

ARTÍCULOS

Teoría y práctica en la teoría política medioambiental

Daniel Lara de la Fuente

El principio de solidaridad interterritorial y su articulación en las integraciones supraestatales

Miguel Ángel Sevilla Duro

Liderazgo coral en la política económica del primer Gobierno de Felipe González (1982-1986)

José-Francisco Jiménez-Díaz

Alianzas de nacionalismos: los vínculos del partido Vox con la derecha radical de Europa y Estados Unidos

MATEO BALLESTER RODRÍGUEZ

Between center-periphery and left-right: A comparison of traditional and new regionalist parties' strategies in Galicia during the Great Recession

Margarita Gómez-Reino y Hugo Marcos-Marne

Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)

José C. Nieto-Jiménez

La paz con los grupos paramilitares y las FARC-EP: diferencias entre dos procesos transicionales en Colombia (2005-2016)

Camilo Espinosa-Díaz y Jerónimo Ríos

NOTAS

Instituciones islámicas en Bosnia-Herzegovina y España. Diferentes formas de politizar la religión

Isaac Martín Lupiáñez

RECENSIONES

F. J. DÍAZ REVORIO y C. VIDAL PRADO (eds.): Enseñar la Constitución, educar en democracia

Fernando Rey Martínez

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA: La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la (no) incorporación de Navarra al País Vasco

Josu de Miguel Bárcena

JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ ROMÁN: La Sociedad de Naciones y la reinención del imperialismo liberal

JUAN FRANCISCO FUENTES

TERESA MATA LÓPEZ: Partidos y líderes frente a ETA. Estrategias, dureza y crispación (1982-2011)

Leticia M. Ruiz Rodríguez

TEORÍA Y PRÁCTICA EN LA TEORÍA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL¹

Theory and practice in the Environmental Political Theory

DANIEL LARA DE LA FUENTE

Universidad de Málaga
dalara@uma.es

Cómo citar/Citation

Lara de la Fuente, D. (2022).

Teoría y práctica en la teoría política medioambiental.

Revista de Estudios Políticos, 196, 13-37.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.01>

Resumen

Es sabido que hay consenso científico sobre la existencia de problemas ecológicos que, de no ser abordados, pueden comprometer el futuro de las sociedades actuales. Para resolverlos, se requiere cambiar sustancialmente las relaciones entre naturaleza y sociedad. Esta necesidad ha sido remarcada por la denominada teoría política medioambiental. Sin embargo, las aportaciones de este campo no han cristalizado en las instituciones y las prácticas sociales. Este trabajo compara dos formas de acortar esta distancia entre teoría y acción medioambientales. Teniendo el Antropoceno como marco de análisis de las relaciones socrionaturales, reivindica un papel activo de la teoría política en la provisión de conceptos y argumentos a otros actores en la esfera pública e institucional. Esta tesis se defiende de dos maneras. Primero, se argumenta que esto puede hacerse sin menoscabo de estándares lógicos y epistemológicos convencionales. Segundo, se muestran las deficiencias de otros actores propuestos para desempeñar esta tarea, centrándonos en los movimientos por la justicia medioambiental y los movimientos por la justicia climática.

¹ Investigación realizada gracias a la Ayuda para la Formación del Profesorado Universitario (FPU) (referencia: FPU19/01914) y en el marco del proyecto FEDER «El reto del Antropoceno: democracia, sostenibilidad y justicia en un planeta desestabilizado» (UMA20-FEDERJA-012), dirigido por Manuel Arias Maldonado y Ángel Valencia Sáiz.

Palabras clave

Teoría política medioambiental; acción; Antropoceno; naturaleza; sociedad; instituciones; prácticas; justicia medioambiental; justicia climática; cambio climático.

Abstract

As it is known, there is scientific consensus on the existence of environmental issues which can potentially compromise the future of our societies. In order to resolve them, a substantial change in nature and society relations is required. The environmental political theory addressed this necessity. Nevertheless, its normative reflections did not influence institutions and social practices. This paper compares two proposed ways to engage environmental theory and practice. Taking the Anthropocene as its analysis framework, it claims an active role for political theory as a provider of concepts and arguments in the institutional and public spheres. I will defend this point in two ways. Firstly, I contend that political theory can engage with public debates while conserving its core logic and epistemologic standards. Secondly, I demonstrate others actors deficiencies, proposed to play that role. More concretely, I will provide a critical view of the environmental and climate justice movements.

Keywords

Environmental political theory; action; Anthropocene; nature; society; institutions; practices; environmental justice; climate justice; climate change.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. TEORÍA Y PRÁCTICA EN EL ANTROPOCENO. III. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. IV. DE LA PRÁCTICA A LA TEORÍA. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

A la pregunta por la naturaleza de la teoría política se han dado innumerables respuestas. Sin embargo, esta tesis no impide adoptar una definición heurística: se trata de una disciplina caracterizada por el «compromiso de teorizar, criticar y diagnosticar las normas, prácticas y organización de la acción política en el pasado y en el presente» (Dryzek *et al.*, 2008: 4). De aquí cabe inferir que este compromiso está orientado normativamente, esto es, desempeña estas funciones a partir de unos principios particulares.

Sin embargo, el cortocircuito entre los principios propugnados por los teóricos políticos y el mundo realmente existente es una constante histórica. Esta falla se hace más patente cuando se atiende al estado de la cuestión medioambiental. Aunque esta última suele asociarse al cambio climático, este último solo es uno de los desafíos sicionaturales pendientes. Entre ellos, destacan la pérdida de biodiversidad, la contaminación del agua, el suelo y el aire o el agotamiento de las fuentes de energía no renovables.

Surgida con el objetivo de «desarrollar conocimientos sobre los desafíos medioambientales contemporáneos» empleando los instrumentos y técnicas de la teoría política (Gabrielson *et al.*, 2016: 3), la teoría política que adjetivamos como medioambiental ha experimentado un espectacular desarrollo desde la última década del siglo pasado. Sin embargo, su labor no ha venido acompañada de un aumento significativo de las prácticas, los valores y las instituciones conscientes de y sensibles a los desafíos sicionaturales.

La singularidad de esta disciplina reside en sus objetos de estudio. Tales son las relaciones entre sociedad y naturaleza, así como las implicaciones normativas de las ciencias que están en la vanguardia del estudio del sistema terrestre (Arias Maldonado y Trachtenberg, 2019). Por una parte, llevar a un primer plano las relaciones sicionaturales desde la teoría política implica un cambio respecto al canon (Gabrielson *et al.*, 2016: 4). Por otra, conlleva interpretar estas relaciones como un producto de determinados presupuestos y

valores. Presupuestos que, a su vez, parten en buena medida de aquellos que se tengan sobre las relaciones entre los miembros de las sociedades humanas. En segundo lugar, el marco de reflexión de la teoría política medioambiental parte de las evidencias aportadas por las ciencias del sistema terrestre, si bien atiende y problematiza las premisas normativas implícitas en ciertos análisis y presentaciones de resultados. La yuxtaposición entre elementos descriptivos y prescriptivos que se da en las ciencias del sistema terrestre se produce por la entrada en escena de un concepto fundamental para entender el estado actual de las relaciones entre naturaleza y sociedad: el Antropoceno.

Tras su eclosión a comienzos del presente siglo (Crutzen y Stoermer, 2000), este concepto designa una nueva época geológica, caracterizada por el profundo impacto de la humanidad en los procesos naturales del planeta Tierra. Esta época pone fin a las condiciones ecológicas estables en las que se han desarrollado hasta ahora las sociedades humanas. Aunque se trata de una hipótesis pendiente de consenso estratigráfico, su impacto y prominencia es innegable. A la dimensión geológica del concepto se suma una que, yendo más allá del corsé estratigráfico, concibe el planeta Tierra como un sistema complejo y potencialmente inestable como efecto del acoplamiento de los sistemas humano y biofísico. Este acoplamiento traería causa de dos fenómenos: la denominada «Gran Aceleración», que marca un salto cualitativo en el impacto humano en el medio natural desde el final de la segunda guerra mundial hasta hoy (véase Steffen *et al.*, 2015a); y la superación de cuatro «fronteras planetarias»: el uso del suelo, el cambio climático, los ciclos del fósforo y el nitrógeno, así como la diversidad genética (véase Steffen *et al.*, 2015b). Las implicaciones del Antropoceno van así más allá del campo científico, en tanto remite a problemas y dilemas relativos a la acción humana y sus principios. De ahí que se haya mencionado la densidad (Arias Maldonado y Trachtenberg, 2019: 3) de este concepto, que aúna los planos descriptivo —el estado actual de cosas— y prescriptivo —cómo actuar en consecuencia—.

Para el cometido del presente artículo, el término Antropoceno ofrece una panorámica más completa que sus competidores por definir el nuevo contexto planetario y las fuentes de su génesis. Sin entrar a analizar la plausibilidad de sus hipótesis, estas alternativas examinan aspectos más específicos, y por ende parciales, de este contexto: de ahí que posean menor autosuficiencia conceptual. Tal es el caso del Chtuluceno (Haraway, 2016) —circunscrito al análisis normativo de las relaciones entre la humanidad y los demás seres vivos en la nueva era—, como del Capitaloceno (Malm, 2016) —que no trasciende la perspectiva socioeconómica a la hora de interpretar esta hidridación socionatural—.

Partiendo de este contexto, el presente artículo aborda la difícil relación entre la teoría política medioambiental y su fin práctico. Para ello, en primer

lugar se contextualiza este asunto en el marco general de la teoría política y a la luz de las problemáticas medioambientales. En segundo lugar, se analizarán críticamente las dos principales propuestas para conectar la teoría con la acción medioambiental: la que coloca a la teoría como fuente primigenia de conceptos y argumentos que con posterioridad serán empleados por distintos actores políticos en la toma de decisión y la que, por el contrario, sitúa a la teoría como producto de la acción. Dentro de esta esfera de la acción, se someterán a crítica los límites del activismo por la justicia medioambiental y climática, tal como vienen marcados por el advenimiento del Antropoceno. Como conclusión, se defenderá una primacía moderada de la teoría, cuyos presupuestos serán no obstante matizados.

II. TEORÍA Y PRÁCTICA EN EL ANTROPOCENO

En su obra *The Politics of the Anthropocene*, John Dryzek y Jonathan Pickering enfatizan la labor crucial de lo que denominan «agentes formativos» para catalizar un cambio reflexivo a la hora de afrontar los retos socioecológicos que trae consigo el Antropoceno. Cambio que concierne tanto a las instituciones como a las prácticas sociales. Como ellos mismos indican, estos agentes formativos poseen las facultades de configurar y establecer marcos cognitivos de significado que guían la posterior toma de decisiones. En particular, Dryzek y Pickering destacan el potencial papel de la comunidad científica, los emprendedores normativos y discursivos, las autoridades políticas subnacionales y de los grupos sociales más afectados por las disrupciones planetarias y el mundo no humano (Dryzek y Pickering, 2019: 105)

¿Podrían caber en esta esfera formativa quienes ejercen la teoría política? En caso afirmativo, ¿qué rol cabría asignarles? El abordaje de esta pregunta remite a una cuestión de largo recorrido en la disciplina: la relación entre teoría y acción políticas. En otros términos, se trata de determinar qué cabe esperar de la formulación y justificación de valores normativos en términos prácticos.

Las respuestas son tan variadas como dispares. Tal disparidad se deja sentir incluso a la hora de calibrar el legado del mundo antiguo. Así lo atestigua la polémica, desarrollada a finales del pasado siglo, entre Jeremy Waldron (1996) y Martha Nussbaum (1996). Mientras el primero circunscribe las teorías políticas de Platón y Aristóteles dentro de los límites de la abstracción ética y la experimentación mental, la segunda defiende que este tipo de proceder está unido a la ambición práctica. Este vínculo con la práctica no solo quedaría reflejado de distintos modos en la obra de los dos teóricos más representativos de la Antigüedad, sino también en las distintas escuelas del

periodo helenístico. Partiendo de la abstracción y el análisis conceptual, la teoría política según Nussbaum estaría desde su comienzo comprometida con la acción respecto a los hechos del mundo, lo que rompería con una falsa dicotomía: entre el análisis conceptual y la incidencia práctica.

Pero esta polémica solo es un episodio más de la preocupación recurrente por la vocación de la teoría política que, en el entorno norteamericano, se remonta al menos a finales de finales de los años sesenta. El pionero fue Sheldon Wolin (1969), quien reivindicó la formulación de teorías «épicas» en reacción al metodologismo reinante en la ciencia política de la época, representado por el enfoque behaviorista.

Un cuarto de siglo después, tras la caída del bloque soviético, Isaac (1995) da una nueva vuelta de tuerca, al reivindicar para la teoría política una mayor apertura a las experiencias políticas contemporáneas, tratando así de romper con la obsesión por cuestiones metateóricas o de segundo orden. Una década después y partiendo de John Stuart Mill, Stears (2005) señala que la teoría política, además de plantear principios normativos, ha de establecer las condiciones sociales de su implementación y estar dotada de un significado último. Este significado comporta un fin práctico, consistente en una intervención, directa o indirecta, en la esfera pública. Como afirma Stears, si puede concebirse el desenvolvimiento político en clave de obra teatral, el teórico tiene asignado —quiera asumirlo o no— un papel en su representación.

En la filosofía política de las dos últimas décadas, el análisis de las condiciones sociales de implementación de principios normativos ha sido enfatizado por la tradición postrawlsiana (James, 2005; Sangiovanni, 2008). Este ejercicio ha dado lugar a la generación de teorías no ideales, esto es, a formulaciones normativas centradas en contextos sociales particulares que tratan de dilucidar de qué manera pueden alcanzarse las metas políticas una vez que se han definido a partir de la reflexión teórica (Rawls, 2000: 89). En este aspecto, el *éthos* o sistema de creencias y comportamientos imperantes en estos contextos juega un papel crucial. Esta profundización en la generación de teorías de la justicia no ideales se hace eco de una crítica que usualmente se ha realizado a esta tradición, a saber, que no tiene en cuenta la relatividad histórica y cultural de los conceptos políticos y sus intuiciones morales matrices (véase Williams, 2005; Gray, 2002). De ahí el surgimiento de lo que se han denominado teorías normativas «dependientes de la práctica», y que han demostrado su plasticidad al tratar no solo la justicia, sino también conceptos como la democracia o la solidaridad. A este respecto, sería interesante explorar las condiciones de encaje de un concepto como la sostenibilidad en esta tradición.

A la hora de tratar los problemas medioambientales, la prueba más evidente de la falta de sintonía entre los resultados de la reflexión normativa y la acción está en la rigidez institucional de Estados, organizaciones internacionales, grandes

corporaciones empresariales y prácticas sociales (Dryzek y Pickering, 2019: 23). Los factores clave de esta rigidez serían dos: una persistente y generalizada indiferencia a la información que la ciencia ofrece del estado actual del sistema terrestre y su evolución (*ibid.*: 23), y la prioridad concedida a la fórmula del crecimiento económico convencional —cualitativamente distinto del desarrollo— como garantía de prosperidad, en detrimento de las preocupaciones ecológicas (*ibid.*: 30).

Esta asimetría existente entre la reflexión normativa y la acción es una muestra más de la insatisfacción práctica de la teoría política en general, que apuntaría a tres pesimismoes (Ovejero, 2015, 2020). En primer lugar, respecto al poder de consecución de los ideales normativos, caracterizado por la restricción que las instituciones ejercen sobre el marco de las posibilidades políticas. Ejemplo de ello sería el diseño actual de las democracias representativas y el cortoplacismo del juego electoral, poco apropiados para la toma de decisiones de gran calado. En segundo lugar, en el plano del conocimiento, la praxis política carecería de un nivel óptimo de información para realizar los ideales, debido a la imprevisibilidad o los efectos potencialmente perversos de la acción colectiva. En tercer lugar, y respecto a la acción, el comportamiento y la reflexión política se guían por requerimientos distintos, que hacen que el primero no se atenga a los criterios abstractos de valoración y precisión de los que dispone la segunda.

Al reconocer a la humanidad como fuerza de cambio planetario (Castree, 2019: 25; Arias Maldonado, 2015 y 2018; Crutzen, 2006), el Antropoceno profundiza en estos pesimismoes del siguiente modo: como nuevo contexto de inestabilidad planetaria conlleva la introducción de un tiempo diferente —el tiempo profundo—, ajeno al habitual en los asuntos humanos. La intelección de este tiempo, previa al abordaje de los retos que entraña la nueva época planetaria, es básica para cualquier toma de decisión política. También implica la aceptación de un alto grado de incertidumbre en la toma de decisiones. De ahí que autores como Dryzek y Pickering (2019: 90) propugnen una sostenibilidad socionatural dinámica, que parta del cese de las condiciones estables de la era holocénica. Por último, dificulta el ejercicio de la reflexión política, al introducir nuevas exigencias. Entre estas últimas, destaca el conocimiento de los conceptos de la emergente ciencia del sistema terrestre.

