipos de funcionarios en la de Universidades, se mantuvo el enfoque instrumental, aunque quizás pueda verse también como un caso de «no decisión» en políticas públicas (Bachrach y Baratz, 1963). En los años siguientes (una vez adoptado el modelo por el nuevo Gobierno del PP y posteriormente estabilizado) se desarrolló la tendencia a la acumulación de instrumentos (Rayner y Howlett, 2009). Se ajustaron los instrumentos de apoyo a los grupos de investigación<sup>21</sup> que, introducidos en 2006, continúan hasta la actualidad. Mientras, otros nuevos instrumentos se fueron agregando a lo largo de los años. Este es el caso de las ayudas para centros y unidades de I+D: creación de agrupaciones estratégicas (2008) o, posteriormente, de centros de investigación singulares y agrupaciones estratégicas consolidadas de Galicia (2016). El resultado de este proceso acumulativo es la coexistencia de un número elevado de instrumentos destinados a grupos objetivo diversos (investigadores, grupos de investigación y centros y unidades de I+D) que potencialmente generan desajustes.

En este contexto se puede observar el peso que tienen las generaciones anteriores de los instrumentos en la configuración de los nuevos. Se constata una cierta dependencia de la senda (Pierson, 2000), que bien pudiera asociarse a retornos crecientes de la adopción de modalidades relacionadas o, de otro modo, a la lógica que demandan los actores de medidas y actuaciones singulares para resolver problemas que surgen en la agenda. La política competitiva de financiación de la I+D en las universidades gallegas parece confirmar la influencia de las decisiones pasadas en la formulación y diseño de nuevos instrumentos. Véase, por ejemplo, la modalidad de agrupaciones estratégicas consolidadas (2016) dentro del programa de centros, cuyo objetivo es mantener la financiación a las agrupaciones estratégicas financiadas en el pasado.

---

21. Las ayudas a «grupos de potencial crecimiento» (2012) pueden considerarse una continuación de las ayudas a «grupos emergentes» (2006).

## CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN

La configuración de las carteras de instrumentos despierta un gran interés en el campo de estudio de las políticas públicas. Este trabajo contribuye a la mejor comprensión del diseño, adopción y evolución de las carteras de instrumentos. El análisis del conjunto de instrumentos de financiación competitiva de la investigación científica universitaria de la Consejería Universidades de la Xunta de Galicia ofrece evidencia relevante de cara a una mejor comprensión de los diferentes factores que condicionan el diseño de instrumentos y la evolución de las carteras a lo largo del tiempo. El estudio de este caso ha tenido un carácter exploratorio, pero pueden extraerse algunas conclusiones.

Esta investigación, al tiempo que refuerza la evidencia sobre patrones de evolución de las carteras (acumulación de instrumentos, por ejemplo), pone de manifiesto la importancia de entender los factores desencadenantes de cambios en el conjunto de instrumentos. En este caso, el principal factor asociado al cambio en las políticas fue un cambio de Gobierno autonómico, una reestructuración de competencias en materia de I+D entre consejerías y el reemplazo de responsables políticos; no obstante, otros eventos pueden desempeñar potencialmente ese papel catalizador. Después, un nuevo cambio de Gobierno (que no implicó la sustitución de los funcionarios responsables) no supuso una modificación radical en el diseño de los instrumentos adoptados anteriormente. Por otro lado, esta investigación ha destacado los efectos de la institucionalidad y de las decisiones pasadas sobre el diseño de nuevos instrumentos. Parecen detectarse efectos estructurantes, derivados de coyunturas críticas, en los instrumentos cuando se institucionalizan, que condicionan el desarrollo futuro de las políticas públicas.

Este artículo destaca, a su vez, la búsqueda de instrumentalidad (eficacia) y legitimidad (aceptación de las políticas por los actores sociales) por parte de los políticos y gestores. No menos importante para comprender el diseño de las políticas es el rol de los emprendedores políticos que alcanzan puestos de responsabilidad en los Gobiernos. Y, asimismo, el de actores académicos diversos que, sin formar parte de las estructuras gubernamentales, ejercen influencia sobre los responsables y funcionarios públicos. Finalmente, conviene recordar que es difícil hablar de carteras coherentes de instrumentos cuando los gestores públicos están, por un lado, fuertemente constreñidos por los actores en el sistema, la estructura competencial o la gobernanza multinivel y, por el otro, tan condicionados por su racionalidad limitada, información incompleta, atención focalizada y capacidades organizativas en Administraciones públicas generalmente infradotadas de medios.

La investigación presentada, como todo estudio de caso, tiene limitaciones. Necesita más información que permita conocer de forma robusta y fiable las dinámicas internas e interacciones entre los diversos actores y que han llevado a la situación actual en términos de estructura competencial de I+D y de diseño de los instrumentos concretos. Específicamente, a nivel de política, sería necesario, por ejemplo, obtener información directa que complementase los indicios disponibles sobre los determinantes que llevaron al Gobierno del PP en 2009 a mantener la estructura de competencias heredada. Por otro lado, en el plano del diseño de las políticas no resulta fácil

conocer la composición y funcionamiento del subsistema de actores, especialmente en sus dimensiones informales, y su influencia en las decisiones.

Cara a futuras investigaciones sería necesario mejorar la comprensión sobre cómo los instrumentos interactúan entre sí, generando bien efectos positivos (sinergias), bien negativos (contradicciones y conflictos) en el sistema de I+D universitaria. También entender en qué medida, y a través de qué mecanismos, determinados actores en el sistema (profesores, autoridades universitarias, etc.) tienen capacidad para hacer valer sus preferencias en las decisiones gubernamentales y, en particular, en el diseño, implementación o terminación de los instrumentos, así como en su intensidad (por ejemplo, volumen relativo de fondos destinado al mismo con respecto al total de financiación disponible). No menos importante es obtener evidencia más robusta y avanzar en la sistematización del conocimiento, a través de estudios comparados, sobre cómo fenómenos políticos (en nuestro caso, repartos competenciales) condicionan el diseño e implementación de instrumentos y, eventualmente, sus efectos en el sistema de I+D universitaria.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo es un resultado de investigación de los trabajos derivados de dos contratos de apoyo tecnológico entre la Secretaría General de Universidades de la Xunta de Galicia y el CSIC (Instituto de Políticas y Bienes Públicos). Luis Sanz Menéndez, desde 2018, es parte de la Comisión Asesora del programa de Centros de Investigación Singulares y Agrupaciones Estratégicas Consolidadas del Sistema Universitario de Galicia (DOG, 11 agosto de 2016). Los autores, habiendo recibido el CSIC financiación de la Xunta, manifiestan no tener conflicto de interés y señalan que sus análisis son independientes del financiador. Se agradecen las críticas y sugerencias recibidas de dos revisores anónimos y del editor de la RECP, así como los comentarios de Rogelio Conde, Faustino Infante y María Jesús Tallón a versiones anteriores de este trabajo. Los errores y déficits corresponden a los autores.

## Referencias

- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz. 1963. «Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework», *The American Political Science Review*, 57 (3): 632-642. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952568>.
- Borrás, Susana y Jacint Jordana. 2016. «When Regional Innovation Policies Meet Policy Rationales and Evidence: A Plea for Policy Analysis», *European Planning Studies*, 24 (12): 2133-2153. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1236074>.
- Braun, Dietmar y Françoise-Xavier Merrien (eds.). 1999. *Towards a New Model of Governance for Universities?: A Comparative View Higher Education Policy*. Londres; Filadelfia: Jessica Kingsley Publishers.

- Braun, Dietmar. 1993. «Who governs intermediary agencies? Principal-agent relations in research policy-making», *Journal of Public Policy*, 13 (2): 135-162. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/4007501>.
- Capano, Giliberto y Andrea Lippi. 2017. «How Policy Instruments Are Chosen: Patterns of Decision Makers' Choices», *Policy Sciences*, 50 (2): 269-293. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9267-8>.
- Capano, Giliberto. 2018. «Policy Design Spaces in Reforming Governance in Higher Education: The Dynamics in Italy and the Netherlands», *Higher Education*, 75 (4): 675-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0158-5>.
- Collier, Ruth Berins y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cruz-Castro, Laura y Luis Sanz-Menéndez. 2005. «Bringing Science and Technology Human Resources Back in: The Spanish Ramón y Cajal Programme», *Science and Public Policy*, 32 (1): 39-53. Disponible en: <https://doi.org/10.3152/147154305781779687>.
- Cruz-Castro, Laura y Luis Sanz-Menéndez. 2018. «Autonomy and Authority in Public Research Organisations: Structure and Funding Factors», *Minerva*, 56 (2): 135-60. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11024-018-9349-1>.
- Cruz-Castro, Laura, Luis Sanz-Menéndez y Marta Romero. 2004. «Convergencia y divergencia en las políticas de ciencia y tecnología de los gobiernos regionales», *Revista Española de Ciencia Política*, 11: 31-70.
- Elzinga, Aant y Andrew Jamison. 1995. «Changing Policy Agendas in Science and Technology», en Sheila M. Jasanoff, Gerald E. Markle, James C Peterson y Trevor J. Pinch (eds.), *Handbook of Science and Technology Studies*. Londres: SAGE Publications.
- Fernández López, Sara y Alberto Vaquero García. 2013. «El modelo de financiación de la universidad gallega 2011-2015: previsión de fondos y balance», *Revista Galega de Economía*, 22 (1): 73-96. Disponible en: <https://doi.org/10.15304/rge.22.1.1270>.
- Fernández López, Sara y Alberto Vaquero García. 2017. «Luces y sombras del nuevo plan autonómico de financiación de las universidades gallegas (2016-2020)», *Revista Galega de Economía*, 26 (1): 89-104.
- Fernández, María, Luis Sanz-Menéndez y Laura Cruz-Castro. 2003. «Diseño institucional y preferencias políticas: o cómo equilibrar los intereses académicos en la política de ciencia, tecnología e innovación gallega», *Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 35: 33-68.
- Gerring, John. 2016. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781316848593>.
- González-López, Manuel y Xulia Guntín-Araujo. 2019. «Evolución da política galega de innovación: de cero á especialización intelixente», *Revista Galega de Economía*, 28 (2): 23-38. Disponible en: <https://doi.org/10.15304/rge.28.2.6154>.
- González-López, Manuel. 2019. «Understanding Policy Learning in Regional Innovation Policies: Lessons from the Galician Case», *Innovation: The European Journal*

- of Social Science Research*, 32 (1): 104-18. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1519780>.
- Guntín-Araujo, Xulia y Lourenzo Fernández Prieto. 2015. «Universidades, sistema de innovación e políticas científicas e de investigación en Galicia. 25 anos da creación das novas universidades galegas», *Sarmiento. Revista Galego-Portuguesa de Historia da Educación*, 18-19: 7-21. Disponible en: <https://doi.org/10.17979/srgphe.2015.18-19.0.4039>.
- Hall, Peter A. 1993. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain», *Comparative Politics*, 25 (3): 275-96. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Heinze, Thomas, Philip Shapira, Juan D. Rogers y Jacqueline M. Senker. 2009. «Organizational and institutional influences on creativity in scientific research», *Research Policy*, 38 (4): 610-623. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.01.014>.
- Hicks, Diana. 2012. «Performance-Based University Research Funding Systems», *Research Policy*, 41 (2): 251-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.09.007>.
- Hood, Christopher C. y Helen Z. Margetts. 2007. *The tools of government in the digital age*. Nueva York, NY: Macmillan International Higher Education.
- Howlett, Michael. 2000. «Managing the «hollow state»: Procedural policy instruments and modern governance», *Canadian Public Administration*, 43 (4): 412-431. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x>.
- Larrán-Jorge, Manuel y Ángel García-Correas. 2015. «¿Influyen los modelos de financiación autonómicos en la eficiencia de las universidades públicas españolas?», *Revista de Contabilidad*, 18 (2): 162-173. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.rcsar.2014.06.001>.
- Mackie, John L., 1965. «Causes and Conditions», *American Philosophical Quarterly*, 12: 245-265. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20009173>.
- Observatori del Sistema Universitari (OSU). 2017. *¿Quién financia la universidad? Comparación entre comunidades autónomas en España, Europa y la OCDE, 2009-2015*.
- Pérez-Esparrells, Carmen, Eva de la Torre y José María Gómez-Sancho. 2018. «La relevancia de la financiación pública en las universidades españolas», *Presupuesto y Gasto Público*, 90: 169-190.
- Peters, B. Guy. 2000. «Policy instruments and public management: bridging the gaps», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1): 35-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024265>.
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Northampton, MA: Edward Elgard. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781786431356>.
- Pierson, Paul. 2000. «Increasing returns, path dependence, and the study of politics», *American Political Science Review*, 94 (2): 251-267. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2586011>.

- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Ragin, Charles C. 2000. *Redesigning Social Research. Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rayner, Jeremy y Michael Howlett. 2009. «Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution», *Policy and Society*, 28 (2): 99-109. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.05.001>.
- Rose, Richard. 1994. *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*. New Haven: Yale University Press.
- Sabatier, Paul A. 1988. «An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein», *Policy Sciences*, 21 (2-3): 129-168. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF00136406>.
- Sanz-Menéndez, Luis y Laura Cruz-Castro. 2005. «Explaining the Science and Technology Policies of Regional Governments», *Regional Studies*, 39 (7): 939-954. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00343400500289945>.
- Schneider, Mark y Paul Teske. 1992. «Toward a theory of the political entrepreneur: evidence from local government», *American Political Science Review*, 86 (3): 737-747. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1964135>.
- Seawright, Jason, y John Gerring. 2008. «Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options», *Political Research Quarterly*, 61 (2): 294-308. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.
- Stinchcombe, Arthur L. 2005. *The Logic of Social Research*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Taylor, Mark Z. 2016. *The Politics of Innovation: Why Some Countries Are Better Than Others at Science and Technology*. Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190464127.001.0001>.
- Vedung, Evert. 1998. «Policy Instruments: Typologies and Theories», en Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist y Evert Vedung (eds.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Vence Deza, Xavier. 2010. «Sistema gallego de innovación y políticas de innovación: balance de una década», *Revista Galega de Economía*, 19, 1-30.
- Whitley, Richard. 2007. «The changing governance of the sciences», en Richard Whitley y Jochen Gläser (eds.), *The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems*. Dordrecht: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6746-4>.
- Whitley, Richard. 2011. «Changing governance and authority relations in the public sciences», *Minerva*, 49 (4): 359-385. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11024-011-9182-2>.

Presentado para evaluación: 18 de junio de 2020.

Aceptado para publicación: 5 de noviembre de 2020.