Tras resumir las principales respuestas al interrogante sobre las implicaciones prácticas de la teoría política, y asumiendo la necesidad de cambiar las relaciones socionaturales, cabe preguntarse: ¿impone el Antropoceno un modo de seleccionar las respuestas más adecuadas para conseguir este objetivo? ¿Habría que explorar otras nuevas? ¿En qué términos?

Como indica Arias Maldonado (2015, 2016, 2018), el concepto Antropoceno tiene varias dimensiones. En primer lugar, es un concepto geológico

que, a falta de un consenso estratigráfico, indica el poder disruptor humano en el sistema terrestre. La ironía de esto es que, al mismo tiempo que el mundo parece estar más hecho a medida de la humanidad, aquel se muestra más disfuncional para ella. Prueba de ello es el riesgo de una desestabilización planetaria que comprometa el desenvolvimiento social. La penetración humana profunda en el medio implica una imbricación entre sociedad y naturaleza, denominada como *gran hibridación* (Arias Maldonado, 2015: 56). Este hecho, que ha dado lugar a debates sobre el fin de la naturaleza entendida como entidad carente de impronta humana, da lugar a la segunda dimensión del Antropoceno. Concebido este como un marco epistemológico, implica estudiar los sistemas sociales y naturales como una unidad. Lo cual comporta para la teoría política repensar no solo sus principales conceptos y argumentos normativos, sino también el procedimiento de formulación de estos. Por poner un ejemplo, para este marco resultaría estéril cualquier modo de derivar principios de justicia, o de pensar los términos de la libertad individual en una sociedad sostenible, sin tenerse en cuenta esta imbricación socionatural. Como consecuencia, cabe afirmar que es necesario hacer lo propio con el modo de proceder de la teoría política con vistas a su implicación práctica. La cuestión principal es determinar en qué términos.

Este asunto puede explorarse de dos formas. Primero, atendiendo al propio rol de la teoría política en su contexto de justificación. En segundo lugar, hacerlo en relación a su contexto de descubrimiento, esto es, al mundo en que se pretende incidir.

El contexto de justificación viene dado por la emergencia de programas transdisciplinares de investigación sobre Antropoceno. Al respecto cabe plantear dos cuestiones básicas: ¿qué rol desempeña el teórico político en esos programas? ¿Y cómo ha de relacionarse con el conocimiento producido por otras disciplinas, en especial las ciencias naturales?

Respecto a la primera pregunta, John Meyer (2019) destaca que la teoría política cumple un papel fundamental, que ninguna otra disciplina puede desempeñar: la apertura del espacio conceptual, esto es, la problematización y exposición del contenido de los conceptos que usualmente se emplean, y cuyos significados suelen darse por sentado. Entre ellos destacan la justicia, la sostenibilidad, la libertad, la igualdad o la democracia. Y es que el propio concepto de Antropoceno posee una fuerte carga moral y política, indisociable de su carácter científico (Arias Maldonado, 2018). Desentrañar y aclarar esas implicaciones mediante la apertura conceptual sería el rol práctico más importante de la teoría política en este marco. En cuanto a la segunda, Arias Maldonado (2020) se inspira en Hannah Arendt para establecer los límites de la reflexión normativa, que habrá de respetar la «verdad factual», presentada los resultados de las ciencias del sistema terrestre. Esta verdad factual establece

las posibilidades de una verdad política marcada por la contingencia. Ello no implica, sin embargo, la existencia de una frontera nítida entre lo que está dentro y fuera de los límites entre una y otra. La incertidumbre también está aquí presente, y los criterios de demarcación no son exclusivamente técnicos.

La relación de la teoría política con su contexto de descubrimiento es el asunto del que se ocupa este artículo. Dicha relación se explorará teniendo en cuenta tanto la toma institucional de decisiones como las prácticas sociales, constitutivas estas últimas de lo que Arias Maldonado denomina «subjetividades planetarias» (2018: 201). Teniéndose esto en cuenta, se analizarán dos formas de concebir la relación entre teoría y práctica política, señaladas por Meyer (2008), enmarcadas en las relaciones entre democracia e ideas medioambientales. Primero, la que concibe la teoría como «provisión de visiones e ideas a activistas y políticos, reforzando su propósito y clarificando los obstáculos existentes en su camino» (2008: 786). Y segundo, la que apunta a la teoría como resultado subsidiario de la acción colectiva o de las actuales relaciones socioeconómicas.

Tras analizar e identificar los límites de ambas posiciones, el presente artículo defenderá una versión matizada de la primera por la siguiente razón: para abordar los retos del Antropoceno, la teoría política medioambiental ha de apuntar más allá de las concepciones de activistas, políticos y prácticas sociales en el tiempo presente, aun cuando estas últimas sigan siendo sus imprescindibles objetos de estudio.

III. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

La posición que sostiene que la teoría política constituye la fuente principal de conceptos y argumentos favorables a los objetivos medioambientales es defendida por Avner De-Shalit (2000). A este autor se sumarían, desde una posición más moderada e hídrida, Dryzek y Pickering. Si bien los segundos no defienden explícitamente esta posición, la lógica subyacente de su propuesta permite afirmarlo con matices, por motivos que expondré ulteriormente.

Antes de evaluar estas dos propuestas, es necesaria una aclaración previa. Lejos de mantener una relación directa, entre la teoría y la acción política existen distintas esferas de mediación. Esto se puede ver desde dos puntos de vista. El primero lo ofrece Ovejero (2020: 152), cuando establece el espectro de mediación siguiente: (1) teorías normativas, que establecen estándares básicos de valoración a partir de un criterio general (un ejemplo de ello sería el utilitarismo); (2) filosofías políticas, que se valen de estos estándares para articular principios normativos y propuestas institucionales para su consecución; (3) idearios políticos, que se nutren de estos principios y propuestas para

formar una cosmovisión política; (4) propuestas políticas, empleadas para la consecución de los idearios, y (5) propuestas institucionales, en tanto comienzo del proceso de toma de decisiones.

El segundo queda recogido en un marco normativo. Según Dryzek y Pickering (2019: 128), en un proceso deliberativo de toma de decisiones existirían tres esferas diferenciadas. La primera es la denominada «esfera formativa», que contiene marcos de significado y conceptos que forman el mapa cognitivo de la toma de decisiones. Aquí se enmarcarían los agentes que forman la vanguardia de un cambio reflexivo institucional y normativo, mencionados en la introducción, así como el teórico político. La toma de decisiones tendría lugar en la «esfera primaria», que afectaría y modificaría una «esfera secundaria». Esta a su vez generaría respuestas susceptibles de modificar la «esfera primaria».

Dicho esto, se examinará en primer lugar la propuesta de De-Shalit, señalándose sus conceptos principales. A continuación, se abordarán dos elementos susceptibles de crítica.

A la hora de diagnosticar el cortocircuito entre lo que él denomina «filosofía medioambiental», que abarca tanto teoría política como ética medioambiental, y la acción política, De-Shalit identifica dos causas principales: (1) los *conceptos y argumentos* empleados por la filosofía medioambiental resultan ajenos a aquellos de los que se valen los activistas y políticos que sostienen objetivos favorables al cambio en las relaciones sicionaturales. Un ejemplo es el propio concepto de «medio ambiente», que a su juicio es erróneamente definido por tendencias como la ecología profunda o el ecofeminismo. Otro es la noción, característica de los discursos englobados en el paradigma del «radicalismo verde» (Dryzek, 2013), de «ecocentrismo» o «valor intrínseco» de la naturaleza. A juicio de De-Shalit, el público general no está preparado para asumir su significado e implicaciones. De ahí que su propuesta esté englobada en lo que él denomina «medioambientalismo realista» (*down to earth environmentalism*) (1997), basado en presupuestos antropocéntricos. (2) Las temáticas abordadas por la filosofía medioambiental no son las mismas que las introducidas por activistas y políticos en la esfera pública e institucional. Entre ellas, destaca la exploración, desde la ética medioambiental, de los fundamentos morales de la acción individual o la justificación de los derechos de los animales; esta última, en la década de los noventa del siglo xx, no tuvo la efectividad pública deseada ni en el Reino Unido, uno de los países pioneros en esta temática (véase De-Shalit, 1997).

Ambas causas tienen una misma raíz. Y es que, como afirma De-Shalit, estos dos grupos apelan a diferentes públicos. Unos tratan de persuadir en la arena pública compitiendo con dos tendencias políticas: una, que favorece el crecimiento económico *as usual*. Otra, formada por conservadores del espectro

político, que ven como izquierdismo encubierto la política medioambiental. Por su parte, los filósofos medioambientales restringen su rol al mundo académico, renunciando a unas labores públicas de persuasión que, para Mill y Stears, dotan de un significado último a su trabajo. De ahí que De-Shalit abogue por acabar con esta dinámica, proponiendo que la teoría política asuma su verdadero papel, inmiscuyéndose en la esfera pública. Su papel principal estriba en dar las herramientas apropiadas a activistas y políticos.

Esto implica un giro conceptual y temático en la teoría política, consistente en reflexionar acerca de cuáles son las instituciones más aptas para inducir los cambios deseados en las relaciones sionaturales. De esta manera, podría desaparecer la distancia temática y conceptual existente entre la teoría política y los agentes prácticos. Este tipo de reflexión, como apunta De-Shalit, es sui generis, siendo de naturaleza cualitativamente distinta al legado de la reflexión política de segunda mitad del siglo xx, representada por el «liberalismo filosófico» (Freeden, 2015) abanderado por figuras como John Rawls o Ronald Dworkin. La singularidad viene dada por el alcance de lo que denomina un «equilibrio reflexivo público». Dicho equilibrio es el que permite unir formulaciones teóricas con conceptos y aspiraciones de los agentes favorables al cambio social deseado.

Como es sabido, el concepto de equilibrio reflexivo procede de la primera gran obra de John Rawls, *Teoría de la justicia* (2005: 20). Este equilibrio, presente en cualquier reflexión política, se da entre dos pares de elementos: por un lado, entre los conceptos teóricos manejados y los principios de quien los esgrime; por otro, entre los elementos impersonales, definidos por la aspiración conceptual del teórico, y los personales, siendo estos los elementos psicológicos que —irremisiblemente— interfieren en la formulación conceptual. A partir de aquí, se pueden distinguir dos formas de equilibrio reflexivo. Una, en sentido restringido, que afecta al contenido de los valores y normas analizados; otra, en sentido amplio, implica aclarar por qué se esgrimen.

En su propuesta, De-Shalit distingue en cambio entre tres tipos de equilibrio reflexivo. El primero sería el denominado «equilibrio reflexivo privado», que afecta exclusivamente al teórico durante el desenvolvimiento de su actividad. El segundo sería un «equilibrio reflexivo contextual», que se da en el entorno socio-cultural más inmediato del teórico. Este tipo de equilibrio implicaría considerar que el contenido normativo de la reflexión no solo afecta a los principios del teórico, sino también a su comunidad particular y los criterios que la rigen.

Como alternativa a estos modelos, De-Shalit sugiere que una reflexión normativa medioambiental debe alcanzar un equilibrio reflexivo público. Ello implica ampliar el rango de instancias que intervienen en el mismo, abriéndolo a activistas y políticos. Su carácter público no solo viene dado por esto, sino también por la aspiración a obtener principios universales. Esto permitiría

superar un equilibrio contextual basado en principios relativistas, según los cuales los elementos de un entorno determinado son inconmensurables.

En resumidas cuentas, el procedimiento de unión entre teoría y práctica medioambiental propugnado por De-Shalit se caracteriza por tres elementos básicos: circunscribirse a la reflexión normativa sobre las instituciones más apropiadas para promover los cambios sociales deseados; basarse en un equilibrio reflexivo público, entre los conceptos y principios del teórico y de los agentes prácticos que promueven estos cambios. Tales agentes son activistas y políticos; y, por último, exigir que estos dos elementos cumplan con dos condiciones: «primero, que la teoría ha de estar relacionada con casos de la vida real y, segundo, que esta ha de estar relacionada con la deliberación existente sobre el caso concreto y por tanto con los argumentos que ya han sido propuestos» (De-Shalit, 2000: 22).

Aun aceptándose la secuencia establecida por De-Shalit, según la cual la teoría es el catalizador primigenio de la acción dirigida al cambio social, dos elementos son susceptibles de crítica. El primero se refiere a las instancias consideradas para implementar estos cambios; el segundo lleva a preguntarse por el status epistemológico de los contenidos de la reflexión normativa.

Si bien el énfasis en el cambio institucional resulta imprescindible para llegar a los fines deseados en términos de sostenibilidad, aquel no agota la ecuación de elementos suficientes. De ahí que, en paralelo al surgimiento de instituciones con distintos grados de innovación tales como un sistema de gobernanza global (Dryzek, 2016), Arias Maldonado considere necesario el surgimiento de formas de «libre asunción de valores o guías de acción que van más allá de lo exigido por las leyes» (2018: 202) por parte de la ciudadanía. Esta asunción comportaría potencialmente la emergencia de lo que denomina una «ética antropocénica», imprescindible para el desarrollo de nuevas prácticas sociales guiadas por el pleno conocimiento y la responsabilidad de vivir en una nueva era, básicas para conjurar los riesgos que comporta. En otros términos, es necesario ampliar el rango analítico de la reflexión normativa y considerar, como afirma Stears (2005: 341), una causalidad bidireccional entre instituciones y prácticas o actitudes sociales. Si teóricos como David Miller (1999) consideran a las instituciones como un producto moldeable por las prácticas, De-Shalit parte del presupuesto inverso. La respuesta a ambas posiciones es partir de esta bidireccionalidad causal compleja.

En segundo lugar, De-Shalit sostiene que el énfasis en la verdad y la consistencia lógica de las propuestas normativas es en buena parte responsable de su ineficacia práctica. En el caso del debate sobre los derechos animales, afirma: «Creo que los filósofos de los derechos de los animales no han tratado de proporcionar una teoría aplicable al caso concreto y al debate, así como al propio razonamiento, sino una teoría «verdadera» y lógica» (De-Shalit 2000: 22).

A falta de delimitar caso por caso con precisión el grado de compatibilidad entre ambos atributos de la teoría —su valor epistemológico y lógico, así como su valor práctico—, queda preguntarse si acaso la causa de esa distancia reside en el excesivo énfasis en la verdad y en la consistencia. ¿Puede enfatizarse el valor lógico y epistemológico de una teoría en detrimento de su valor práctico? Sí, lo cual no quiere decir que esto tenga que producirse necesariamente. Es más, la atención a debates públicos con base en estos criterios es, en muchos casos, directamente proporcional a la eficacia práctica de la reflexión. A esto apunta Nussbaum (1996: 203) cuando afirma que la depuración conceptual puede traer consigo mejores resultados prácticos. El ejemplo esgrimido al respecto es el replanteamiento, realizado por Amartya Sen, del concepto «calidad de vida» como indicador socioeconómico que va más allá del PIB per cápita, en el marco del debate sobre el desarrollo.

Desde otra perspectiva, puede concordarse con Ovejero (2015: 312) en que, por exitoso que sea el equilibrio reflexivo público alcanzado por una teoría política normativa, la teoría y la acción siempre serán de distinta naturaleza. De ahí que pueda recurrirse a la *phronesis* (Aristóteles, 2005: 187-188) como virtud heurística para conciliar ambos mundos: en este caso, tal virtud consiste en formular la teoría teniendo en cuenta la naturaleza del objeto. En el mundo político, esto significa no encorsetar ingenuamente la acción con base en criterios exclusivos de una teoría, como la precisión o la mencionada consistencia lógica. Si bien esta disimilitud entre la teoría política y su objeto entraña problemas de eficacia y relevancia para la primera, no se entiende de qué modo la verdad y la consistencia lógica suponen un obstáculo, más allá de admitirse la evidencia de que la acción en el mundo práctico no admite estos criterios y, por tanto, no cabe ignorar este hecho. Si pretender formular una teoría sin tener en cuenta la naturaleza del objeto supone un extremo, no menos cierto es que lo contrario supone otro exceso de similar calibre. En otros términos, dejar en segundo plano los criterios lógicos y epistemológicos básicos implica dejar de hacer teoría, independientemente del tipo de equilibrio reflexivo que pueda alcanzarse. Se estaría hablando de algo cualitativamente distinto. Para existir, una teoría puede prescindir de su valor práctico, mas no prescindir de su valor lógico y epistemológico.