MANUEL PEREIRA-PUGA

Manuel.Pereira@csic.es

Doctor en Sociología por la Universidad de A Coruña, gracias a una beca del Programa Nacional de Formación de Profesorado Universitario (FPU). Actualmente trabaja en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del CSIC e imparte docencia en la Universidad Carlos III de Madrid. Manuel Pereira-Puga investiga sobre sistemas y políticas públicas de educación superior universitaria y de I+D, así como sobre la intersección entre ciencia, tecnología y sociedad desde una perspectiva interdisciplinar.

LUIS SANZ-MENÉNDEZ

Luis.Sanz@csic.es

Profesor de investigación del CSIC en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP). Doctor en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), ha publicado más de un centenar de trabajos sobre los sistemas y políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación. Sus trabajos han aparecido en revistas como: *Research Policy*, *Minerva*, *Research Evaluation*, *Science and Public Policy*, *Technological Forecasting and Social Change*, *Scientometrics*, *Regional Studies*, *Public Understanding of Science* o *PLOS One*. También ha escrito varios libros en estos campos.

---

*VOX. Entre el liberalismo conservador y la derecha identitaria*

Pedro Carlos González Cuevas. San Sebastián: La Tribuna del País Vasco, 2019, 300 pp.

Pedro Carlos González Cuevas es profesor de Historia del Pensamiento Político y de los Movimientos Sociales en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, donde imparte las asignaturas de Historia de las Ideas y de las Formas Políticas e Historia del Pensamiento Político Español. El profesor González Cuevas es, sin exageración, el más profundo conocedor de las tradiciones políticas que configuran las ideas y el pensamiento político de las derechas españolas en los siglos XIX y XX. Así lo atestiguan la objetividad, la calidad, el rigor y la importancia de sus aportaciones desde su contribución pionera en 1998 y la realización de un ambicioso programa de investigación sobre este sector del campo político. Sin mencionar sus muy numerosos artículos o capítulos, destacan en su producción intelectual: *Acción española. Teología política y nacionalismo autoritario en España (1913-1936)* (1998); *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días* (2000); *Maeztu. Biografía de un nacionalista español* (2003); *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX. De la crisis de la Restauración al Estado de partidos (1898-2015)* (2005, 2.<sup>a</sup> ed. ampliada 2016); *Conservadurismo heterodoxo. Tres vías ante las derechas españolas: Maurice Barrès, José Ortega y Gasset y Gonzalo Fernández de la Mora* (2009); *Pensamiento conservador español. Ideas políticas de Maeztu, Maurras y Schmitt* (2.<sup>a</sup> ed. 2015), y *La razón conservadora. Gonzalo Fernández de la Mora, una biografía político-intelectual* (2015). Esta mera enumeración resalta la amplitud, la profundidad y la versatilidad de la obra de González Cuevas, de quien el hispanista más sólido y prestigioso, Stanley G. Payne, ha afirmado «todos sus trabajos han sido caracterizados por una investigación asidua, una exposición clara y penetrante, y una notable objetividad de criterio en el análisis» (2015: 347).

A esta relación apabullante se añade la reciente publicación de su libro sobre VOX, objeto de esta reseña, que académicamente trata de aunar la historia de las ideas y la historia del tiempo presente a la manera de Timothy Garton Ash. Su óptica, que explicita en la introducción, es la de un *tory* radical, «un conservador abierto a amplias reformas sociales», influido por «el realismo político de Carl Schmitt, de Julien Freund y de Raymond Aron» (2019: p. 14).

El trabajo se articula en dos grandes partes. En la primera, González Cuevas nos ofrece su análisis histórico del régimen constitucional, la derecha *oficial* y las otras

derechas. En la segunda analiza detalladamente el surgimiento y desarrollo del fenómeno VOX. Veámoslas con detenimiento.

El capítulo primero analiza lo que denomina la cruz del régimen constitucional frente a los ditirambos habituales: «Las disfunciones del Estado de las autonomías, la partitocracia, la asfixiante hegemonía de la izquierda cultural, tan “feliz” como mediocre, o el un tanto infantil y acrítico euro-fundamentalismo español» (2019: 18-19). Señala que, ante la ofensiva secesionista y neocomunista, las élites políticas e intelectuales *constitucionalistas* tienen una postura meramente reactiva carente de autocritica y de proyecto factible de renovación y reforma, sin entender la deslegitimación de nuestra democracia operada por esa acometida, visible desde la Declaración de Barcelona de 1996. El autor destaca, sobre todo, la disfuncionalidad inherente al diseño constitucional, agravada por la quiebra del consenso que lo sustentaba debido al impulso por Rodríguez Zapatero de la reforma unilateral del Estatuto de Cataluña y de su proyecto de memoria histórica, pero con raíces históricas e intelectuales mucho más hondas, nacidas de una clara frustración política y social de un sector de la izquierda española con el franquismo y la Transición. Ello supuso la reapertura de las heridas de nuestra Guerra Civil y el impulso de la política del resentimiento basada en una falsificación de la realidad histórica de la II República.

El autor señala que el Estado de las autonomías ha implicado la desnacionalización de España, pues con la institucionalización de las comunidades autónomas se ha dado carta de naturaleza a las políticas de nacionalización de las masas impulsadas por los partidos nacionalistas secesionistas, especialmente en el País Vasco y Cataluña. Está pendiente el análisis politológico de la edificación de estos regímenes políticos subnacionales iliberales, auténticos enclaves autoritarios en el seno de nuestra democracia y fruto de sus compromisos apócrifos constitucionales, en línea con las contribuciones más recientes sobre la investigación subnacional en la política comparada (Behrend y Whitehead, 2016; Giraudy *et al.*, 2019). Destaca también su configuración como Estado de partidos, partitocracia o democracia de partidos (Manin 1998), en línea con lo apuntado por análisis politológicos ya clásicos como García Pelayo (1986) o Ramírez (2003: 61-71; 2006: 49-63). De hecho, la institucionalización de los partidos políticos en nuestro régimen constitucional proporciona ejemplos abundantes para ilustrar el texto de Katz y Mair (2018) y lo que denominan la cartelización de estas organizaciones todavía significativas para la vida política contemporánea. Y los resultados de este protagonismo con escasos controles han sido devastadores: politización y clientelismo partidista de las Administraciones públicas, politización del gobierno de la justicia y desprofesionalización de su administración, hundimiento del sector de las cajas de ahorro por su politizada gestión, corrupción en el ámbito de la financiación en todo el espectro partidista, manipulación de los medios de comunicación públicos.

González Cuevas resalta también el peso de la hegemonía de la izquierda cultural, dimanante de su predominio político, que ha establecido una suerte de tolerancia represiva en este campo crucial, pues como ya subrayase hace tiempo (2007: 1) y sigue plenamente vigente: «La experiencia histórica demuestra que perder la batalla cultural significa perder la de las instituciones y, en definitiva, la del poder. La dialéctica

intelectual condiciona las elecciones. Y es que la lucha política se gana, en última instancia, en el propio entendimiento del adversario. Hacer hincapié en ello resulta singularmente importante a la hora de analizar nuestra actual situación política». Por último, señala la recepción acrítica del proyecto de construcción europea, convertido en creencia, en términos orteguianos, algo que se confunde con la realidad misma.

El capítulo segundo analiza la trayectoria de la derecha oficial en el periodo democrático. Subraya la pluralidad de tradiciones que han señoreado la española, como ya avanzase hace tiempo (González Cuevas, 2000), debido a la hegemonía del catolicismo: la teológico-política o tradicionalista y, siempre enfrentada a ella, la conservadora-liberal, que dominan la sociedad española a lo largo de los siglos XIX y XX. Con posterioridad aparecerían otras tradiciones con peso muy desigual, como la democristiana, la liberal o la derecha revolucionaria o fascista. A la muerte de Franco, las derechas cristalizan en tres sectores: la derecha continuista utópica en torno a Fuerza Nueva, los sectores reformistas agrupados por Fraga y Alianza Popular, y la derecha pragmática y oportunista liderada por Suárez y la Unión de Centro Democrático. En este contexto de tradiciones fragmentadas se solidifica la fractura de las derechas nacionalistas en el País Vasco y Cataluña, muy favorecidas por la negociación estatutaria cuando aún no eran muy significativas en sus regiones. Al otorgarles un papel preponderante se dio vía libre a su consolidación como fuerzas hegemónicas en sus territorios respectivos. Ello les ha permitido emprender políticas de nacionalización de las masas de distinta naturaleza que han consolidado enclaves iliberales a la sombra del nacionalismo vasco terrorista o del etnonacionalismo catalán. Asimismo, la descabellada abstención en el referéndum sobre la integración de España en la OTAN, aconsejada por el inefable Arriola (Herrero de Miñón 1993: 305) debilitó gravemente la credibilidad política de Alianza Popular.

Ante este fragmentado panorama, la contribución de Aznar, uniendo organizativamente todas las facciones a la derecha del PSOE, sobresale muy destacadamente. No en vano se ha subrayado cómo la ausencia de un partido conservador unificado, fuerte y pragmático es condición necesaria para un proceso histórico de democratización estable. La debilidad y fragmentación histórica de las derechas resulta devastadora en dos aspectos: deja a los Gobiernos a merced de las oleadas crónicamente desestabilizadoras de la extrema derecha, y les impide tomar las riendas en baluartes como los militares, la Iglesia católica y los intereses económicos más poderosos (Ziblatt, 2017). González Cuevas se muestra muy crítico con la reivindicación favorable de Azaña por Aznar en detrimento de la ciertamente más egregia figura de Ortega y Gasset. Y sin quitarle razón, pues el autor ha mostrado sobradamente las superiores virtualidades conservadoras de Ortega y las dificultades para su aceptación por el conjunto de la derecha debido a su crítica del pasado nacional y a su agnosticismo (2009: 69-131), cabe interpretar quizá esta reclamación como muestra de reconciliación con quien puede ubicarse sin mucha dificultad en la derecha de la izquierda republicana y en el nacionalismo español. Nuestro autor critica con dureza la política de la segunda legislatura de Aznar, poco prudente quizá en su apoyo a la intervención aliada en Iraq; aunque tampoco se argumentó suficientemente en

la opinión pública y en la publicada, junto con comportamientos acaso poco ejemplares como la ostentosa boda de su hija.

La llegada al poder de Rodríguez Zapatero supuso la derogación más o menos inmediata de legislación significativa elaborada de manera consensuada y laboriosamente por el Gobierno popular como el Plan Hidrológico Nacional o la tipificación como delito de la convocatoria de referendos ilegales. Implicó una ofensiva cultural polarizadora contra la derecha en torno al impulso de políticas identitarias divisivas que implicaban la ruptura del consenso que fundamentaba el cambio político a la democracia: la modificación unilateral del Estatuto de Cataluña con la exclusión del PP tras el Pacto del Tinell, la denominada memoria histórica, la legalización de la unión entre personas del mismo sexo como matrimonio para desafiar a la Iglesia católica, las negociaciones con la banda terrorista ETA. Ante esta ofensiva, la celebración del XVI Congreso del PP supuso la consolidación del difuso proyecto político de Rajoy, quien días antes había manifestado «quiero que este partido sea lo que es, un partido popular, moderado, abierto e integrador y no un partido de doctrinarios. Eso no lo quiero. [...] y si alguien se quiere ir al partido liberal o al partido conservador que se vaya»<sup>1</sup>. Poco tiempo después eso fue precisamente lo que ocurrió.

El desarrollo de la crisis económica y su deficiente gestión por Rodríguez Zapatero trajo consigo, entre otras consecuencias, un proceso de *destrucción creativa* de los partidos políticos con el debilitamiento del bipartidismo y la fractura paulatina de esos espacios de competición política con la aparición de la denominada nueva política y el surgimiento de Podemos y Ciudadanos. La contundente victoria del impasible Rajoy en las elecciones generales de 2011 situaba a este ante un dilema que no pudo o no quiso resolver. En efecto, González Cuevas, tras apuntar que los partidos socialdemócratas afrontan contradicciones similares, señala que «en el caso de la derecha existe, por un lado, un importante sector de su base social y política que se muestra partidario del respeto a las tradiciones, al orden moral católico, a la estabilidad vital o a las ideas de patria o religión; por otro, estos principios chocan cada vez más con la realidad de un orden socioeconómico global que necesita fluidez, ausencia de fronteras y tradiciones; un orden que, en el fondo se basa en el cambio permanente» (p. 86). El autor enumera la ausencia de reformas políticas y de carácter moral y cultural por parte de Rajoy, incluida la continuidad de la lenidad con el nacionalismo vasco terrorista (Alonso, 2018) y con la corrupción en una parte de los dirigentes de su partido. La pasividad y la inacción orientaron la inmovible actitud del Gobierno de Rajoy frente a la radicalización secesionista del nacionalismo catalán, permitiéndole sus prácticas ilegales.

El capítulo tercero analiza someramente las derechas disidentes con el Partido Popular: teólogos, racionalistas y neoderchistas, tres tendencias doctrinales con escasa influencia social y política, pues el liberalismo ejerce hoy una hegemonía absoluta en

---

1. Intervención de Mariano Rajoy en un acto con interventores y apoderados del PP de Alicante. Partido Popular: Elche, 19-4-2008.

la derecha española. A continuación, precisa el concepto de derecha identitaria que le sirve para caracterizar a VOX, en línea con otros análisis comparados recientes de estos sectores políticos en Europa (Zúquete, 2018). Este concepto describe mejor el proyecto de estos grupos que otras etiquetas, «ya que su interés se centra en la defensa de la identidad nacional de sus respectivos países, cuestionada tanto por el proceso de globalización y el modelo de construcción europea como por la emigración masiva, sobre todo de raíz musulmana» (p. 99). Pero «no representan una alternativa homogénea a nivel europeo, sino que responden a distintos contextos sociales, culturales, políticos y económicos» (p. 101).

En la segunda parte se examina con detalle el fenómeno VOX, desde su fundación hasta su aparición fulgurante en las elecciones andaluzas en 2018, y luego en las generales de 2019.

El capítulo cuarto muestra el proceso de creación del partido, que arranca con la carta que Santiago Abascal (Bilbao, 1976), militante del Partido Popular en el País Vasco, en el contexto totalitario marcado por el nacionalismo vasco terrorista, dirigió a Rajoy el 22 de noviembre de 2013, anunciando su salida del partido, reivindicando la política antiterrorista de la etapa de Aznar y criticando las excarcelaciones y la continuidad de la política de apaciguamiento de Zapatero por Rajoy. González Cuevas evoca la disidencia de Maura en el Partido Conservador en 1913 como antecedente de este comportamiento. A continuación, desarrolla un análisis de las primeras crisis y una suerte de quién es quién en el nuevo partido. El capítulo segundo describe el aislamiento del partido en la esfera pública mediatizada y su conexión con distintos sectores sociales conservadores. Mientras tanto, la crisis del PP se agrava, tras la victoriosa moción de censura de Sánchez contra Rajoy. Casado gana el Congreso para suceder a Rajoy frente a la centrista exvicepresidenta Sáenz de Santamaría (2011-2018) en julio de 2018, pero su situación ante la opinión pública y en el interior del partido es frágil.