En conclusión, ¿qué impide hacer teoría política conectándose directamente con debates públicos y manteniéndose en primer plano criterios de verdad y consistencia lógica? De-Shalit tendría que aportar una respuesta satisfactoria al respecto para defender la existencia de dos tiempos diferenciados y, como se deriva implícitamente de sus presupuestos, estancos: un «tiempo —y necesidad— de buscar la verdad, de estar comprometido en debates por el bien del debate, y [...] un tiempo para cambiar el mundo» (2000: 21).

¿Qué hay de la propuesta de Dryzek y Pickering (2019)? Su modo de concebir la relación de la teoría política con su fin práctico no está articulado

explícitamente. Sin embargo, su propuesta está en sintonía con la de De-Shalit, al menos en la creencia de que la teoría tiene —aunque no en exclusiva— la responsabilidad de catalizar cambios institucionales. La noción más importante es la del mencionado cambio reflexivo, que implica una capacidad de autocuestionamiento de valores y metas sociales y políticas. Capacidad que, por razones empíricas, presentan en mayor medida agentes no convencionales, dada la patológica rigidez institucional de Estados, organizaciones internacionales y grandes corporaciones, que además retroalimentan prácticas y actitudes que distan de hacer frente a las problemáticas que el Antropoceno pone sobre la mesa.

El planteamiento de Dryzek y Pickering se diferencia del realizado por De-Shalit en que la labor de la teoría política a la hora de promover este cambio reflexivo es más indirecta. Cuando postulan la existencia de una esfera formativa previa a la toma de decisiones, de ningún modo afirman de manera explícita que quienes ejercen la teoría política estén incluidos en la misma —a no ser que se permita el exceso hermenéutico de incluirla en la comunidad científica según su planteamiento—. Implícitamente, sí lo hacen. De lo contrario, se abstendrían de delimitar los términos por los que ha de discurrir la redefinición de términos normativos para abandonar definitivamente las caducas coordenadas de sentido del Holoceno.

Podrían objetarse dos cosas respecto mi interpretación del planteamiento de Dryzek y Pickering: primero, que este sería de carácter descriptivo y no normativo; segundo, que incluso siendo de carácter normativo, el planteamiento no privilegia a la teoría al mismo nivel que De-Shalit, acercándolo al planteamiento opuesto que será analizado más adelante: la primacía de la práctica de otros agentes en la provisión de argumentos en la esfera pública.

La primera consistiría en que, a juicio de los dos autores, no se trataría de esgrimir que las instituciones subnacionales, la comunidad científica o los emprendedores han de ser la vanguardia del cambio reflexivo necesario. Por el contrario, se trataría una afirmación empírica: dado que los Estados o las organizaciones internacionales adolecen de una patológica rigidez para hacer frente a los retos del Antropoceno, quienes forman parte de la esfera formativa son los más indicados para comenzar esta tarea. Partiendo de un análisis del *statu quo*, este planteamiento es veraz. Sin embargo, este plano empírico se solapa con otro normativo, según el cual Dryzek y Pickering establecen las coordenadas generales de la justicia, la gobernanza, la sostenibilidad y la democracia antropocénicas. Sus dudas respecto a la afirmación del «fin de la naturaleza» (McKibben, 1989) o su apoyo a la hipótesis de que las democracias deliberativas están mejor preparadas para conjurar los riesgos del Antropoceno son ejemplos de estas coordenadas prescriptivas.

Esto último remite a la segunda objeción: dado que la proposición de una esfera formativa se inscribe en un modelo deliberativo, cabe afirmar que

la postura de Dryzek y Pickering es más matizada respecto al rol de vanguardia que tiene la teoría política. Esto se haría más palpable si se repara en algunos integrantes de esta esfera formativa: los grupos sociales más afectados por las disrupciones planetarias. En puridad, esto es cierto. Sin embargo y aun aceptando esto, buena parte de estos grupos no está en condiciones de cumplir este rol formativo —de vanguardia o no— de manera satisfactoria. La siguiente sección justificará esta afirmación.

IV. DE LA PRÁCTICA A LA TEORÍA

A la propuesta analizada en el apartado anterior, se contrapone aquella que otorga al mundo empírico la primacía en la derivación de principios normativos. Concretamente, este impulso provendría de la práctica de determinados sujetos políticos: los movimientos sociales por la justicia medioambiental y los «movimientos de resistencia medioambiental del tercer mundo» (Meyer, 2008: 786). Centraré mi atención en los movimientos por la justicia medioambiental y los ulteriores movimientos por la justicia climática (Schlosberg y Collins, 2014; Schlosberg *et al.*, 2017; Tokar, 2018). Aunque ambos están estrechamente conectados, los segundos son objeto de mayor atención en la última década y, además, incorporan importantes innovaciones que se discutirán más adelante.

El análisis más sistemático y refinado de las implicaciones normativas de estos movimientos es abanderado por David Schlosberg (1999, 2003, 2005). Las aportaciones del teórico estadounidense a este campo enarbolan una hipótesis central: estos movimientos de base desempeñan un papel cognitivo de vanguardia para reconfigurar los debates normativos entablados en distintas esferas, hasta el punto de transformar, integrar y ampliar el espectro de sus conceptos base. Estas esferas son dos: las discusiones académicas y la toma de decisiones.

La visión de la teoría política mostrada por Schlosberg bebe de las aportaciones de Alasdair MacIntyre (1988) o el mencionado David Miller (1999). De MacIntyre se extrae que la óptica de la teoría política no es epistemológicamente superior a la de otros agentes sociales; al igual que estos, el teórico no podría desligarse de su propio aparato mental de concepciones e ideas sobre el mundo. En Schlosberg, esto se demuestra implícitamente cuando propone replantear conceptos teóricos partiendo de los movimientos mencionados: justicia y medio ambiente (Schlosberg y Collins, 2014: 2-5; Schlosberg, 1999), pluralismo crítico (Schlosberg, 2003) o adaptación al cambio climático (Schlosberg y Collins, 2014: 10-12; Schlosberg *et al.*, 2017). Aquí puede identificarse un primer elemento de contraste con la visión de De-Shalit;

según este, la teoría política sí gozaría de este estatus cognitivo especial, siempre y cuando alcance el equilibrio reflexivo público requerido.

Aun concordando con el presupuesto de MacIntyre, David Miller afirma que a la teoría política le corresponde un rol específico: refinar, ordenar y dar consistencia a las ideas y creencias de los agentes sociales, muchas de las veces confusas e inconsistentes. Esto se haría mediante un trabajo exhaustivo de campo que recoja las representaciones de estos agentes en un espacio y un tiempo concretos. De ahí se extraerían los principios normativos correspondientes, evaluándose sus condiciones de implementación mediante las instituciones existentes. Sin asumir su metodología, Schlosberg aplica la máxima de Miller: sistematiza ideas empleadas por los movimientos analizados. En concreto, sostiene que estos movimientos integran potencialmente, en sus reivindicaciones, tres dimensiones de la justicia —equidad, reconocimiento y participación— que la teoría política académica ha tratado como compartimentos estancos (Schlosberg, 1999: 96).

En cuanto a quién se otorga un papel preponderante en el cambio social, puede añadirse otro elemento de contraste: mientras se percibe una preferencia por las instituciones por quienes privilegian a la teoría (De-Shalit), aquellos que parten de la práctica priorizan a los actores (Schlosberg). Sobre todo, a los movimientos sociales, exhibiendo una fe democrática notable (Meyer, 2008: 786). Esto no implica, como ejemplifican De-Shalit, Dryzek y Pickering, que los primeros excluyan a los actores del mapa analítico y normativo.

Antes de evaluar el proceder de Schlosberg, es necesario precisar la naturaleza del rol teórico que, a su juicio, los movimientos analizados desempeñan. En primer lugar, estos estarían en mejor disposición que otros actores para reformular y redefinir conceptos, lo cual no implica que les corresponda esta tarea en exclusiva. Ello implica asumir que, en segundo lugar, este impacto teórico no alcanza a la creación de nuevos conceptos —no engrosan la «literatura teórica» (Schlosberg, 1999: 99). Este matiz es importante porque implica conceder, a este respecto, la iniciativa a otros agentes y, por ende, moderar las expectativas teóricas de los movimientos sociales en cuestión.

Existen dos momentos en estos presuntos logros teóricos. El primero lo constituirían los movimientos por la justicia medioambiental de finales del siglo xx; el segundo, los movimientos por la justicia climática de las dos últimas décadas. Para calibrar el estatus cognitivo que Schlosberg les atribuye —reformular, redefinir e integrar conceptos—, el marco del Antropoceno permite enumerar los siguientes requerimientos: consciencia de la incertidumbre; aceptación de una mayor relevancia del conocimiento experto; visión global de los problemas y las soluciones socioambientales, así como de la provisionalidad de estas últimas en un mundo desestabilizado. A estos cabe añadir otros dos de mayor relieve reflexivo: un concepto de justicia que

trascienda las fronteras nacionales (Dryzek y Pickering, 2019: 69) y una concepción abierta y dinámica de la sostenibilidad medioambiental (Arias Maldonado, 2013; Dryzek y Pickering, 2019: 88-91). La sostenibilidad abierta resalta su carácter normativo y no técnico: existen distintas formas de hacer perdurables en el tiempo las relaciones entre sociedad y naturaleza, y dichas formas deben persuadir públicamente sin excluir a otras del debate. Por su parte, la sostenibilidad dinámica elimina de su horizonte la pretensión, ya obsoleta, de retornar a las condiciones de un mundo desprovisto de la huella y el daño humanos, situado en la era preindustrial.

Según Schlosberg, los movimientos por la justicia medioambiental son relevantes porque redefinen e integran dos conceptos centrales de la teoría política: la justicia y el pluralismo. Se verá por separado de qué manera lo harían, para examinarse después su validez.

Observando la evolución de la teoría política contemporánea, Schlosberg corrobora incompatibilidades entre dos conceptos de justicia: la justicia como distribución de bienes sociales y la justicia como reconocimiento de la diferencia y la identidad. La primera, pensada con mayor profundidad por Rawls, se circunscribe a requerimientos materiales y universales. La segunda, de carácter «postmaterial» y promovida de distinta manera por Axel Honneth (1995) y Charles Taylor (1994), está ligada al reconocimiento del hecho diferencial y la identidad de grupos sociales menoscabados. A estas concepciones, Schlosberg añade una tercera: la justicia como proceso y participación, y que se da cuando existe un procedimiento adecuado en el que todos los sujetos y sus necesidades se tienen en cuenta, mediante su integración activa.

A tenor de la práctica reivindicativa de los movimientos por la justicia medioambiental, Schlosberg afirma que estos albergan el potencial de hacer compatibles las tres concepciones de la justicia. Si esto se cumpliera, su impacto podría ser doble: una unión entre el concepto, previamente integrado, de justicia con el de medio ambiente, cubriendo una falla en la academia (véase una excepción en Dobson, 1998); y el establecimiento de las bases de un «proyecto político comprensivo» (Schlosberg, 1999: 78), que vaya más allá de reivindicaciones de grupos particulares.

La segunda —y menor a efectos analíticos— contribución de los movimientos por la justicia medioambiental sería la redefinición del concepto de pluralismo. Los sistemas políticos liberales se caracterizan por hacer valer este principio. Sin embargo, para Schlosberg estos movimientos resaltan la insatisfacción de esta concepción convencional al mostrar, en su organización y su práctica, los siguientes elementos (Schlosberg, 2003: 69): una unidad sin uniformidad, expresada en objetivos comunes que, sin embargo, no suprimen diferencias internas; una organización y una comunicación intersubjetivas y en red, a través de estructuras descentralizadas y no jerárquicas, y respeto

agonístico, intra y extra grupal, que trascendería la dicotomía entre consenso y polarización.

Aplicando los requerimientos antropocénicos de reflexividad, las expectativas de Schlosberg no se verían cumplidas. Dryzek (2013: 203) resalta que estos movimientos de base, surgidos en Estados Unidos en los años ochenta, se articulan disparmente a través de heteróclitas estructuras reticulares. Además, sus reivindicaciones se atienen a problemáticas particulares y coyunturales: una mayor exposición a gases tóxicos por parte de las comunidades afroamericanas, por su proximidad residencial a vertederos, y otros peligros medioambientales (Tokar, 2018: 17). Aunque este impulso inicial fue replicado por otras minorías étnicas, extendiendo los ámbitos de reivindicación de estos movimientos, puede inferirse lo siguiente.

En primer lugar, estos movimientos carecían de una visión sistémica y global de estas problemáticas. Sin embargo, dado que fueron replicados por comunidades de otras regiones del planeta (Schlosberg y Collins, 2014: 10), pueden concederse progresos respecto a su alcance global. Pero esto no afecta a lo importante: no se percibe una concepción de justicia transnacional y, además, la expansión geográfica de estos movimientos no implica necesariamente progresar hacia una visión más sistémica de los problemas. En conclusión, Estados rígidos institucionalmente o bajo coordenadas holocénicas podrían satisfacer sus reivindicaciones.

En segundo lugar, esta ausencia de una visión plenamente global y sistémica se traduce en otra aún más importante: no se atisba una concepción de la sostenibilidad medioambiental, abierta o no. Para cumplir sus objetivos, estos movimientos podrían prescindir de ella. Pero si la pretensión es que desempeñen un papel activo, en la esfera formativa propugnada por Dryzek y Pickering, en la provisión de argumentos para catalizar cambios institucionales satisfactorios, evidentemente aquella se ve truncada.

A finales del siglo pasado, los principales representantes de los movimientos por la justicia medioambiental en Estados Unidos se hicieron eco del problema sacionatural más representativo de nuestra era: el cambio climático. De ahí surgen los movimientos por la justicia climática, que durante la década siguiente se expandieron a través de tres grandes oleadas (Tokar, 2018: 17-19) que rápidamente superan los confines nacionales. En la evolución de estos movimientos, se producen importantes progresos cognitivos respecto a los anteriores.

El primero es una mayor cercanía entre los presupuestos de estos movimientos y las afirmaciones procedentes de los expertos. Uno de los hitos más importantes (Tokar, 2018: 14-15) es la afinidad entre la premisa más importante de estos movimientos y los resultados del cuarto y el quinto informe del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2007, 2014): el aumento de la temperatura media del planeta afecta en mayor

medida a determinadas grupos de población. Concretamente, a aquellos más vulnerables por motivos geográficos, económicos y políticos. Esta comunicación entre conocimiento experto y activismo es aún más palpable en los movimientos más actuales: Extinction Rebellion (ER, 2019) y Fridays for Future (FFF, 2019). Este último, abanderado por Greta Thunberg, sostiene como uno de sus principios base la unidad de actuación bajo el cobijo de los resultados científicos sobre el estado del sistema terrestre.

El segundo es que estos movimientos sí tienen una visión global y progresivamente sistémica del problema que enfrentan. En buena medida, la propia naturaleza del cambio climático, que trasciende los parámetros convencionales del espacio y del tiempo, favorece este hecho. Pero las causas no son simplemente externas a los movimientos. Esto queda reflejado a través de dos hitos: la Red por la Acción Climática y la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático. La primera fue una de las organizaciones globales que señaló a la industria fósil como causante principal del cambio climático, criticando a su vez las soluciones tecnológicas y de mercado a esta problemática; esto cristalizó en una declaración pública del movimiento durante la COP15 de Copenhage, que expresó una demanda coherente y explícita a los organismos internacionales (Klimaforum, 2009). La segunda, que tuvo lugar en Cochabamba en 2010, ahonda en esta visión: los modelos económicos y las leyes vigentes serían la raíz de los problemas socionaturales, haciendo más vulnerables a sus efectos a determinados grupos de población (World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth, 2010).

Dadas estas premisas, era de esperar que esgrimiesen reivindicaciones asociadas a la justicia redistributiva, en forma de dotación de recursos a esos grupos (Schlosberg y Collins, 2014: 10)², con vistas a afrontar con mayores garantías el reto de la adaptación al cambio climático. Esta reivindicación ya es portadora de una visión de la justicia transnacional que, tras la Conferencia de Cochabamba, se considera incompatible con cualquier forma de economía de mercado.