El capítulo quinto describe la institucionalización organizativa del partido y la articulación de su proyecto político e ideológico en torno al liberalismo conservador y la identidad nacional española. El autor, siguiendo a Duverger, caracteriza al partido como de articulación débil y centralización fuerte, en el que conviven tres grandes tendencias políticas e ideológicas (p. 157): nacionalistas españoles identitarios, católicos tradicionales y conservadores liberales procedentes del PP. Los ataques desde el sistema de medios alineado con el bipartidismo no se hicieron esperar. La identidad nacional en la interpretación de VOX consiste en una simbiosis entre tradicionalismo y liberalismo, una nación política que nace con las Cortes de Cádiz, con profundas raíces históricas multiseculares. Otra característica programática es su oposición frontal a la denominada ideología de género, una elaboración doctrinal del feminismo que cuestiona el feminismo liberal de la igualdad. Se persigue una síntesis liberal conservadora, liberal en economía y política, pero conservadora en familia y bioética.

El capítulo sexto se dedica al análisis de la fulgurante aparición de VOX en las elecciones andaluzas el 2 de diciembre de 2018, tras su éxito movilizador con el mitin de Vista Alegre en octubre de ese año. El contenido de su campaña giró en torno a la idea de reconquista y otras variaciones historicistas sobre la identidad española, junto con

una oposición abierta a la inmigración irregular. Para su difusión empleó los medios sociales (Youtube, Twitter, Facebook, Whatsapp e Instagram) con mayor eficacia e intensidad que sus rivales del *establishment*, y debido a la falta de receptividad a su mensaje en los medios tradicionales, públicos y privados. La desorientación de los partidos establecidos fue constatable en los dos extremos del espectro. Las izquierdas agitaron la etiqueta de la ultraderecha, especialmente desde la ultraizquierda de Adelante Andalucía (Podemos). Las derechas tampoco vieron venir sus resultados más que notables (Turnbull, 2019), que sorprendieron a todo el mundo, causando un gran revuelo. Y así la ultraizquierda y sus medios pidieron un «cordón sanitario» contra el partido emergente, agitando el fantoche del antifascismo; algo injustificable tanto en su empleo propagandístico como, peor aún, por su descuidado uso por algún político falto de rigor, como ha subrayado una buena conocedora de la materia (Acha, 2019). Por su parte, Ferreira (2019) rechaza la etiqueta populista para calificar a VOX y subraya el ingrediente nacionalista en su ideología. Como señala González Cuevas, la izquierda española no ha sufrido réplica a sus ideas y postulados y de esa ausencia nace su pobreza analítica. Es reseñable la ausencia del algún intelectual de peso entre sus filas comparable a los Taguieff, Mouffe, Streeck, Finkelkraut, Traverso... Se ha enfrentado a la derecha con estereotipos, una retórica demonológica y sus añejas técnicas de descalificación. El autor recoge un ramillete desolador de estos lugares comunes de los presuntos analistas empachados de postulados postmodernos, muchos de los cuales confunden el activismo con la ciencia política académica, ignorando, al parecer, la sabia distinción weberiana entre el político y el científico y su atinada descalificación de los socialistas de cátedra.

El capítulo séptimo analiza detalladamente el ascenso de VOX durante la contradictoria campaña permanente desarrollada desde el Gobierno de la moción de censura, con su retórica polarizadora trufada con los denominados *viernes sociales*, basados en el dispendio del erario. La convocatoria de elecciones municipales, autonómicas y europeas en 2019 y los resultados obtenidos por VOX le han permitido influir en la formación de diversos Gobiernos regionales (Madrid, Castilla y León, Murcia y Andalucía antes) y municipales significativos, Madrid, sobre todo. Además de estos procesos electorales, se celebraron elecciones generales en abril y, debido a la imposibilidad de formar Gobierno, se repitieron en noviembre, aunque el capítulo ya no recoge estas últimas. Como se sabe, dieron paso a un sistema de cinco partidos más los partidos nacionalistas y otras agrupaciones localistas. VOX pasó de 2 688 092 votos válidos y 24 escaños en abril a 3 656 979 y 52, en noviembre, respectivamente, convirtiéndose en la tercera fuerza política del hemisferio.

El libro termina con un capítulo de conclusiones provisionales, en el que González Cuevas destaca que VOX es «la respuesta y la protesta contra lo más caduco y cínico del conservadurismo español contemporáneo, una derecha permanentemente disfrazada de “centrismo”, e incapaz no ya de defender intereses, sentimientos y tradiciones plenamente legítimos, sino de definir y plantear un proyecto político que diera respuesta a la crisis social, política intelectual y moral que padece la sociedad española desde hace años» (p. 279), ya que ni AP, UCD, PP o Ciudadanos han logrado elaborar

auténticos proyectos de reforma intelectual y moral. Solo VOX se ha atrevido a desafiar los consensos básicos, pero «es todavía una realidad *in nuce*, sin consolidar como movimiento político y que carga con no pocas hipotecas para su futuro». Pero advierte que la «síntesis de liberalismo económico y conservadurismo moral, solo puede ser funcional en sociedades como Estados Unidos, pero no en Europa, y mucho menos en España», ya que esos «planteamientos económicos traen consigo la destrucción de las tradiciones sociales, el economicismo, el materialismo, el individualismo, la sociedad de mercado y la globalización» (pp. 284-285), y ello supone la renuncia a la tradición del Estado social conservador y a su presencia e influencia en las clases populares. Además, carece de una proyección mediática propia en un sistema mediático dominante de carácter abiertamente represivo. Termina recordando cómo en términos académicos es insostenible calificar a VOX como un partido neopopulista de derechas, cosa que ha negado una voz tan autorizada como la de la teórica del populismo de izquierdas, Chantal Mouffe, ni mucho menos neofascista, lo que niega explícitamente el máximo experto en el fascismo, Emilio Gentile.

La universidad y la sociedad española en general han contraído una enorme deuda de gratitud con Pedro González Cuevas por su labor como historiador de las ideas políticas de las derechas españolas. Y ello porque significativamente, dado el sesgo anticonservador casi universal en la academia y en los medios de comunicación durante la democracia, los gustos personales y la moda política tomaron forma en consecuencia, es decir, contra el estudio de los partidos de la derecha y a favor de los de las izquierdas, pero González Cuevas ha mantenido el rumbo de su programa de investigación contra la corriente dominante. Mientras que los segundos recibieron mucha atención académica, los primeros fueron desestimados sumariamente como partidos antipáticos. Y durante mucho tiempo permanecieron condenados, si no al *armario de la historia*, al menos a los estantes superiores y más oscuros de la investigación científico-social e histórica. El libro resultará de interés para el público culto en general y para distintas audiencias especializadas en la ciencia política. Debiera ser también de obligada lectura para políticos y periodistas de todos los partidos.

Por último, es una lástima que la edición no se haya cuidado más, pues abundan las erratas y la división de diptongos. La eliminación de los antiguos correctores de estilo de todas las editoriales para abaratar costes provoca inevitablemente que el producto final se resienta.

### Referencias

- Acha, Beatriz. 2019. «No, no es un partido (neo)fascista». *Agenda Pública*, 6-1-2019. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/no-no-es-un-partido-neofascista/>.
- Alonso, Rogelio. 2018. *La derrota del vencedor. La política antiterrorista del final de ETA*. Madrid: Alianza.
- Behrend, Jacqueline y Laurence Whitehead. 2016. *Illiberal Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins.