Esta concepción de la justicia y un mayor respaldo del conocimiento experto arrojan un balance ambiguo respecto a la cuestión de la incertidumbre. Este concepto puede ser entendido de dos maneras: como probabilidad de

² Si bien los movimientos por la justicia climática poseen una visión sistémica de la que carecen sus antecesores, ello no implica que estos no formularan demandas firmes y concretas a organizaciones internacionales. La mayor muestra son los movimientos por la justicia medioambiental en la Unión Europea, que lograron influir en la regulación comunitaria de los alimentos transgénicos, así como de los químicos y fertilizantes (véase Della Porta y Parks, 2015).

acontecimientos asociados al cambio climático, y como manera de interpretar los resultados políticos.

En cuanto a la primera, la cercanía con la evidencia de los informes del IPCC también se traduce en el empleo común del principio de precaución: la amenaza de daños irreversibles, aun sin estar probada de manera concluyente, conmina por sí misma a anticiparlos y a prevenirlos (United Nations, 1992: 8). La segunda es más problemática. En una sociedad sostenible, la justicia redistributiva no parte de las certidumbres del Holoceno: no se conoce con seguridad cómo responderían los sistemas naturales a determinadas acciones humanas (Stumpf *et al.*, 2015: 7446). Esto no es suficientemente tenido en cuenta por los participantes en la Conferencia de Cochabamba, en tanto parten de un hecho tomado por cierto: las políticas de compensación internacional —de los países del norte al sur global— implementadas por economías que abandonan su organización socioeconómica vigentarían en exclusiva un mundo sostenible, justo y por debajo de sus umbrales de seguridad —un planeta por debajo de los dos grados de aumento respecto a la época preindustrial, entre otros rasgos (World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth, 2010)—.

Esto último remite directamente a la concepción de la sostenibilidad que buena parte de los movimientos ya incorporan desde la Conferencia de Cochabamba. Su fruto más reconocible, la Declaración de los Derechos de la Madre Tierra, parte de un supuesto central: cualquier sociedad sostenible es incompatible con el antropocentrismo, la economía de mercado en cualquiera de sus expresiones y con el crecimiento económico, dado que han conducido a la humanidad a la insostenibilidad y a una concepción patrimonial del entorno natural (Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y la Madre Tierra, 2010). De aquí se desprende una concepción de la sostenibilidad cerrada: con independencia de su orientación normativa, su forma y requerimientos definitivos están dados de antemano. Sin embargo, esta concepción cerrada, en sus múltiples versiones —entre ellas, también la versión tecnocrática del desarrollo sostenible— no es apta para un mundo desestabilizado; excluye, directa o indirectamente, de la deliberación opciones planteadas que no converjan con los puntos de partida de la Declaración, cuya sucesora (Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Defensa de la Vida, 2015) continúa este planteamiento.

La concepción estática de la sostenibilidad es una inercia que parte de la comunidad científica ha contribuido a acentuar. Destaca al respecto la noción de «fronteras planetarias» (Röckstrom *et al.*, 2009) que, como indican Dryzek y Pickering (2019: 90), tiene como referencia comparativa un mundo caracterizado por condiciones holocénicas. Retornar a este último es el objetivo político

de la activista de Extinction Rebellion Hazel Healy (ER, 2019: 167-168): un mundo sostenible, a su juicio neutro en CO₂ en 2025, requeriría en los países desarrollados un confinamiento energético para las próximas dos décadas. Este confinamiento incluiría una restricción drástica del transporte y la movilidad, y llegaría a su fin en 2040, fecha en la que el rendimiento de las energías renovables —llegando al 50 % del uso de energía actual— podría atenuarla.

En resumen, las esperanzas cognitivas de Schlosberg respecto a los movimientos por la justicia medioambiental y sus sucesores aún están por cumplirse para poder suscribir su planteamiento. Si bien ya incorporan buena parte de los requerimientos reseñados, aún quedan dos fundamentales: una mayor consciencia de la incertidumbre de resultados en su concepción de la justicia y una concepción, abierta y dinámica, de la sostenibilidad. Incluso suponiendo que lograsen cumplir estos requerimientos, su rol en la esfera formativa no consistiría en algo que quienes ejercen la teoría política tienen como vocación fundamental: la creación de nuevos conceptos. Si bien los movimientos analizados podrían enriquecer dichos conceptos o señalar sus ángulos muertos, en última instancia no ejercen un nivel de abstracción superior, requerido para esta tarea creativa. En este rol se encuentra la iniciativa teórica, de la que los movimientos carecen.

V. CONCLUSIONES

¿Implica el Antropoceno cambios en la forma de concebir la teoría política en relación con su fin práctico? El presente texto ha tratado de responder a este interrogante, mediante la comparación de dos distintos planteamientos sobre el particular. Se ha defendido la preferencia por la teoría como catalizador de herramientas conceptuales y argumentativas que sirvan a otros agentes para promover cambios sociales en favor de un abordaje más apropiado de los retos que plantea la nueva era. Debe tenerse en cuenta que hay que evitar un énfasis excesivo en las instituciones, así como mantener criterios lógicos y epistemológicos propios de una formulación teórica, normativa o no. Asimismo, la preeminencia de estos criterios no supone necesariamente un obstáculo para alcanzar un equilibrio reflexivo público, clave para estrechar lazos entre la teoría y la acción políticas.

La preferencia por la teoría también se debe a las deficiencias que presenta su alternativa. Tales deficiencias se resumen en la incapacidad, por parte de los movimientos por la justicia medioambiental y por la justicia climática, de cumplir los siguientes requerimientos cognitivos básicos que el Antropoceno trae consigo: una mayor consciencia de la incertidumbre y la provisionalidad de los resultados políticos; y una concepción de la sostenibilidad abierta y dinámica.

Huelga, en todo caso, mencionar tres puntos finales. En primer lugar, la incompatibilidad de las dos posturas analizadas no ha de darse por hecha en toda circunstancia. Así lo afirma implícitamente John Meyer cuando presenta sumariamente ambas perspectivas (2008: 786). Asimismo, la preferencia por uno u otro enfoque no implica un compromiso con discursos medioambientales particulares; tampoco con opciones morales concretas relativas a los riesgos que entraña el Antropoceno (véase Arias Maldonado, 2018:151-154; 2016: 806-807; 2015: 123-127). Muestra de ello es la preeminencia de posiciones ecosocialistas en uno y otro sentido, de la que son representantes De-Shalit o autores como Tim Luke (1999). Más allá de los ecos de Marx —la teoría como forma de praxis—, cabría preguntarse por qué otras tradiciones de pensamiento o discursos medioambientales no han tratado esta cuestión de manera sistemática.

Finalmente, es necesario recordar que la unión entre teoría y práctica no deja de ser un desiderátum. Y no podría ser de otra forma; en tanto condición de posibilidad de la teoría política, la distancia que media entre ella y el mundo en que pretende incidir nunca desaparecerá. Los entramados políticos, y menos en el Antropoceno, jamás alcanzarán tal grado de satisfacción que hagan fútil la labor de la teoría política; al menos, si se define como un ejercicio de abstracción de las condiciones existentes a través de la creatividad conceptual. Por tanto, la desaparición de su razón de ser —la culminación satisfactoria de su aspiración práctica— no es sino un ideal regulativo. El Antropoceno acentúa este hecho.

Bibliografía

- Arias Maldonado, M. (2013). Rethinking Sustainability in the Anthropocene. *Environmental Politics*, 22 (3), 428-446. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.765161>.
- Arias Maldonado, M. (2015). *Environment and Society. Socionatural relations in the Anthropocene*. London: Springer.
- Arias Maldonado, M. (2016). El giro antropocénico. Sociedad y medio ambiente en la era global. *Política y Sociedad*, 53 (3), 795-814. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2016.v53.n3.49508.
- Arias Maldonado, M. (2018). *Antropoceno. La política en la era humana*. Madrid: Taurus.
- Arias Maldonado, M. (2020). Bedrock or social construction? What Anthropocene science means for political theory. *The Anthropocene Review*, 7 (2), 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2053019619899536>.
- Arias Maldonado, M. y Trachtenberg, Z. (2019). Introduction. En M. Arias Maldonado y Z. Trachtenberg (eds.). *Rethinking the Environment for the Anthropocene. Political Theory and Socionatural Relations in the New Geological Epoch* (pp. 1-16). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203731895-1>.
- Aristóteles (2005). *Ética a Nicómaco*. Madrid: Alianza.

- Castree, N. (2019). The Anthropocene. *Global Change Science: Expertise, the Earth, and the Future of Humanity*. En F. Biermann y E. Lövbrand (eds.). *Anthropocene Encounters. New Directions in Green Political Thinking* (pp. 25-49). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108646673.002>.
- Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Defensa de la Vida (2015). *Declaración Final de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Defensa de la Vida*. Disponible en: <https://bit.ly/36tMH7t>
- Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y la Madre Tierra (2010). *Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra*. Disponible en: <https://bit.ly/38bqGLb>
- Crutzen, P. (2006). The Anthropocene. En E. Ehlers y T. Krafft (eds.). *Earth System Science in the Anthropocene* (pp. 13-18). Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag. Disponible en: https://doi.org/10.1007/3-540-26590-2_3.
- Crutzen, P. y Stoermer, E. (2000). The Anthropocene. *Global Change Newsletter*, 41, 17-18.
- Della Porta, D. y Parks, L. (2015). Contentious politics in the EU. En J. M. Magone (ed.). *Routledge Handbook of European Politics* (pp. 857-872). New York: Routledge.
- De-Shalit, A. (1997). Down to earth environmentalism. En N. Fotion y J. Heller (eds.). *Contingent Future Persons* (pp. 123-137). Boston: Kluwer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-94-011-5566-3_10.
- De-Shalit, A. (2000). *The Environment: Between Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Dobson, A. (1998). *Justice and the Environment. Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*. Oxford; New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198294956.001.0001>.
- Dryzek, J. (2013). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. (2016). Global environmental governance. En T. Gabrielson, C. Hall, J. M. Meyer y D. Schlosberg (eds.). *The Oxford Handbook of Environmental Political Theory* (pp. 533-546). Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. y Pickering, J. (2019). *The politics of the Anthropocene*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Dryzek, J., Honig, B. y Phillips, A. (2008). Introduction. En J. Dryzek, B. Honig y A. Phillips (eds.). *The Oxford Handbook of Political Theory* (pp. 3-41). Oxford: Oxford University Press.
- Extinction Rebellion (2019). *This is not a Drill: An Extinction Rebellion Handbook*. London: Penguin UK.
- Freedon, M. (2015). *Liberalism. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Fridays for Future (2019). *Lausanne Climate Declaration*. Disponible en: <https://bit.ly/3Lm-ffyw>
- Gabrielson, T., Hall, C., Meyer, J. M. y Schlosberg, D. (2016). Introduction. En T. Gabrielson, C. Hall, J. M. Meyer y D. Schlosberg (eds.). *The Oxford Handbook of Environmental Political Theory* (pp. 3-14). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199685271.013.44>.
- Gray, J. (2002). *Straw Dogs. Thoughts on Human and Other Animals*. London: Granta Books.

- Haraway, D. (2016). *Staying with the Trouble. Making Kin in the Cthulucene*. Durham; London: Duke University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv11cw25q>.
- Honneth, A. (1995). *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2007). *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers*. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Isaac, J. C. (1995). The Strange Silence of Political Theory. *Political Theory*, 23, 636-652. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591795023004005>.
- James, A. (2005). Constructing Justice for Existing Practice: Rawls and the Status Quo. *Philosophy and Public Affairs*, 33 (3), 281-316. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2005.00034.x>.
- Klimaforum (2009). Klimaforum: A People's Declaration on Climate Change. Disponible en: <https://bit.ly/3Dft3aY>.
- Luke, T. (1999). *Capitalism, Democracy, and Ecology: Departing From Marx*. Urbana: University of Illinois Press.
- MacIntyre, A. (1988). *Whose Justice? Which Rationality*. London: Duckworth.
- Malm, A. (2016). *Fossil Capital. The Rise of Steam Power and the Roots of Global Warming*. London; New York: Verso.
- McKibben, B. (1989). *The End of Nature*. New York: Random House.
- Meyer, J. M. (2008). Political Theory and the Environment. En J. Dryzek, B. Honig y A. Phillipps (eds.). *The Oxford Handbook of Political Theory* (pp. 773-791). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548439.003.0042>.
- Meyer, J. M. (2019). Vocations of (environmental) political theory in the Anthropocene. En M. Arias Maldonado y Z. Trachtenberg (eds.). *Rethinking the environment for the Anthropocene* (pp. 67-81). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203731895-5>.
- Miller, D. (1999). *Principles of Social Justice*. London; Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Nussbaum, M. (1996). Lawyer for Humanity: Theory and Practice in Ancient Political Thought. En I. Shapiro y J. W. Decew (eds.). *Theory and Practice* (pp. 181-215). New York: New York University Press.
- Ovejero, F. (2015). Teoría y práctica en la teoría política. En I. Wences (comp.). *Tomando en serio la teoría política* (pp. 293-327). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ovejero, F. (2020). *Sobrevivir al naufragio*. Barcelona: Página Indómita.
- Rawls, J. (2000). *Law of peoples*. Cambridge; London: Harvard University Press.
- Rawls, J. (2005). *A Theory of Justice*. Cambridge; London: Belknap Press.
- Röckstrom, J. et al. (2009). A Safe Operating Space for Humanity. *Nature*, 461 (7263), 472-475. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/461472a>.
- Sangiovanni, A. (2008). Normative Political Theory. A Flight from Reality? En D. Bell (ed.). *Political Thought and International Relations* (pp. 219-240). Oxford: Oxford University Press.

- Schlosberg, D. (1999). The Justice of Environmental Justice: Reconciling Equity, Recognition, and Participation in a Political Movement. En A. Light y A. De-Shalit (eds.). *Moral and Political Reasoning in Environmental Practice* (pp. 77-106). Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Schlosberg, D. (2003). *Environmental Justice and the New Pluralism*. New York: Oxford University Press.
- Schlosberg, D. (2005). Environmental and Ecological Justice: Theory and Practice in the United States. En J. Barry y R. Eckersley (eds.). *The State and the Global Ecological Crisis* (pp. 97-116). Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Schlosberg, D. y Collins, L. B. (2014). From environmental to climate justice: climate change and the discourse of climate justice. *Wires Clim. Change* 5, 359-374. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/wcc.275>.
- Schlosberg, D., Collins, L. B. y Niemeyer, S. (2017). Adaptation policy and community discourse: risk, vulnerability, and just transformation. *Environmental Politics*, 26 (3), 413-437. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1287628>.
- Stears, M. (2005). The Vocation of Political Theory. Principles, Empirical Inquiry and the Politics of Opportunity. *European Journal of Political Theory*, 4 (4), 325-350. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885105055981>.
- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O. y Ludwig, C. (2015a). The Trajectory of the Anthropocene. *The Anthropocene Review*, 2 (1), 81-98. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2053019614564785>.
- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O., Ludwig, C., Richardson, K., Rockström, J. et al. (2015b). Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science*, 347 (6223), 736. Disponible en: <https://doi.org/10.1126/science.1259855>.
- Stumpf, K. H., Baumgärtner, S., Becker, C. U. y Sievers-Glotzbach, S. (2015). The Justice Dimension of Sustainability: A Systematic and General Conceptual Framework. *Sustainability*, 7, 7438-7472. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su7067438>.
- Taylor, C. (1994). *Multiculturalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt7snkj>.
- Tokar, B. (2018). On the evolution and continuing of the climate justice movement. En T. Jafry (ed.). *Routledge Handbook of Climate Justice* (pp. 13-25). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315537689-2>.
- United Nations (1992). United Nations Convention on Climate Change. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf.
- Waldron, J. (1996). What Plato Would Allow. En I. Shapiro y J. W. Decew (eds.). *Theory and Practice* (pp. 138-178). New York: New York University Press.
- Williams, B. (2005). *In the Beginning was the deed. Realism and moralism in political argument*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Wolin, S. S. (1969). Political Theory as a Vocation. *The American Political Science Review*, 63 (4), 1062-1082. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1955072>.
- World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth (2010). *People's Agreement of Cochabamba 2010*. Disponible en: <http://pwccc.wordpress.com/2010/04/24/peoples-agreement/>.

EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL Y SU ARTICULACIÓN EN LAS INTEGRACIONES SUPRAESTATALES¹

The principle of interterritorial solidarity
and its articulation in supranational integrations

MIGUEL ÁNGEL SEVILLA DURO

Universidad de Castilla-La Mancha
MiguelAngel.Sevilla@uclm.es

Cómo citar/Citation

Sevilla Duro, M. Á. (2022).

El principio de solidaridad interterritorial y
su articulación en las integraciones supraestatales.

Revista de Estudios Políticos, 196, 39-68.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.02>

Resumen

A lo largo de este trabajo se pretende hacer una aproximación al principio de solidaridad interterritorial por medio de un estudio comparado de su configuración legal, doctrinal y jurisprudencial. Con ello se trata de poner de manifiesto la importancia de articular concreciones eficaces del principio en las integraciones supraestatales. Para este fin se analiza la conformación del principio en las principales integraciones de los cinco continentes y se defiende la necesidad de articularlo en

¹ Esta publicación se ha realizado con la financiación del Ministerio de Universidades a través del programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU19/00310). El trabajo se enmarca en los proyectos de investigación «Solidaridad y participación de los entes territoriales periféricos en las integraciones económicas supraestatales (aplicación de los resultados a Castilla-La Mancha)» (IP1: María Luz Martínez Alarcón, IP2: José Luis García Guerrero), financiado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los Fondos FEDER (SBPLY/19/180501/000048) y «Democracia y solidaridad en las integraciones económicas» (IP1: José Luis García Guerrero, IP2: María Luz Martínez Alarcón), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER2017-83596-R).

su manifestación económica en aras de hacer frente a los embates de la globalización. Finalmente, se argumenta por qué los mecanismos de solidaridad solamente se han implementado con éxito en la Unión Europea.

Palabras clave

Solidaridad; integración supraestatal; regionalismo; supranacionalismo; Unión Europea.

Abstract

The aim of this paper is to approach the principle of interterritorial solidarity by means of a comparative study of its legal, doctrinal and case law configuration. In doing so, the objective is to highlight the importance of articulating the principle in an effective way in supranational integrations. To this end, it analyses how the principle has been shaped in the main integrations of the five continents. It also argues for the need to articulate it in its economic manifestation in order to cope with the onslaught of globalization. Finally, it elucidates why solidarity mechanisms have only been successfully implemented in the European Union.

Keywords

Solidarity; supranational integration; regionalism; supranationalism; European Union.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NATURALEZA Y ESTRUCTURA DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. III. PRINCIPALES CONCRECIONES DE LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA. IV. LA ARTICULACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LAS INTEGRACIONES SUPRAESTATALES: 1. Estructura y configuración del principio. 2. Comparativa de mecanismos de solidaridad y su aplicación en los cinco continentes. V. VALORACIONES CONCLUSIVAS. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo nace del interés de la ciencia constitucional por la articulación del principio de solidaridad interterritorial como medio para paliar o reducir las desigualdades existentes entre las partes constitutivas de una unidad territorial. Concretamente, se pretende analizar la configuración del principio de solidaridad en las integraciones supraestatales², habida cuenta de que se constatan grandes desequilibrios entre los Estados parte de todas ellas, especialmente en las que menos han profundizado.

La importancia de este estudio radica en su pretensión de construir y argumentar una aproximación general al principio de solidaridad interterritorial por medio del análisis inductivo de las concreciones del principio en las integraciones supraestatales más relevantes de los cinco continentes.

A la luz de lo expuesto, y partiendo de la articulación que se ha hecho del principio en los Estados compuestos, se pretende dar respuesta a dos interrogantes. Primero: por qué es imprescindible que existan mecanismos

² Siguiendo la tesis de García Guerrero, pese a que la doctrina mayoritaria —por influjo del inglés— utiliza el término «integración supranacional», parece más adecuado «integración supraestatal» en la medida en que existen Estados plurinacionales (2017: 117). También son muchos los autores que añaden el adjetivo «económicas» para caracterizarlas, pero no parece siempre correcto si lo que se pretende es hacer un análisis en abstracto de la categoría, pues algunas integraciones —como la Unión Africana— no han dado relevancia al elemento económico hasta avanzar en su proceso de profundización. Tampoco parece oportuno usar el término «regionales» por cuanto muchas de ellas trascienden de las fronteras geográficas tradicionalmente consideradas (TPSEP o RCEP), sin perjuicio de la complejidad de convenir sobre cuál es el ámbito territorial sobre el que se extiende cada región.

de solidaridad en las integraciones supraestatales tanto si se pretende profundizar en ellas como si simplemente se procura atenuar los embates causados por la globalización. Segundo: por qué la Unión Europea (UE) ha sido la única integración supraestatal capaz de crear y mantener mecanismos de solidaridad y cómo estos la fortalecen en el marco de las relaciones multilaterales.

II. NATURALEZA Y ESTRUCTURA DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Como tradicionalmente se ha advertido, la solidaridad es una noción mucho más fácil de intuir que de delimitar y definir dado su contenido, alcance y aplicación; y si ello es así con carácter general, aún lo es más cuando, incorporada a un texto constitucional, se convierte en un auténtico principio vertebrador del ordenamiento jurídico (De Juan y Peñalosa, 1979: 191). Esta labor se complica todavía más si hablamos de integraciones supraestatales cuyas normas constitutivas carecen de rango constitucional.

Habiéndose superado ya épocas no tan lejanas en que algunas Constituciones no trascendían de la mera exposición de fórmulas voluntaristas con principios reducidos a expresiones sin relevancia jurídica, las normas fundamentales actuales estipulan la obligatoriedad y vinculación a los poderes públicos en su consecución (De la Cruz Rodríguez, 2000: 542), pues, analizada desde una óptica jurídica, la solidaridad ha de trascender el circunscrito espacio moral y sociológico. Sin embargo, como acertadamente argumenta Solozabal (2019: 430-431), no puede afirmarse con rotundidad si la solidaridad se debe evaluar como un principio institucional o axiológico, pues aunque tiene efectos institucionales en tanto, por ejemplo, puede orientar o modular las competencias de los tres poderes clásicos, su base es axiológica en la medida en que se vincula a exigencias provenientes de un plano ideológico. Por este motivo, debe analizarse más a la luz de su relación con valores como la fraternidad o el patriotismo constitucional que desde la óptica de su virtualidad para asegurar la homogeneidad entre los entes territoriales, sin perjuicio de que debe presidir las relaciones de unidades tanto de base corporativa como de base territorial.

Contemporaneizando la construcción clásica de Duguit (1901: 55 y ss.), es posible definir la solidaridad como un principio en virtud del cual resultan exigibles determinados comportamientos dirigidos a alcanzar unos intereses comunes generales a todas las partes de una misma unidad superior. De este modo, en un sentido positivo implica comportamientos activos que faciliten la consecución de objetivos generales por todas las partes (tanto los entes constitutivos como el poder central de la unidad); y en un sentido negativo impide la maximización de intereses particulares contrarios a los comunes generales.

La solidaridad no debe entenderse como un principio político ni como un mero valor ético, sino como un principio jurídico constitucional que ha de vincular a todos los poderes de un Estado o integración supraestatal³. Con todo, la indeterminada formulación de este principio aboca a que los específicos deberes y obligaciones que impone deban precisarse tanto por otros preceptos del propio texto constitucional como —con verdadera concreción— en el plano legal y jurisprudencial.

Aunque el principio parece reconducible a una noción única en lo esencial, es posible identificar dos dimensiones distintas del mismo: una de carácter individual o cívico, llamada interpersonal, y otra de cariz territorial o comunitario, que se puede adjetivar como interterritorial.

La solidaridad interpersonal se conjuga en las relaciones entre los ciudadanos de un determinado territorio, vinculando sus derechos y deberes en el marco de la armónica convivencia del conjunto de la sociedad. En línea con el principio de igualdad, esta dimensión interpersonal pretende evitar la fragmentación social y/o comunitaria y reforzar los enlaces recíprocos; y es inscindible del componente colectivo, pues para hacer efectiva la cooperación de los individuos con sus conciudadanos hay que partir de la óptica de valores compartidos —siguiendo a Weber, una «acción social racional con arreglo a valores» (1994: 20)—. Esta visión comunitarista ligada al *demos*⁴ está basada en orientaciones axiológicas socialmente vinculantes que han de venir dadas por la Constitución de cada Estado o, en el plano supraestatal, por la norma suprema de la integración.

Por su parte, la dimensión interterritorial del principio de solidaridad alude a las relaciones de ámbito interregional que deben producirse en razón de los lazos de interdependencia de los entes constitutivos de una unidad. Estos pasan a compartir derechos y deberes correlatos en forma de relaciones de auxilio y respeto mutuo, y subordinan sus actos a la obtención de los intereses de la unidad en la que se integran.

Ambas dimensiones se retroalimentan y, en virtud del principio de igualdad, cada una requiere de la otra para su correcta articulación. La solidaridad interterritorial es imprescindible para alcanzar las tres concreciones del

³ Ha de matizarse esta afirmación en el sentido de que los tres poderes solo aparecen en las integraciones que avanzan de la unión aduanera al mercado común; no en los acuerdos de libre comercio ni en las uniones aduaneras incipientes.

⁴ Entendido como la necesidad de los Estados —y, particularmente, de las integraciones—, de hallar y generar un consenso e identidad de pertenencia a un unidad mayor y heterogénea. Pese a que el análisis del *demos* escapa al objeto de este estudio, conviene recordar que puede fundarse en una combinación de razones históricas, culturales, lingüísticas, políticas, sociológicas e incluso económicas.

principio de igualdad que condicionan las obligaciones derivadas de la solidaridad interpersonal: primero, la exigencia de una calidad mínima y equitativa en bienes esenciales y prestaciones del Estado; segundo, una cierta armonización en la protección de los derechos sociales en todos los entes que forman parte de una unidad; finalmente, la igualdad en el acceso a las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Para lograr su cumplimiento son fundamentales las transferencias de fondos entre los entes territoriales —sean directas o indirectas y a través de cualesquiera mecanismos—; y es aquí donde la solidaridad interpersonal es un requisito de la interterritorial, pues el pago de tributos, principal fuente de financiación, no lo llevan a cabo los territorios, sino los ciudadanos. Por todo ello, si la necesidad de conjugar la solidaridad interterritorial con la interpersonal es importante en el marco de los Estados descentralizados, se torna aún más significativa en las integraciones supraestatales por su heterogénea realidad. En este sentido, acierta Tajadura Tejada (2010: 44) al afirmar que un examen del principio constitucional de solidaridad enfocado exclusivamente desde la perspectiva de la organización territorial del Estado resulta insuficiente⁵.

Expuesta esta importante conexión entre ambas dimensiones, son las concreciones de la dimensión interterritorial las que interesa conocer a efectos de este estudio. Un análisis inductivo de las mismas posibilita categorizarlas en tres manifestaciones que impregnan los ordenamientos contemporáneos e interesan a la ciencia constitucional: una política, una jurídica y otra económica⁶.

En primera instancia, la solidaridad tiene una importante trascendencia política por cuanto es el fundamento de la ordenación territorial de los Estados o integraciones. Muestra de ello es cómo la configuración de este principio en España se orientó para tratar de evitar que la división entre nacionalidades y regiones marcara aún más la diferencia entre las zonas geográficas pobres y las ricas o desarrolladas, que coincidirían básicamente con las nacionalidades⁷. En el

⁵ Ello se avala, entre otros muchos ejemplos, con la Sentencia 75/1992, de 28 de febrero, de la Corte Constitucional italiana (*Considerato in diritto* 2), en la que se afirma que la solidaridad interpersonal, como «principio fundamental del ordenamiento jurídico», se encuentra vinculada al principio de dignidad de la persona humana, por lo que es premisa para la existencia de la solidaridad interterritorial. Con todo, parte de la doctrina italiana ha considerado a la solidaridad no como principio, sino como valor o *dettato morale* (dictado moral); por todos, Galeotti (1996).

⁶ Esta compartimentalización, atribuible a Pagenkopf (1981: 37-44), proviene de lo que la doctrina alemana ha calificado como «pluralidad de manifestaciones» (*Die mannigfachen Emanationen des Finanzausgleichs*).

⁷ Así lo expone Solozabal Echavarria (2019: 430), que añade otro importante ámbito donde se aprecia la manifestación política del principio: la integración cultural. La

paradigma supraestatal, la manifestación política de la solidaridad cobra especial relevancia a la luz de los pretendidos marcos constitucionales creados en algunas integraciones, que están más próximos a la noción nominal de Constitución que a la normativa —en terminología de Loewenstein—.

En segundo lugar, la solidaridad tiene una relevante manifestación jurídica en tanto muchos principios que se proponen como nuevos e independientes —por ejemplo, en el seno del neoconstitucionalismo latinoamericano— no son más que proyecciones singulares de ella. De esta forma, al analizar las concreciones del principio de solidaridad se pueden identificar una pluralidad de significantes que, pese a poseer algunas variaciones, guardan como núcleo semántico una acepción similar correspondiente a ideas que exteriorizan el significado de auxilio, igualdad y cooperación recíproca, amén de una lógica de sintonía de intereses y una relación de interdependencia entre las partes⁸.

La tercera y última manifestación, la económica, interesa a la ciencia constitucional por cuanto la solidaridad contribuye a corregir las desigualdades y desequilibrios entre partes de una unidad superior a través de la redistribución de la riqueza y la actividad pública de ingreso y gasto⁹.

En línea con estas manifestaciones, el primero de los presupuestos esenciales para la articulación constitucional de la solidaridad interterritorial es, como la lógica indica, la existencia de una unidad —Estado o integración— cuyas partes hayan de interrelacionarse política, jurídica y económicamente. El segundo presupuesto consiste en el establecimiento de una serie de obligatorias exigencias de coordinación y eficacia ligadas al deber de lealtad a las decisiones generales (*Bundestreue*¹⁰), en términos similares al federalismo

solidaridad es expresión de la misma, y el despliegue de las subculturales nacionales en el ámbito del conjunto del Estado enriquece el patrimonio cultural de la ciudadanía.

⁸ Como nota discordante, y siguiendo a Contipelli (2015: 47-55), conviene no confundir la solidaridad con la caridad, pues existen dos rasgos diferenciales entre ambas: la reciprocidad y la obligatoriedad. Por una parte, la caridad va ligada a la realización de un acto no por un deber jurídico sino en base a una disposición de carácter moral derivada de la libre y espontánea voluntad y sin ninguna contrapartida de la parte beneficiada. Por otro lado, la solidaridad es inherente a los mencionados atributos de reciprocidad y obligatoriedad, ya que atribuye derechos y deberes correlatos a las partes involucradas, haciendo que las ventajas generadas a un ente por la realización de un sacrificio ajeno estén condicionadas al cumplimiento de ciertas garantías.

⁹ Con profundidad y especial atención al debate doctrinal comparado, *vid.* Falcón y Tella (1986: 40-51).

¹⁰ La *Bundestreue*, a veces identificada como *bundesfreundliche Verhalten*, puede ser definida, en línea con la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 28

cooperativo, de tal modo que el incumplimiento de las mismas esté sujeto a consecuencias jurídicas. Ello implica que la solidaridad no solo se concrete y exija en el plano horizontal, esto es, entre los diferentes entes territoriales; sino también en el plano vertical, tanto desde el centro hacia la periferia —unidad-entes— como a la inversa —entes-unidad—, no solo por una cuestión de justicia formal, sino por practicidad, eficacia y efectividad¹¹.

Habida cuenta de lo anterior, podemos extraer una regla: a mayor descentralización —o integración en el caso supraestatal—, más solidaridad se requiere, pues sus concreciones contribuyen a dar cumplimiento a las concreciones del resto de principios ligados a la descentralización: unidad (por el avance hacia la simetría y la igualdad entre entes territoriales), autonomía (por el desarrollo de los entes más desfavorecidos y el paso de la dependencia a la interdependencia¹²) y cooperación¹³ (por la mejora de las

de febrero de 1961, como el «comportamiento favorable a la Federación». No debe entenderse como una obligación unilateral de los Estados miembros (*Länder*) respecto del Estado central (*Bund*), sino como la fidelidad obligatoria de ambas partes (*Bund* y *Länder*) al principio federal.