- Ferreira, Carles. 2019. «Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología». *Revista Española de Ciencia Política*, 51, 73-98. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.51.03>.
- García Pelayo, Manuel. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid. Alianza.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder. 2019. *Inside Countries. Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- González Cuevas, Pedro Carlos. 2000. *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- González Cuevas, Pedro Carlos. 2009. *Conservadurismo heterodoxo. Tres vías ante las derechas españolas: Maurice Barrès, José Ortega y Gasset y Gonzalo Fernández de la Mora*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Herrero de Miñón, Miguel. 1993. *Memorias de estío*. Madrid: Temas de Hoy.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Payne, Stanley G. 2015. «Pedro Carlos González Cuevas: La razón conservadora: Gonzalo Fernández de la Mora, una biografía político-intelectual», *Revista de Estudios Políticos*, 170: 339-361.
- Ramírez, Manuel. 2003. *España de cerca. Reflexiones sobre veinticinco años de democracia*. Madrid: Trotta.
- Ramírez, Manuel. 2006. *Siete lecciones y una conclusión sobre la democracia establecida*. Madrid: Trotta.
- Turnbull-Dugarte, Stuart J. 2019. «Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox», *Research and Politics*, Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2053168019851680>.
- Ziblatt, Daniel. 2017. *Conservative Parties and the Birth of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781139030335>.
- Zúquete, José Pedro. 2018. *The Identitarians. The Movement against Globalism and Islam in Europe*. Notre Dame: The University of Notre Dame Press.

JOSÉ A. OLMEDA

UNED

---

*Politics and Political Elites in Latin America. Challenges and Trends.*

Manuel Alcántara, Mercedes García y Cristina Rivas (eds.). Cham: Springer, 2020, 353 pp.

Desde hace veinticinco años el proyecto de élites parlamentarias (PELA) de la Universidad de Salamanca ha generado una rica evidencia empírica en torno a las actitudes y preferencias de los parlamentarios de los diferentes países de la región latinoamericana. La presente obra se inserta dentro de este prolongado esfuerzo que ha tenido, por lo menos, dos impactos notables. Por una parte, esta investigación ha permitido conocer cómo piensan los parlamentarios. Esto es meritorio porque se trata de un objeto de estudio al que cualquier investigador no suele tener fácil acceso. Por otra parte, PELA ha generado las bases para reflexionar sobre las consecuencias de las orientaciones de la élite política en aspectos tales como la gobernabilidad, la estabilidad y la calidad de las democracias latinoamericanas, que son algunos de los retos del continente americano.

La obra editada por Alcántara, García y Rivas es un reflejo de estas dos aportaciones. El volumen, titulado *Politics and Political Elites in Latin America*, reúne a un grupo de especialistas en política latinoamericana y élites políticas. Estos proceden de diferentes países e instituciones, lo que acredita el vigor de las redes de estudio en la materia. En este caso, sus aportaciones constituyen la prueba fehaciente de que en América Latina, junto al conocimiento de la arquitectura institucional, así como del comportamiento de los ciudadanos, es necesario estudiar las claves que subyacen a la agencia política.

No es el primer libro basado en datos de élites parlamentarias que promueve Manuel Alcántara. Un digno predecesor del actual trabajo fue el titulado *Políticos y política en América Latina* (2006), publicado por la Fundación Carolina en castellano y por Lynne Rynner Publishers en su versión en inglés. Con este trabajo, como con los anteriores, se pone sobre la mesa la relevancia del estudio de las élites. La reflexión entronca con la que hace muchas décadas autores como Michels (1911) plantearon de forma precursora al estudiar las élites partidistas y al que siguieron trabajos como el de Mills (1956), que planteaba una reflexión, seguida por muchos lectores, sobre la élite en su conjunto. Posteriormente, los trabajos de Dahl (1961) o el más reciente de Pasquino (2000), entre otros, han vinculado el funcionamiento de las élites con el de los sistemas políticos y, específicamente, con el funcionamiento de las democracias.

El estudio de las élites adquiere unos matices propios al trasladarse a América Latina. Ya en (1978) Linz alertaba del papel de las élites en las quiebras democráticas. En la actualidad se puede decir, sin riesgo a errar, que el análisis de la élite política cobra especial relevancia en una región donde las interacciones y vínculos personalistas no han dejado de estar presentes en la dinámica de las instituciones, partidos y elecciones desde la independencia de sus repúblicas. De ahí la oportunidad de un trabajo que sitúa a la élite en el centro de la comprensión de los fenómenos políticos. ¿Qué conocemos de la élite política latinoamericana? y ¿cuál ha sido la aportación de la élite política a las más de tres décadas de democracia en América Latina? Estos son algunos de los interrogantes a los que se enfrenta este trabajo.

El libro se ha estructurado en dos tipos de capítulos. Un primer grupo de trabajos aborda, de forma transversal y con vocación de gran comparación, los temas elegidos (capítulos 2-9). El capítulo dos está dedicado a la ambición política de las élites parlamentarias. En él Kernecker diserta y aporta relevante evidencia empírica que revela tendencias clave en las aspiraciones de los diputados. El capítulo 3, firmado por Alcántara y Rivas, se centra en la confianza política de los legisladores; mientras que el capítulo 4, escrito por Rosón y Mateos, lo hace en la satisfacción con la democracia. Por su parte, los capítulos 5 y 6, escritos por Corral y Rosón y Bohiges y Alcántara, respectivamente, disertan sobre el clientelismo y sobre la fatiga democrática. Con este último concepto se resumen un conjunto de actitudes, en este caso de las élites, en torno a la democracia, su rendimiento y las expectativas de futuro. Así pues, los siguientes capítulos se dedican a las percepciones de los legisladores en torno a las relaciones ejecutivo-legislativo (capítulo 7, escrito por Arana y Guerrero), así como a la carrera legislativa en relación con la cuestión de género (capítulo 8, de Montero y Rodríguez) y a las relaciones exteriores (capítulo 9, de Bohiges y Morgenstern)

Un segundo grupo de trabajos se detiene en el estudio de casos específicos o en el análisis de *n* pequeño (capítulos 10-14). En el capítulo 10, Melo, Santos y Cámara comparan la ideología de tres países del Cono Sur. El capítulo 11, de Márquez y Marengi, se centra en el caso mexicano. El capítulo 12, de Ramírez y Rivas Otero, aborda de forma específica la ideología de las élites colombianas. El capítulo 13, firmado por Chasquetti y Selios, estudia las élites uruguayas. Finalmente, el capítulo 14, de Barragán, compara las actitudes de dos países centroamericanos con trayectorias diversas como son Panamá y Guatemala.

Precediendo a estas aportaciones, el lector encuentra un valioso primer capítulo firmado por Barragán, Rivas y Rivas. En él se recogen las decisiones metodológicas que subyacen al estudio de las élites parlamentarias mediante cuestionario. Estos se han venido aplicando desde 1994 en cada legislatura a nivel nacional tras un proceso electoral. Gracias a este capítulo, el estudiante de ciencia política obtiene una aproximación de carácter aplicado que es de gran interés. En el texto se encuentra una suerte de inventario de algunos de los dilemas a los que se enfrenta cualquier investigador. Por ejemplo, ¿cómo lograr muestras representativas? y ¿cómo hacer posible un diseño de cuestionario con preguntas relevantes? son algunos de los interrogantes que también el equipo de PELA tuvo que abordar. También es una lección sobre cómo resolver el

puzle de mantener el núcleo central de un cuestionario diseñado para repetirse a lo largo del tiempo y, al mismo tiempo, introducir un cierto grado de renovación de preguntas de una oleada a otra. En este sentido, la evolución del cuestionario es el reflejo de las preocupaciones en cierta medida nuevas para la región, tales como la igualdad de género y las migraciones, junto con preocupaciones de más larga data como el papel de las Fuerzas Armadas o el papel del Estado en la economía.