¹¹ Reformulando la tesis de Lipset sobre las instituciones (1988: 67-72), la pervivencia y la continuidad (C) de una integración supraestatal viene dada por una conjunción de eficacia (E) —entendida como el grado en que da cumplimiento a sus competencias según la percepción de la mayoría de los ciudadanos— y legitimidad (L) —entendida como su capacidad para engendrar y mantener la creencia de que es el ente jurídico más apropiado para el bienestar de la sociedad y los Estados—. De este modo, es posible imaginar un juego de suma cero donde la eficacia y la legitimidad posibilitan o no la continuidad de una determinada integración: $E + L = C$. Si la legitimidad o la eficacia descienden, la otra ha de acrecentarse en igual medida; pues si ambas caen, la continuidad de la integración supraestatal está en peligro. De este modo, la articulación vertical de la solidaridad es esencial tanto para reforzar la legitimidad de la integración como para fortalecer su eficacia por medio del correcto ejercicio de sus competencias. Sobre la diferencia entre los planos vertical y horizontal del principio, *vid.* Arban (2017: 252-259).

¹² Podría argumentarse la difícil compatibilidad entre la autonomía de los entes territoriales y las exigencias financieras que les impone el principio de solidaridad. Sin embargo, ambas nociones son perfectamente compaginables en la medida en que existan mecanismos adecuados de compensación y coordinación (Falcón y Tella, 1986: 39). Esto es lo que la doctrina alemana, desde Hensel (1922), ha denominado *Finanzausgleich*.

¹³ En función del marco jurídico-constitucional, en ocasiones se alude a coordinación, interrelación o lealtad constitucional en lugar de a cooperación. Sin perjuicio de que la lealtad constitucional tiene un componente de obligatoriedad mayor que la cooperación —y esta, a su vez, vincula más que la coordinación y la interrelación—, las concreciones de todas ellas son similares.

relaciones interterritoriales y la obligatoriedad de la colaboración recíproca). Solo una adecuada configuración de todos ellos a la luz de las concretas circunstancias de cada Estado o integración permitirá el desarrollo democrático de la unidad y de cada una de sus partes.

III. PRINCIPALES CONCRECIONES DE LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

La indeterminación del principio de solidaridad en los marcos constitucionales trae como resultado la posibilidad de articularlo de formas muy diferentes en función de tres elementos: las necesidades territoriales, la voluntad política de los diferentes actores y la vinculatoriedad e imposición de la autoridad central sobre los entes periféricos. Consecuentemente, antes de analizar las diversas concreciones del principio en perspectiva supraestatal se torna necesario realizar un estudio de los marcos estatales, donde el desarrollo de la solidaridad ha sido mucho más profuso y específico. En este escenario, con independencia de la denominación y alcance con que se dote, la solidaridad ocupa una posición preminente en los Estados descentralizados, donde el dictado constitucional ha sido desarrollado por doctrina, legislación y jurisprudencia.

En Estados Unidos la aceptación jurisprudencial del principio de solidaridad parte directamente de la literalidad del texto constitucional, que consagró el federalismo dual, razón por la que el rol de los estados en la articulación de estos mecanismos es de gran trascendencia. Por consecuencia, la Corte Suprema no dudó en señalar el carácter solidario de los poderes ejercidos en el interior de los Estados Unidos ya desde comienzos del siglo xx¹⁴; y en esta línea, el recurso a la *General Welfare Clause*, sentenciado en 1936, permitió de forma indirecta el desarrollo de un poder federal ilimitado «para hacer efectiva la solidaridad»¹⁵.

¹⁴ *Moke v. United States*, 1913: «Los estados y la Nación tienen esferas diferentes de jurisdicción [...] pero debemos pensar que somos un pueblo y que los poderes [...] están destinados a ser ejercidos [...] con el fin de promover el bienestar general, material y moral».

¹⁵ *United States v. Butler*, 1936. No debe perderse de vista que las cuestiones relativas al Estado de bienestar son de desarrollo legislativo, y por ende están sujetas a restricciones políticas, ideológicas y presupuestarias no necesariamente ligadas a la solidaridad (Galeotti, 1996: 6). Ello se ilustra jurisprudencialmente en *Lindsey v. Normet* (1972), donde la Corte Suprema afirmó que: «[...] La Constitución no proporciona recursos judiciales para todas las enfermedades sociales y económicas». En paralelo, la Corte

Quizá el ejemplo reciente más paradigmático de las concreciones de la dimensión interterritorial de la solidaridad en los Estados Unidos se produjo tras la caída de Detroit, cuna de la industria automovilística norteamericana, que llegó a ser la cuarta ciudad en población de todo el país. Su quiebra tras la crisis financiera de la pasada década fue la mayor de un municipio en la historia de la Federación. Cuando Detroit se declaró en suspensión de pagos, acogiéndose al capítulo nueve del Código de Bancarrota de Estados Unidos, el estado de Michigan creó un plan —avalado judicialmente— para reestructurar mediante mecanismos de solidaridad (esencialmente préstamos con un tipo de interés controlado) 7000 de los 18000 millones de dólares de deuda de la ciudad, así como para invertir 1700 millones en mejorar servicios y atraer empresas (Turbeville, 2013: 14-21). El rescate a Detroit estuvo guiado por el principio de cooperación consagrado en el art. 9.16.4 de la Constitución del Estado¹⁶.

En la actualidad, y desde la State and Local Fiscal Assistance Act (1972) de Richard Nixon, la solidaridad en Estados Unidos se hace efectiva a través de subvenciones (*grants*) y programas de distribución de ingresos condicionados (Special Revenue Sharing) o incondicionados (General Revenue Sharing). Estos mecanismos difieren, esencialmente, en función de la intensidad del control ejercido por el Gobierno, que se reforzó notablemente durante la era Trump¹⁷. Asimismo, el Gobierno federal también brinda asistencia a los estados en forma de préstamos, programas de seguros y mediante las disposiciones recogidas en el código impositivo (Tax Code)¹⁸. Todo ello

Suprema ha rehusado interpretar la *due process clause* y la *equal protection clause* de un modo conducente a obligar a los estados a proporcionar un umbral mínimo de servicios públicos (*vid.* Murphy, 1979: 742).

¹⁶ «[...] The legislature shall have the power to prescribe and to limit the procedure, terms and conditions for [...] obtaining and making state loans, and for the repayment of loans» («El legislador tendrá la facultad de prescribir y limitar los procedimientos, términos y condiciones para obtener y otorgar préstamos estatales y para el reembolso de préstamos»). En base a este precepto, el Estado administró la ciudad de Detroit hasta diciembre de 2014, momento en el que le impuso un plan de ajuste y un control sobre las cuentas que perduró hasta 2017.

¹⁷ El expresidente republicano estipuló la rebaja o supresión de una parte sustancial de los programas de distribución de ingresos en el presupuesto del año fiscal 2021 (pp. 13-17). Disponible en: <https://bit.ly/3DloWu3>.

¹⁸ Los dos mecanismos principales del Tax Code son las deducciones de impuestos estatales y locales y los Tax-Preferred Bonds, que implican la emisión de bonos por parte de los Gobiernos estatales y locales con un tratamiento fiscal preferencial del Gobierno federal si se destinan a financiar actividades gubernamentales (Actas del Congreso 112 del Comité Senatorial de Finanzas de 2012, pp. 3-16).

lleva a que en la pasada legislatura el Ejecutivo de la Federación proporcionara a los Gobiernos estatales y locales cerca de 730 000 millones de dólares por año fiscal, lo que representa en torno a un tercio de la financiación total de estos entes (Beebe, 2019: 1).

A la cabeza en la implementación de mecanismos de solidaridad en Norteamérica se encuentra el sistema constitucional canadiense, donde el éxito de la configuración federal del Estado se puso de relieve a raíz de la Resolución adoptada por el Parlamento de diciembre de 1981 —que enfatiza en la compensación de los desequilibrios interterritoriales— y la Constitution Act de 1982. La parte III de la Constitution Act se dedica a la igualdad y las disparidades regionales, y dispone, en línea con los principios del federalismo cooperativo, que los Ejecutivos y Legislativos federales y provinciales se comprometen a promover la igualdad de oportunidades para el bienestar de los canadienses, propiciar el desarrollo económico para reducir la disparidad y proporcionar servicios públicos esenciales de igual calidad para toda la ciudadanía (art. 36.1). Estos tres objetivos son, precisamente, las tres concreciones del principio de igualdad citadas *supra* que conectan las dimensiones interpersonal e interterritorial de la solidaridad.

De igual modo, el Gobierno central y el Parlamento de Canadá asumen el compromiso de hacer los pagos de compensación necesarios para dotar a los Gobiernos provinciales de los ingresos suficientes para que se encuentren en situación de asegurar los servicios públicos por medio de un nivel de presión fiscal similar (art. 36.2). Hay tres grandes concreciones de esta manifestación: por un lado, el Sistema de Nivelación canadiense, a través del cual los territorios con una capacidad fiscal por debajo de un estándar marcado a partir de cinco provincias (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia) reciben subvenciones niveladoras con el objetivo de aumentar sus ingresos hasta ese estándar; por otro lado, la Territorial Formula Financing, un sistema de transferencias incondicionadas del Gobierno federal a Yukón, Nunavut y los territorios del Noroeste, las tres provincias con más dificultades para garantizar una prestación adecuada de los servicios públicos¹⁹; finalmente, el Equalization Program, un sistema de reducción de asimetrías centrado en las provincias con menor capacidad para generar ingresos fiscales²⁰. En razón de lo expuesto, pese a que la constitución canadiense no alude expresamente a la lealtad federal, la Corte Suprema la ha articulado con meridiana

¹⁹ La previsión del fondo para el año fiscal 2021 según el Departamento de Finanzas canadiense es de cerca de 4400 millones de dólares. Disponible en: <https://bit.ly/3NrWjpp>.

²⁰ La previsión del Equalization Program para 2021 es de en torno a 22 000 millones de dólares (*ibid.*).

claridad en su jurisprudencia al afirmar en un sentido negativo que «tanto los poderes federales como los provinciales deben ser respetados, y un poder no puede ser utilizado de manera que eviscere a otro», y en un sentido positivo, que «el federalismo exige que se establezca un equilibrio [...] que permita tanto al Parlamento federal como a las legislaturas provinciales actuar eficazmente en sus respectivas esferas»²¹.

En referencia a Iberoamérica, es necesario mencionar dos iniciativas con mecanismos de solidaridad que, pese a concebirse en perspectiva supraestatal, son ajenas a las integraciones: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (fundada en 2011) y la Alianza Estratégica entre la Unión Europea y los Países de Latinoamérica y del Caribe (de 1999). Ambas tienen una clara inspiración en los mecanismos europeos y en la primera de ellas se hace un llamado explícito a la solidaridad entre los países latinoamericanos sobre la base de la existencia de semejanzas; de forma análoga, en la Alianza Estratégica se alude directamente a un interés por fomentar la integración entre los países de Iberoamérica sobre la base de un valor compartido como la solidaridad (Sierra, 2013: 104-105). En todo caso, los mecanismos creados en ambas integraciones, dado su escaso nivel de desarrollo, tienen una mínima relevancia en los Estados parte.

En el continente europeo probablemente sea Alemania el Estado en el que el principio de solidaridad ha sido objeto de un mayor desarrollo doctrinal y jurisprudencial, precisamente por su imbricación con la mencionada *Bundestreue*. Pese a que la Ley Fundamental de Bonn no recoge expresamente este principio, en su art. 104.a, confiere a la Federación la posibilidad de conceder ayuda financiera a los estados; y estipula en su art. 106.3 la necesidad de una cierta uniformidad en los servicios públicos y derechos sociales, entendida como una escasa variación en las condiciones vitales de los ciudadanos, no como una nivelación total y absoluta. Con mayor concreción, el art. 107.2 consigna la solidaridad implícitamente al disponer que «la desigual capacidad financiera de los *Länder*» debe quedar «debidamente compensada», pero no es posible alterar el «principio de ordinalidad», definido como la posición de los *Länder* en el ranking de capacidad financiera (Heun, 2008: núm. marg. 31).

Los esfuerzos de la doctrina y la jurisprudencia alemana se ha focalizado en una doble dirección al delimitar la solidaridad: por un lado, para obligar a los *Länder* a actuar positivamente en el desarrollo de sus competencias propias en el

²¹ Sentencia de 22 de diciembre de 2011, caso *Reference re Securities Act*, par. 7. De forma parecida, en su Sentencia de 31 de mayo de 2007, caso *Canadian Western Bank v. Alberta*, par. 42 *in fine*, remarcó «la importancia de la cooperación entre los actores gubernamentales para garantizar que el federalismo funcione con flexibilidad».

caso de que tal actuación sea necesaria para la buena gestión del conjunto federal; por otro lado, limitando la discrecionalidad de los *Länder* en el ejercicio de sus propias competencias, imponiéndoles la obligación de hacerlas efectivas sin lesionar el interés común ni de la Federación ni de los demás miembros (Schwartz-Liebermann, 1979: 769 y ss.). La construcción jurisprudencial clásica del principio de lealtad constitucional hecha por el Tribunal Constitucional Federal sostiene que el conjunto de las relaciones entre el poder central y los *Länder* —y de estos entre sí— está determinado por el deber constitucional no escrito de observar «un comportamiento favorable a la Federación» (BVref. G.E., I, p. 131; 12, p. 254). Por todo ello, el sistema de subvenciones de nivelación alemán obliga a los *Länder* con mayor PIB per cápita a ceder y/o transferir recursos a los *Länder* con menor capacidad económica, si bien tras la reforma constitucional de 2017 (con entrada en vigor el 1 de enero de 2020) esta obligación se atenúa en pos de una mayor centralización. Además, existen subvenciones suplementarias del Gobierno federal a estos *Länder*, que, por otro lado, también se benefician de políticas de redistribución de los ingresos derivados de impuestos indirectos (Bosch Roca, 2006: 107-108).

Como contrapunto a la precisa ordenación constitucional alemana, en Italia debe destacarse lo dispuesto en el art. 2 de la Costituzione de 1947 —primer texto constitucional en recoger explícitamente la solidaridad—, así como en los párrafos 3 y 5 del art. 119, que prevén, el primero, la existencia de fondos de nivelación para los territorios con menor capacidad contributiva per cápita; y el segundo, recursos complementarios para promover el desarrollo económico, la cohesión social y la solidaridad y reducir los desequilibrios socioeconómicos (Massa Gallerano, 2021: 113-115). En la interpretación de este precepto, la Corte Constitucional italiana no ha sido proclive a distinguir la manifestación política de la solidaridad de la económica, y no ha profundizado en el concepto «porque estos principios abstractos dicen muy poco hasta que no surge una necesidad concreta de emplearlos» (Pizzorusso, 1981: 202). En todo caso, sí ha tenido ocasiones para acudir al fundamento del principio, como en la Sentencia 65/1979, donde argumentó que la solidaridad impregna la materia de prevención y asistencia social (art. 38 de la Constitución) —de forma similar a lo que se desprende de su más reciente jurisprudencia en materia de pensiones y seguridad social (Sentencia 173/2016 y ss.), donde se enfatiza en la dimensión interpersonal del principio—. Lo mismo sucedió en su Sentencia 92/1981, donde se recurrió a la solidaridad como punto de apoyo constitucional para el resarcimiento de los daños derivados de la guerra.

En Reino Unido, como consecuencia del paulatino y tenue proceso de descentralización, la solidaridad no se puede considerar como un mecanismo de efectiva y plena aplicación en términos interterritoriales. *De facto*, el sistema

de financiación de las entidades locales se basa en transferencias estatales y redistribución de recursos; y Gales, Escocia e Irlanda del Norte se han venido financiando mediante transferencias no condicionadas (*assigned budget*). En la práctica, estos mecanismos prevén la asignación de una contribución estatal a cada ente territorial —proporcional a su nivel de gasto— para desempeñar las funciones sociales que tenga asignadas, garantizando, a nivel local, una prestación uniforme de los servicios (Massa Gallerano, 2011: 173 y ss.).

La constitución francesa —y la doctrina del Conseil constitutionnel en su interpretación— enfatiza esencialmente en la dimensión interpersonal del principio, lo que parece consecuente con su tradición constitucional, habida cuenta de que para muchos autores el primer reconocimiento jurídico-político del principio se remonta al Marqués de Condorcet y al proceso revolucionario de finales del s. XVIII (De Lucas, 1994: 18).

La noción genérica de solidaridad aparece recogida de forma preponderante en el preámbulo de la Constitución de 1958. Su contenido se plasma, como ejemplo, en la Decisión 87-237 DC, de 30 de diciembre, del Conseil constitutionnel, cuyo considerando 22 afirma que al desarrollar el principio de solidaridad nacional el legislador debe velar por que la diversidad de regímenes indemnizatorios instituidos no entrañe una quiebra del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas. En el mismo sentido, en la Decisión 97-393 DC, de 18 de diciembre, se estipula que el texto constitucional exige la puesta en práctica de una política de solidaridad en favor de la familia, quedando la concreción de esta a discrecionalidad del legislador.

Finalmente, la Constitución española estructura la dimensión interterritorial del principio no solo en el art. 2 CE, sino específicamente en el art. 138.1 CE²², y, de manera aplicada, en los arts. 156.1 CE²³ y 158.2 CE²⁴. La solidaridad se descubre también en la idea de equilibrio regional presente en el art. 40.1 CE, donde se aboga por una distribución más equitativa de la renta regional

²² «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad [...] velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español [...]». Una de las mayores críticas doctrinales a este precepto es la confusión entre el principio de solidaridad y la igualdad en el acceso a las condiciones básicas (Entrena Cuesta, 2001: 2406 y ss. y la bibliografía por él citada).

²³ Como sintetiza Fernández Segado (2012: 155), en el art. 156.1 CE se condiciona la autonomía financiera de las CC. AA. en el ejercicio de sus competencias a que respeten el principio de solidaridad en su dimensión interpersonal («solidaridad entre todos los españoles»), que opera como límite de dicha autonomía.

²⁴ En el art. 158.2 CE se recurre a la solidaridad como criterio teleológico que justifica la existencia de los fondos de compensación destinados a gastos de inversión, cuya finalidad última es corregir los desequilibrios económicos interterritoriales (*ibid.*).

y personal. Asimismo, el art. 131.1 CE habilita al Estado para llevar a cabo el planeamiento de la actividad económica general con diversos objetivos, entre los que se encuentran equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial²⁵.

De estos preceptos deriva un notable desarrollo y concretización del legislador ordinario y el Tribunal Constitucional. Específicamente, se ha de resaltar la doctrina del Constitucional que sostiene que la solidaridad vincula, además de al Gobierno central, a las comunidades autónomas²⁶, quienes han de articularla conforme a las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía²⁷; y estos últimos no pueden contener criterios que desvirtúen o limiten la atribución de la garantía del principio de solidaridad al Estado²⁸. De este modo, cuando una comunidad ejercita sus competencias no solo debe atender a su propio interés, sino que también ha de ponderar las consecuencias que puedan derivarse de dicho ejercicio para las demás²⁹. En todo caso, la consecución del interés general de la nación, confiada al poder central del Estado, determina que sea este quien haya de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad³⁰.

El desarrollo legislativo de lo expuesto se ha llevado a cabo por los arts. 2 y 16 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)³¹; y con mayor detalle, por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, que creó los principales instrumentos encaminados a dotar de eficacia el principio de solidaridad y corregir los desequilibrios económicos interterritoriales: el fondo de compensación y el fondo complementario.

IV. LA ARTICULACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LAS INTEGRACIONES SUPRAESTATALES

A pesar de que alguna literatura jurídica llamó la atención hace décadas sobre los conflictos que la globalización podría ocasionar a la ciencia constitucional y al concepto de Estado-nación (De Vega, 1998; o Habermas, 2008,

²⁵ Esta disposición puede considerarse una plasmación especial del principio constitucional de solidaridad (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1).

²⁶ STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 11.

²⁷ STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 6.

²⁸ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131.

²⁹ SSTC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 7, *in fine*.

³⁰ STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5, *in fine*.

³¹ El art. 2.2 obliga expresamente a cada comunidad autónoma a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

entre otros), todavía no se ha estudiado con profundidad la relación de retroalimentación entre las integraciones supraestatales y la globalización. Por un lado, las integraciones son resultado —quizá el más palpable— de la globalización económica; y por otro, son a su vez motor de la misma en tanto contribuyen a facilitar el comercio y las inversiones internacionales. Por la razón expuesta, aunque la mayoría de los estudios sobre las integraciones supraestatales muestran directa o indirectamente la necesidad de acomodar el principio de solidaridad en estas, todavía no se ha definido tal cuestión ni estudiado las concreciones constitucionalmente adecuadas del mismo.

Las integraciones supraestatales se podrían definir como estructuras jurídico-políticas fruto de uniones entre Estados que, por medio de una mayor o menor profundidad y simetría, tratan de alcanzar un doble objetivo: *ad intra*, la creación de una zona o asociación económico-política en cuyo seno se garanticen la democracia y los derechos y libertades y se aspire al libre comercio; *ad extra*, cierta coordinación geopolítica y el establecimiento de unas reglas comerciales más o menos comunes.

En 2019 se demostró que eran 33 las integraciones supraestatales vigentes en el mundo, amén de otras 4 pendientes de entrar en vigor y una más paralizada (Sevilla Duro y García Guerrero, 2019: 612-615). De estas 33 integraciones, 20 eran acuerdos de libre comercio entre Estados, 12 uniones aduaneras y una era un mercado común en transición hacia la unidad económica y monetaria supraestatal: la UE³². Todas ellas, en consonancia con los Estados y las organizaciones económicas, habían dado lugar a 431 acuerdos comerciales en el mundo, de los cuales 308 estaban en vigor y 123 aún no se encontraban vigentes.

Si se pretende profundizar en la integración y avanzar desde un acuerdo de libre comercio hacia una unión aduanera (el segundo tipo de integración), un mercado común (el tercer escalafón), e incluso una unidad económica y monetaria supraestatal (la mayor forma de integración), ello se ha de hacer a través de una relativa uniformidad en las características jurídicas, políticas y económicas de los Estados parte de la integración. Una excesiva heterogeneidad impediría el correcto funcionamiento tanto de los mecanismos intergubernamentales como de los supraestatales, que difícilmente serían creados y dotados de las competencias necesarias para el progreso de la integración. Por todo ello, para alcanzar mayor equilibrio y simetría interterritorial de cara a avanzar con garantías y evitar modelos disfuncionales o a varias velocidades, es imprescindible articular el principio de solidaridad en las integraciones supraestatales.

³² Además, existían 19 organizaciones económicas dotadas de personalidad jurídica y con capacidad para promover y firmar acuerdos *ad extra*.

1. ESTRUCTURA Y CONFIGURACIÓN DEL PRINCIPIO

La aplicación de este principio en el plano supraestatal ha de partir obligatoriamente de la existencia de vínculos de interdependencia que lejos de distanciar a los Estados parte los incluya en la realización recíproca de sus deberes de colaboración. En este sentido surge una primera dificultad relativa a la conjugación de las prioridades nacionalistas de cada uno de los Estados con los intereses comunes de la entidad supraestatal, cuestión que se agudiza en los Estados fuertemente descentralizados en cuyo seno existan movimientos regionalistas y/o nacionalistas³³.

Tales prioridades derivan de la demostración empírica de que cada Estado afronta riesgos inciertos y muy particulares a la hora de integrarse en un proyecto supraestatal. No obstante, hay una regla elemental que puede mitigar las hipotéticas contingencias: cuanta mayor simetría y armonía jurídico-constitucional haya entre los Estados que se integran, menores serán los embates que reciban al integrarse³⁴. Así pues, se torna esencial configurar un sistema efectivo de mecanismos de armonización y reequilibrio que permita afrontar con mayor seguridad las futuras coyunturas, que afectan especialmente a los Estados de menor capacidad económica y productiva y, por extensión, al conjunto de la integración.

³³ No se niega que las particularidades de cada Estado puedan justificar la adopción de arreglos jurídico-institucionales diferenciados —dentro de los límites del principio de igualdad— para atribuirles una autonomía ligada a la especificidad de sus intereses y una mayor protección y respeto de su diversidad. Ello contribuiría, por un lado, a evitar la aparición de políticas de corte antintegracionista; y por otro, a una relativa hegemonización cultural de la sociedad —entendida en términos *gramscianos*— en torno a un sentimiento de pertenencia no solo a su grupo nacional sino también a una propuesta de formación y desarrollo de un proyecto constitucional conjunto que albergue los intereses de todos los miembros de la integración.

³⁴ De manera más explícita y tomando la democracia como referencia, García Guerrero (2017: 136) extrae dos reglas aplicables a la primera fase de la globalización, que se corresponde con los acuerdos comerciales suscritos entre dos o más Estados con la intención de constituir una integración supraestatal o un área comercial común. La primera regla apunta a que cuanto mayor es la sintonía ideológica de las constituciones económicas de los Estados que se integran, menos sufre la democracia. La segunda regla indica que a medida en que se profundiza en la integración, más sufre la democracia, aunque los efectos se atenúan o incrementan en virtud de la primera regla. En un plano similar se ubica el famoso trilema de Rodrik (2012), que afirma la existencia de un necesario debilitamiento de la democracia, la soberanía o la globalización económica si se intentan conjugar las tres en el mismo espacio-tiempo, algo que para el autor es imposible, pues como máximo, solo pueden concurrir dos de ellas.

Un análisis inductivo de las concreciones de la solidaridad en el paradigma supraestatal nos permite diferenciar los dos planos ya referidos. Por un lado se encuentra la compensación horizontal entre Estados miembros —similar al referido sistema de subvenciones de nivelación alemán—; por otro, la compensación vertical entre la integración y los Estados parte —llamada por algunos autores «solidaridad transnacional» (Sangiovanni, 2013: 234-238)—³⁵, que es una manifestación del principio de autonomía. Ambas vertientes, lejos de entrar en conflicto, han de compatibilizarse y coexistir como complementarias.

En esta tesitura, la solidaridad encierra unas exigencias de coordinación y eficacia que, junto a los requerimientos del principio de lealtad constitucional, se orientan a la consecución de los objetivos propuestos por el tratado constitutivo de la integración. Ello es así dado que el cumplimiento de tales metas es indispensable para la preservación del pacto asociativo interestatal, pues en caso contrario se corre un serio riesgo de estancamiento de la integración (constatable en la Comunidad Andina de Naciones —CAN— o el Mercado Común del Sur —MERCOSUR—).

La dinámica actual de las integraciones es cada vez más tendente a estructuras supraestatales en lugar de intergubernamentales (con la notable excepción del MERCOSUR), una mayor profundización e, incluso, la persecución de una forma federal (Kumm *et al.*, 2019); y en este punto, su forma de ser ya no solo pasa por la voluntad política o el anhelo de estabilidad regional, sino especialmente por la coordinación de estrategias macroeconómicas que pongan de relieve las necesidades y aspiraciones de los Estados parte. Todo ello depende de la lealtad constitucional respecto del derecho de la integración. Dicho de otro modo: el principio de lealtad constitucional es un presupuesto necesario para que pueda darse el de solidaridad; y para que la lealtad constitucional se haga efectiva es necesario que los Estados acepten y asuman el derecho de la integración —provenga de un ordenamiento propio o esté integrado en los estatales—, así como que las instituciones de la integración ostenten cierto poder coactivo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas ante la eventual negativa o inactividad de los Estados. Este es el punto más conflictivo, pues en no pocas ocasiones se ha visto como una inadmisibles cesión de soberanía, especialmente en las integraciones en etapas poco desarrolladas.

La lealtad constitucional y la solidaridad deben encontrarse netamente implícitas en el marco constitucional de cada integración, y sus concreciones

³⁵ Esta vertiente, de carácter estrictamente financiero, está ejemplificada en el mencionado art. 138.1 de la Constitución española, cuyo contenido es extrapolable *mutatis mutandis* al panorama supraestatal.

han de desplegarse en el conjunto del derecho derivado, estableciendo deberes jurídicos específicos para los Estados miembros³⁶. Esta articulación de ambos principios, tanto dentro como fuera de las fronteras estatales, se torna condición *sine qua non* al constituir una integración supraestatal (Brunkhorst, 2003: 16-18), pues sin ellos se debilitaría paulatinamente la legitimidad y eficacia de las instituciones y, por extensión, de cualesquiera autoridades políticas o jurídicas que pudieran exigir a los Estados miembros el cumplimiento del derecho supraestatal.

2. COMPARATIVA DE MECANISMOS DE SOLIDARIDAD Y SU APLICACIÓN EN LOS CINCO CONTINENTES

En la actualidad, la integración más avanzada del mundo es la Unión Europea, que se consolida como el único proyecto supraestatal que ha logrado perfeccionar el mercado común y avanzar hacia la unidad económica y monetaria. Es por ello por lo que se han producido más y mejores concreciones del principio de solidaridad en la UE que en las restantes integraciones.

El artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) denomina «cláusula de solidaridad» a la posibilidad de que la Unión y los Estados actúen conjuntamente «para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros» o «para prestar asistencia a un Estado miembro en caso de catástrofe natural o de origen humano». El contenido de dicha cláusula ya se puso en funcionamiento, de manera previa a la entrada en vigor del TFUE, tras los atentados terroristas de Madrid en marzo de 2004.

De igual modo, se habla de solidaridad en materia de defensa, inmigración y fronteras en el art. 80 TFUE; y el art. 122 TFUE establece que el Consejo podrá decidir, «con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros», medidas adecuadas a la situación económica si surgieran dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía.

³⁶ No parece oportuno alterar la construcción que a este respecto han hecho el Tribunal Constitucional alemán y el Tribunal Constitucional español, y que debe extrapolarse a las instancias supraestatales: «La lealtad constitucional debe presidir las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial» y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado descentralizado (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7, y con matices, BVref. G.E., I). Un ejemplo de ello se encuentra en la literalidad del art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea, que afirma que «la Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros», imponiendo así a los Estados un deber de lealtad a las decisiones generales.

En términos puramente económicos, la solidaridad parte de que en la Unión coexisten países con un alto PIB per cápita con otros en peor situación económica. Por tanto, el principio se concreta en mecanismos de nivelación en favor de los segundos mediante subvenciones de ámbito material concreto: Fondos Estructurales de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), Fondo de Cohesión, y Fondos de iniciativa de empleo juvenil (FIEJ)³⁷.

Mención especial requiere el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), destinado a financiar las intervenciones que fueran necesarias en caso de catástrofes naturales graves. El FSUE se creó como respuesta a las grandes inundaciones del verano de 2002 en Europa Central y con él se pretendía poner en marcha diferentes programas de recuperación y conservación en las regiones siniestradas tanto de los Estados miembros como de Estados que estaban negociando su entrada. Desde entonces se ha utilizado en casi un centenar de catástrofes de 23 países de la UE —y otro más en vías de adhesión— a través de una inversión de más de 6500 millones de euros³⁸. Desde 2021 el FSUE se integra en la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia de la UE, un fondo habilitado para destinar hasta 1200 millones de euros anualmente y nutrido del presupuesto general de la Unión³⁹. La pandemia de la COVID-19 ha transformado el ámbito de aplicación del FSUE, que ahora está enfocado a financiar todo tipo de actuaciones o

³⁷ El último presupuesto plurianual de la Unión Europea (2014-2020) dotó al FEDER de cerca de 279 000 millones de euros, al FSE de casi 121 000 millones, al FEADER de 151 000, al FEMP de 8000, al Fondo de Cohesión de 74 000 y a los FIEJ de 10 000 millones de euros.

³⁸ Los últimos paquetes de ayudas del FSUE se han destinado a Croacia, tras el reciente terremoto de Zagreb (638,7 millones de euros), y Polonia, a raíz de las inundaciones de junio de 2020 en la región de Podkarpacie, (7 millones de euros). España ha recibido fondos en 5 ocasiones: dos en casos de incendio, una inundación, un terremoto y el desastre petrolero del *Prestige*. Una recopilación pormenorizada de todas las actuaciones está disponible en: <https://bit.ly/3uvKMHu>.

³⁹ La Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia se creó por medio del Reglamento 2020/2093, de 17 de diciembre, en el que también se reestructuran dos fondos más: por un lado, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (150 millones de euros), previsto para brindar apoyo a los trabajadores que queden desempleados a causa de los efectos de la globalización (deslocalización, cierre de factorías en la UE...); por otro, la reserva de ajuste al Brexit (5000 millones de euros para el presente presupuesto plurianual), destinada a los Estados más afectados por la salida del Reino Unido del mercado común.

medidas destinadas a mitigar los efectos de la pandemia. Junto a este se despliega el fondo Next Generation EU, dotado con 750 000 millones de euros para paliar los efectos económicos y sociales de la pandemia. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, su partida más importante, consta de 672 500 millones, un tercio de los cuales son subvenciones directas.

Por último, es importante remarcar el enorme impacto que han tenido en la eurozona las aportaciones del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), un organismo intergubernamental que actúa de forma permanente en salvaguardia de la estabilidad financiera en la zona euro⁴⁰.