Además, este primer capítulo permite que el *usuario* de los datos de élites parlamentarias conozca cómo se generan datos que cumplen con los estándares de fiabilidad y validez. Finalmente, hace un breve repaso al impacto de los datos de PELA en la academia y fuera de ella. Al respecto baste decir que es difícil ir a un congreso sobre América Latina y no encontrar una serie de trabajos que se basan en estos datos. Ahora bien, de la misma forma que existe un sugerente primer capítulo y luego una sucesión de análisis sobre los temas ya especificados, se echa de menos un capítulo de conclusiones donde los miembros del equipo de PELA hagan una recapitulación de las principales tendencias en las élites parlamentarias, así como la evolución de las mismas.

En otro orden de cosas, a lo largo del trabajo se presenta numerosa evidencia empírica que permite tener un relato actualizado de la variación en el apoyo a la democracia entre países, o de la orientación ideológica entre partidos, por citar dos ejemplos del tipo de datos contenidos en el volumen. Los autores tratan esta información con gran rigurosidad y, en muchos casos, con un elevado grado de *expertise* técnico. Pero, además, tras la lectura de estos capítulos se tiene una foto muy actualizada de los debates y autores que trabajan actualmente sobre las élites en América Latina. Este es el caso de la reflexión sobre el significado del concepto de *fatiga democrática* en el capítulo de Bohiges y Alcántara.

En conjunto, encontramos temas ya clásicos en los trabajos con datos de PELA, tales como el estudio del clientelismo, la comparación de las percepciones de élites y ciudadanos, la satisfacción con la democracia, así como el análisis del impacto de la ideología. Junto a ellos, otros trabajos del volumen introducen temas hasta ahora menos abordados como la ambición política, la comparación de trayectorias según género, la confianza en los presidentes por parte de los legisladores y las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Por otra parte, en la obra se encuentran aproximaciones conceptuales de interés y plena actualidad en la región, como la de fatiga democrática.

Los especialistas, investigadores y docentes sobre política de América Latina tienen en este libro una cita obligada, tanto por la relevancia de su contenido como por la actualidad del tema. Pero, además, es oportuno poner en valor el mérito de la investigación que se hace desde España dirigido hacia América Latina. La publicación de este trabajo puede recordarnos que el conocimiento que aquí se genera no suele valorarse ni aprovecharse suficientemente por parte de aquellas instituciones públicas y privadas que, desde nuestro país, están vinculadas de uno u otro modo a la región. Estamos ante un esfuerzo promovido desde una universidad española que, pese a los vaivenes del tiempo, los cambios en los integrantes del equipo de investigación y la escueta partida dedicada a investigación en España, constituye una prueba de dedicación, esfuerzo y profesionalidad.

*Referencias*

- Alcántara, Manuel (ed.). 2006. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Alcántara, Manuel (ed.). 2007. *Politicians and Politics in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rinner.
- Dahl, Robert. 1961. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, breakdown and reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Michels, Robert (1991) [1911]. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1983710>.
- Pasquino, Gianfranco. 2000. *La clase política*. Madrid: Acento Ediciones.

LETICIA M. RUIZ RODRÍGUEZ

Universidad Complutense de Madrid

---

*Dr. Jeckyll y Mr. Hyde. Los peligros de la omnipotencia política en la España de hoy*

Fernando Fernández-Llebrez. Granada: Comares, 2020, 216 pp.

*Dr. Jeckyll y Mr. Hyde. Los peligros de la omnipotencia política en la España de hoy*, de Fernando Fernández-Llebrez, es una de esas obras que se erigen como necesarias para la ciencia política actual no solo por su contenido, sino también por su forma. En la época de la sobreenformación y la comunicación rápida aparece una obra sosegada y reflexiva, que por su dedicación sigue vigente en sus propuestas y análisis, pese a haberse escrito antes de las elecciones generales y una pandemia mundial. Nos referimos a la forma de la obra porque se ha elaborado de una forma tradicional, que actualmente parecería innovadora. Es decir, es una obra que nace de la inquietud del propio autor y de los alumnos que le acompañan, y que resuelve esa inquietud en forma de seminario para acabar en este libro que es capaz de entender la realidad política desde la teoría política y apoyándose en la literatura.

El libro se sitúa en la tradición republicana cívica de autores como Quentin Skinner (1984) y, con el objetivo de extraer lecciones de la famosa obra de Robert Luis Stevenson *Dr. Jeckyll y Mr. Hyde* para explicar los discursos de omnipotencia política en la actualidad, se estructura en una introducción y seis capítulos. En la introducción el autor nos explica por qué ha desarrollado esta obra, reflexionando sobre la aparición en la política práctica de discursos omnipotentes que cuestionan los valores democráticos, algo que solo veía en ciertas teorías políticas de la izquierda radical o extraparlamentaria (p. XV) a principios de este siglo y por lo que publicó su artículo «Pensamiento trágico y ciudadanía compleja: crítica a la razón omnipotente» (2001). Además, en este apartado expone el proceso de desarrollo del trabajo, con la iniciación del seminario y los agradecimientos del libro.

A continuación, el primer capítulo plantea las cuestiones teóricas y metodológicas. Este capítulo, que para el lector no académico puede ser irrelevante, es fundamental en el ámbito de la teoría política, ya que consigue, de una manera magistral, desarrollar una metodología propia para el desarrollo de estudios políticos desde la literatura. El autor partirá de la combinación de tres humanismos: el cívico de Skinner, el de las capacidades de Martha Nussbaum y el marxista de Marshall Berman, para desarrollar un análisis contextualista entendiendo la novela como un acto de habla<sup>1</sup>, con una clara delimitación

---

1. Tal y como señala Skinner en *Interpretación y comprensión de los actos de habla* (Bocardo, 2007: 153).

de la relación entre emociones y política y desde una perspectiva modernista. Todo ello con la convicción republicana cívica como piedra angular de su análisis, por la cual el autor señala que «la democracia tiene una función constructiva que dota a la ciudadanía de la posibilidad y la capacidad de aprender los unos de los otros ayudando a la sociedad a formar sus valores y establecer sus prioridades» (p.15), y mostrando la compatibilidad entre la «concepción republicana clásica de ciudadanía y la democracia moderna» (Mouffe, 2017: 92).

Los siguientes tres capítulos se dedican a desarrollar las cuestiones teóricas y metodológicas previamente expuestas. En concreto, el segundo capítulo se centra en los aspectos biográficos, recopilando una gran cantidad de información de Robert Louis Stevenson —el autor de *Dr. Jekyll y Mr. Hyde*— con el objetivo de conocer los motivos de su obra. Para ello, también asocia los acontecimientos más importantes de la época con la vida de Stevenson y aporta una maravillosa tabla entre las páginas 30 y 34, donde se recogen las principales novelas publicadas, descubrimientos científicos y acontecimientos políticos desde 1700 hasta el presente.

En el tercer capítulo, «Dr. Jekyll y Mr. Hyde: puertas, monstruosidad y omnipotencia», el autor realiza el análisis contextual de la obra, subrayando la definición de diversos conceptos fundamentales para el alcance de sus conclusiones, como son el de omnipotencia, repugnancia o deshumanización. Fernández-Llebrez plantea que el caso de Hyde es paradigmático, ya que no se trata de un personaje malvado que sea un monstruo o un diablo, sino que es un ser humano que representa a la maldad absoluta; no es algo ajeno a la humanidad, es parte de ella. La repugnancia que genera Hyde hace que los demás lo deshumanicen, mientras que Jekyll pretende alcanzar la perfección del bien, con unas pretensiones omnipotentes. Así, el relato de Stevenson construye el fracaso que supone las aspiraciones omnipotentes y la división del bien y el mal como absolutos. Los absolutos acaban con la contingencia característica del ser humano y como señala Fernández-Llebrez «la omnipotencia nos deshumaniza, niega nuestra compleja e imperfecta naturaleza humana, nos acerca al delirio y a la repugnancia y termina distorsionando e igualando lo bueno y lo malo sin que haya lugar para la compasión en nuestra vida» (p. 62).

El cuarto capítulo se adentra en el análisis contextual de *Dr. Jekyll y Mr. Hyde*, poniéndola en conexión con otras obras clásicas de su época e intentando definir a qué estilo pertenece la obra de Stevenson, y profundiza en las particularidades que la hacen idónea para este estudio. De esta manera, encontraremos comparaciones con obras como *Frankenstein*, *Drácula* o *Moby Dick*, que nos hacen ver que *Dr. Jekyll y Mr. Hyde* merece la categoría de novela de terror psicológico debido a sus particularidades, que la separan de otras categorías, entre las que podemos citar: la concepción del mal en la naturaleza humana (p. 73), la definición de un monstruo humano o la vuelta que supone para el individuo romántico (Jekyll) al mostrar sus carencias y miserias (p. 102).

El penúltimo capítulo está dedicado a recoger las enseñanzas que derivan del análisis de la obra de Stevenson. A juicio de Fernández-Llebrez «*Dr. Jekyll y Mr. Hyde* es una novela que nos dice poco sobre por dónde ir, aunque sea bastante clara a la hora

de señalar por dónde no ir» (p. 106). Señala la complejidad de la naturaleza humana y los peligros de banalizarla en un falaz antagonismo entre el bien y el mal, acercándose a la concepción maquiaveliana de realismo político, que encaja a la perfección con la propuesta republicana cívica de Fernández-Llebrez. Así, el autor critica la omnipotencia de muchos planteamientos políticos que pretenden implantar la noción de un todo perfecto, que buscan construir un hombre nuevo o proponen soluciones finales (p. 125). Frente a ello propone un realismo crítico a la hora de enfrentar la política: «Precisamos de un pensamiento crítico que nos encamine a una aventura modernista y democratizadora para lo cual la omnipotencia sobre el ser humano y la falta de realismo no son buenos compañeros de viaje» (p. 125). En esta propuesta se apoya en autores como Isaiah Berlin en su defensa del pluralismo (p. 132), pero habría sido conveniente también incluir una obra de referencia en esta temática que el autor no incorpora, como es *La sociedad abierta y sus enemigos* de Karl Popper, en la cual se propone una distinción entre ingeniería gradual e ingeniería utopista (2017: 173-179) para transformar la sociedad, en la medida que la primera categoría de Popper coincide en muchos aspectos con el realismo crítico de Fernández-Llebrez y la segunda con la omnipotencia.

En el sexto y último capítulo el autor analiza los discursos omnipotentes en la actualidad política española a partir de diversos conceptos previamente definidos. En concreto, el estudio se centra en el discurso de partidos como Vox o el independentismo catalán, y en menor medida de Podemos y el PP. Para ello utiliza el concepto de identidades partisanas de una forma más específica y actualizada que la que usa Carl Schmitt (2013), definiéndolas como «identidades parciales caracterizadas por un desacuerdo moral y político en las que uno se define por el no reconocimiento del otro como actor legítimo» (p. 148). Concluirá tras un largo recorrido de discursos que contienen los elementos que definían la repugnancia, la omnipotencia y la deshumanización, que «en estos momentos de crisis de la democracia se necesitan convicciones democráticas que hagan una defensa firme de la institucionalidad vigente, así como de su deseable reforma en pro de unas mayorías lo suficientemente amplias como para forjar un nuevo o renovado pacto social» (p. 183).

El libro goza, como señalamos anteriormente, de una vigencia notable pese a haberse escrito antes de todos los acontecimientos de este año 2020. Sin embargo, se echa en falta ciertos elementos que hubieran complementado mejor la obra. En primer lugar, como ya señalamos, la ausencia de la obra de Popper es importante, ya que se podía haber tejido un buen hilo conductor entre esta y la actualidad. En segundo lugar hubiera sido interesante un apartado más explícito sobre las diferentes consideraciones en torno a la naturaleza humana, ya que como señala Schmitt «toda idea política adopta una actitud frente a la naturaleza del hombre» (2009: 51), mientras que en este caso solo se ha planteado la maquiaveliana, que concibe al ser humano como una suma constante de bien y mal, frente a la omnipotente que las separa; y una defensa más explícita del republicanismo frente al liberalismo, más aún en estos momentos en los que está viviendo un profundo declive y en los que hubiera sido interesante plantear una confrontación no solo contra la omnipotencia, sino también

contra la percepción liberal de que las instituciones son suficientes para el freno de dicha omnipotencia.

Por último, podría haber desarrollado la relación entre este libro y su anterior trabajo «Pensamiento trágico y ciudadanía compleja: crítica a la razón omnipotente» en lo que se refiere al discurso de Podemos. Sorprenden las escasas referencias a este artículo en el libro. Como señala Javier Franzé, Podemos pasó en 2015 de un discurso antagonista —de enemistad— a uno agonista —de adversariedad— (2017: 219), por lo que hubiera sido interesante conocer si Podemos pasó del discurso omnipotente a la propuesta melódica creativa del razonar trágico (Fernández-Llebrez, 2001: 63) de una ciudadanía compleja.

Independientemente de estas consideraciones críticas, la obra aquí reseñada es sin duda una gran propuesta teórico-política, que aporta una muy detallada metodología de análisis de la realidad, y que en su forma y desarrollo ha sido radicalmente novedosa por su anclaje en formas de reflexión algo olvidadas en la actualidad. Se convierte así en una referencia fundamental para quienes trabajan la teoría política.

### Referencias

- Bocado, Enrique. 2007. *El giro contextual: Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*. Madrid: Tecnos.
- Fernández-Llebrez, Fernando. 2001. «Pensamiento Trágico y ciudadanía compleja: crítica a la razón omnipotente». *Foro Interno*, 1: 39-64.
- Franzé, Javier. 2017. «La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo». *Revista Española de Ciencia Política*, 44: 219-246. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.09>.
- Mouffe, Chantal. 2018. *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Popper, Karl. 2017. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Schmitt, Carl. 2009. *Teología política*. Madrid: Trotta.
- Schmitt, Carl. 2013. *Teoría del partisano*. Madrid: Trotta.
- Skinner, Quentin. 1984. «The idea of negative liberty: Philosophical and historical perspective», en Richard Rorty, Jerome B. Schneewind y Quentin Skinner (eds.), *Philosophy in History*. Cambridge: Cambridge University Press.

CARLOS J. AGUILAR GARCÍA

Universidad de Granada