Todo lo expuesto muestra que no puede surgir una verdadera estabilidad en la integración —máxime en situaciones de crisis económica, social o sanitaria— si las desigualdades socioeconómicas entre Estados parte se convierten en estructurales y no existen mecanismos de solidaridad para remediarlas⁴¹. De esta forma, la UE debe aproximarse a lo que la Ley Fundamental de Bonn llama «uniformidad de los niveles de vida» (art. 106.3), que no es otra cosa que un rango de variación en las condiciones de vida social lo suficientemente aceptable desde la perspectiva de la justicia distributiva; sin considerar la nivelación de las diferencias culturales (Habermas, 2012: 348).

La configuración del principio de solidaridad en todas las demás integraciones está claramente influenciada por la experiencia europea, pero a diferencia de en la UE, la articulación del principio en las demás rara vez trasciende de meras iniciativas políticas más o menos voluntariosas. Pese a su menor incidencia en la concreción de la solidaridad, también deben ser analizadas las otras dos integraciones que caminan o han caminado hacia el mercado común: el MERCOSUR y la CAN, además de las integraciones más grandes en

⁴⁰ El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) fue creado por el Consejo Europeo en 2011 mediante la modificación del art. 136.3 TFUE, sustituyendo al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y al Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF). Su labor pasa por apoyar a los Estados parte que sufren dificultades económicas —o corren riesgo serio de sufrirlas— emitiendo títulos de deuda para financiar préstamos u otras formas de ayuda. Desde su puesta en funcionamiento ha prestado 295 000 millones de euros (2,5 veces más que el FMI en plena coyuntura económica entre 2011 y 2015). De ellos, 153 000,2 millones han ido destinados al rescate de cinco Estados: Chipre (6000,3 millones), Irlanda (17 000,7), Portugal (26 000), España (41 000,3) y Grecia (61 000,9). *Vid.* Zoppè y Dias (2019).

⁴¹ Así lo ha insinuado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea —generalmente en litigios sobre protección de los derechos de los trabajadores— en numerosas ocasiones: STJCE de 23 abril de 1991, C-41/90, asunto *Höfner*; STJCE de 17 de febrero de 1993, C-159/91 y C-160/91, asunto *Poucet et Pistre*; y STJCE de 28 de abril de 1998, C-120/95, asunto *Decker*.

términos poblacionales en la actualidad: la Unión Africana y la ASEAN. Con ello tendríamos una sucinta pero clarificadora perspectiva de la situación en África, Asia, Europa e Iberoamérica, a lo que se añadirá un breve análisis de la realidad de Oceanía para completar una panorámica global.

En relación con el MERCOSUR, su Consejo aprobó las decisiones núm. 34/06 y 33/07 para la elaboración de un Plan para la Superación de las Asimetrías basado en los principios de solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas prácticas. La latente crisis financiera ha derivado en que esta iniciativa se topa tanto con impedimentos políticos —agravados por la naturaleza intergubernamental de la integración— como con una coyuntura económica que inutilizó las propuestas del Consejo.

Tiene una mayor relevancia el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que entró en vigor con las Decisiones núm. 45/04 y 18/05 y fue reconfigurado con la núm. 01/10. Su objetivo es financiar proyectos que mejoren la situación socioeconómica de los Estados parte a través de la donación no reembolsable de hasta el 85% de su coste. En la práctica, el FOCEM ha tenido un carácter más simbólico que práctico, contribuyendo al desarrollo de cerca de cincuenta proyectos muy concretos —mayoritariamente de creación y mejora de infraestructuras—, gozando de un aporte de en torno a 1000 millones de dólares desde su creación. Los principales beneficiados han sido Paraguay y Uruguay, que aportando menos del 2% de la cuantía total del fondo reciben entre el 35% y el 45%⁴².

En paralelo al FOCEM existen otros fondos sectoriales de menor entidad como el fondo de financiamiento del sector educacional, el fondo de agricultura familiar y el fondo de garantías para micro, pequeñas y medianas empresas. Los Estados parte del MERCOSUR aportan anualmente cerca de 130 millones de dólares para la financiación de estos mecanismos⁴³, cifra que parece insuficiente si se pretenden realizar cambios estructurales reales. Muestra de ello es que las asimetrías en el grado de desarrollo de los Estados (medidas a través del PIB per cápita) han aumentado desde la consecución de la unión aduanera (CEPAL, 2019: 18-22⁴⁴).

⁴² Dato extraído del informe de la unidad técnica del FOCEM sobre el funcionamiento del fondo durante su primera década (p. 4). Disponible en: <https://bit.ly/3JYRqMA>.

⁴³ De acuerdo con los últimos datos disponibles (*ibid.*), de los 127 millones de dólares consignados, Brasil aporta 70 (55,12%) y recibe 11,55 (9,09%), Argentina aporta 27 (21,26%) y recibe 11,55 (9,09%), Venezuela aporta 27 (21,26%) y recibe 11,5 (9,06%), Uruguay aporta 2 (1,57%) y recibe 36,96 (29,1%) y Paraguay aporta 1 (0,79%) y recibe 55,44 (43,65%).

⁴⁴ El estudio de la CEPAL se realiza considerando los precios constantes de la moneda nacional, por lo que obvian los efectos de la inflación, especialmente notorios en Argentina.

Distinto desarrollo existe en la CAN⁴⁵, donde la referencia a la solidaridad surge del art. 1 del Acuerdo de Cartagena de 1969, donde se estipula como objetivo de la Comunidad «fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros». También se alude a la solidaridad en la Decisión 458 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se consagra como un valor (no como un principio) que debe inspirar la política exterior común de la integración.

En términos de nivelación financiera, la CAN ha dado forma al Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado en 1978 con el nombre de Fondo Andino de Reservas. En la actualidad engloba, además de a esta integración, a Costa Rica (desde 2001), Uruguay (2008) y Paraguay (2015), y persigue la estabilidad de los Estados parte mejorando su posición externa mediante el fortalecimiento regional⁴⁶. En 2020 contó con 2689 millones de dólares de presupuesto, si bien se habían previsto 3938 millones⁴⁷.

La integración más grande del mundo es la Unión Africana (UAfr), formada por cincuenta y cinco Estados del continente habitados por más de 1300 millones de personas⁴⁸, que pasó a remplazar a la extinta Organización para la Unidad Africana (OUA) en mayo del 2001. Su tratado constitutivo establece como primer objetivo de la integración, en el art. 3.a), «alcanzar una mayor unidad y solidaridad entre los países y pueblos de África». Ello es muestra de la prioridad otorgada a este principio en la fundación de la Unión, si bien no se concibe tanto en términos económicos como de cohesión social,

⁴⁵ Aunque antaño se erigió como la integración más avanzada del mundo tras la UE, hoy en día incluso ha quebrado su unión aduanera a causa de la falta de mecanismos de equilibrio entre los Estados y el proceso de avances y retrocesos políticos que comenzó en 1995 (García Guerrero, 2019: 99).

⁴⁶ El FLAR persigue tres objetivos elementales: brindar apoyo a la balanza de pagos de los Estados parte otorgando créditos a corto, medio y largo plazo con recursos aportados por los bancos centrales; contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los Estados parte; y prestar servicios de administración de las reservas internacionales a los Estados miembros (Deloitte, 2016; Urrutia Montoya, 2007).

⁴⁷ De ellos, 328 millones de dólares debían ser aportados por Bolivia (8,3% del total), 656 por Colombia (16,7%) y otros tantos por Costa Rica; 328 por Ecuador (8,3%), la misma cifra por Paraguay, 656 por Perú (16,7%), 328 por Uruguay (8,3%) y 656 por Venezuela (16,7%). Cifras obtenidas de la página oficial del FLAR. Disponible en: <https://bit.ly/3INrzGd>.

⁴⁸ Está compuesta por todos los Estados del continente con pleno reconocimiento de la comunidad internacional y por la República Árabe Saharaui Democrática, reconocida parcialmente.

pues —en línea con la tradición panafricana de los procesos independentistas de los sesenta (bajo de la doctrina de Sédar Senghor, Nkrumah y Selassie, esencialmente)—, el principal objetivo es construir un *demos* mediante una mayor cooperación y colaboración interestatal, tarea no exenta de adversidades (Sevilla Duro, 2021: 662-663).

Aunque la voluntad política africana es difícilmente predecible, hay motivos para pensar en un posible avance de la UAfr hacia la unión aduanera; especialmente tras la reciente entrada en vigor del Área de Libre Comercio Continental Africana —marcada por la pandemia sanitaria—, que pretende ser la zona de libre comercio más grande del mundo. Para su consecución es imprescindible una cierta simetría entre Estados, que, de acuerdo con la Agenda 2063 de la UAfr, pasa por la movilización de recursos económicos internos en el medio plazo. No parece sencillo lograrlo teniendo en cuenta el limitado presupuesto con el que cuenta la integración: para 2020, 647 millones de dólares (30 menos que en 2019), más de un tercio del cual se destinó a operaciones de paz⁴⁹. Ello explica que todavía no existan fondos estructurados para apoyar a países con menor PIB per cápita, pero se vislumbran trazas de solidaridad en la medida en que, para sufragar las diferentes partidas presupuestarias, la UAfr ha creado tres categorías de Estados en función del PIB de cada uno en relación con la media de los cincuenta y cinco, de tal modo que los que tienen menor capacidad económica aportan menos y reciben más⁵⁰. En paralelo, en la actualidad se está negociando la creación de fondos de compensación para aquellos Estados parte de la citada área de libre comercio que tienen economías más frágiles y son dependientes de los derechos de aduana, si bien la aprobación de este mecanismo de nivelación dista de ser sencilla (Akinkugbe, 2021: 296-297).

En el continente asiático, la integración más desarrollada es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que engloba a cerca de 654 millones de habitantes (un 9% de la población mundial) y aglutina alrededor de 3 billones (millones de millones) de dólares (el 3,4% del PIB nominal mundial)⁵¹. La ASEAN fue promovida por el Foro de Cooperación de Asia

⁴⁹ Datos extraídos del *2020 Budget Framework Paper for the African Union*. Disponible en: <https://bit.ly/3tLlw0y>.

⁵⁰ En 2019, último año con datos disponibles, los Estados del primer nivel (Egipto, Sudáfrica, Marruecos, Argelia y Nigeria) se hicieron cargo del 48% del presupuesto, los doce países del segundo nivel aportaron el 37% del mismo y los treinta y siete Estados restantes, pertenecientes a la tercera categoría, abonaron en conjunto el 15% restante (Pharathathe y Vanheukelom, 2019: nota 9).

⁵¹ Datos extraídos del Banco Mundial a 31 de diciembre de 2018, última fecha disponible. Población agregada: <https://bit.ly/3iFmrcq>; PIB agregado (a precios actuales del dólar estadounidense): <https://bit.ly/3uCiJ96>.

Pacífico (APEC) con el objetivo de proporcionar estabilidad a una región tradicionalmente muy conflictiva, así como difundir la identidad y cultura de los Estados parte al exterior⁵². Por este motivo, la ASEAN ha tratado de implementar la solidaridad desde una perspectiva mucho más social que económica, sin aspirar con determinación a eliminar las asimetrías entre sus Estados. Como resultado de su naturaleza intergubernamental, no ha articulado ningún mecanismo efectivo de cohesión interterritorial, más allá de infructuosas iniciativas centradas en la creación o mejora de infraestructuras, como su Catalytic Green Finance Facility o, en el marco de la pandemia sanitaria, el ASEAN Comprehensive Recovery Framework; y solo cabe mencionar la bienintencionada pero fallida propuesta de Japón de establecer, en conjunto con la integración, un Fondo Monetario Asiático de desarrollo y solidaridad macroeconómica. En una línea similar, también es reseñable la creación conjunta por parte de la ASEAN, China, Corea del Sur y Japón de un fondo de capital para responder en caso de que el sector financiero de la región acuse falta de liquidez. Por último, su Declaración de Hanói de 1998 propuso, entre otras cuestiones, la implementación de programas de reducción de la pobreza; pero de acuerdo con buena parte de la doctrina, no ha tenido ni aplicación ni vinculación práctica (Zher Ming, 2020: 137-138). Con todo, el Área de Libre de Comercio de la ASEAN (AFTA), que ha suprimido el 99% de las barreras arancelarias internas, se fundamenta en una doble cooperación entre los Estados parte próxima a la noción de solidaridad. Esta colaboración es igualitaria en materia económica y comercial y de diferente intensidad —en función de la voluntad política— en materia de inversiones, servicios, agricultura, energía, urbanismo, turismo e industria (Dao Minh, 2010: 4).

Las condiciones geográficas de Oceanía conducen a que exista un muy reducido número de integraciones que, más allá de promover la coordinación geopolítica de los Estados, tienen unas competencias muy limitadas. El PACER Plus —que entró en vigor en diciembre de 2020 y se prevé que aúne a la mayoría de los Estados del continente— es la principal organización económica con capacidad jurídica para firmar acuerdos *ad extra*. Aunque hasta el momento no ha formulado concreciones efectivas de la solidaridad, su

⁵² El APEC también ha sido impulsor de la RCEP. El tratado de la RCEP entró en vigor el 1 de enero de 2022 para Australia, Brunéi Darussalam, Camboya, China, Japón, Laos, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam; y parcialmente para Corea del Sur. Cuando el resto de Estados parte lo ratifiquen se convertirá en la integración con mayor peso poblacional del mundo, aglutinando cerca del 30 por ciento de la población mundial (más de 2.300 millones de personas) y agrupando en su seno el 25 por ciento del comercio internacional y cerca del 30 por ciento del PIB global (Sevilla Duro y García Guerrero, 2019: 615).

tratado fundacional afirma que se sustenta en «el desarrollo y la cooperación económica de las partes [...] teniendo en cuenta las necesidades de los Estados en vías de desarrollo» (art. 2, cap. 10).

V. VALORACIONES CONCLUSIVAS

La correlación entre las integraciones examinadas, su grado de profundización y los mecanismos articulados muestra la causalidad de lo anticipado en la introducción: la UE es la integración con más concreciones del principio de solidaridad y también la que más ha profundizado; el MERCOSUR y la CAN se encuentran a camino entre la unión aduanera y el mercado común y también lo están en la creación de mecanismos de solidaridad —a veces insuficientes, otras disfuncionales—; la ASEAN y la UAfr avanzan hacia la consolidación de espacios de libre comercio y sus articulaciones de la solidaridad son prácticamente nulas; y la reciente entrada en vigor de PACER Plus impide evaluarlo con estos parámetros, pero dado que sus aspiraciones son de coordinación geopolítica no parece previsible que configuren fuertes concreciones de la solidaridad. Todo ello permite dar por cierta la primera premisa de este trabajo: es imprescindible ampliar y hacer más efectivos los mecanismos de solidaridad a medida que se profundiza en las integraciones, pues sin ellos es inviable hacer frente a los embates de la globalización y las integraciones tienden al estancamiento o la desaparición.

Con base en este planteamiento podemos dar respuesta a la segunda cuestión planteada en la introducción: por qué una vez demostrada la necesidad de que existan mecanismos de solidaridad en las integraciones solo la UE ha conseguido implementarlos de manera real y efectiva.

Existen tres grandes diferencias entre la UE y el resto de integraciones del mundo. La primera es política, y radica en la solución dada a los conflictos entre las autoridades supraestatales, estatales e infraestatales a la hora de crear e implementar mecanismos de solidaridad. En la UE el papel mediador de la Comisión y la Presidencia de los Consejos ha sido trascendental para aliviar confrontaciones entre Estados y entre estos y la Unión, controversias que, en última instancia, son resueltas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; en las demás integraciones las perspectivas de contar con esquemas institucionales supraestatales con tal grado de influencia son prácticamente nulas en el corto y medio plazo, bien por ausencia de voluntad política (ASEAN), bien por preferencia por la intergubernamentalidad (MERCOSUR), bien por coyunturas socioeconómicas (CAN).

La segunda gran diferencia es jurídica: mientras que en todas las integraciones, salvo la europea, la implementación de mecanismos depende de

decisiones políticas y del buen hacer de los Estados parte, en la UE la solidaridad está regulada e impulsada desde su constitución material (sobre todo, el TFUE), y sus concreciones se efectúan a través de normas vinculantes (reglamentos, de modo directo; y directivas, por transposición). Los únicos sustentos que amparan estos mecanismos en las restantes integraciones son instrucciones o decisiones sin vinculación jurídica, lo que hace difícil garantizar su ejecución y cumplimiento.

Por último, la tercera diferencia es económica. Partiendo de que el adecuado funcionamiento de los mecanismos de solidaridad depende, en muy buena medida, de la financiación disponible para articularlos, la aportación económica de los Estados miembros de la UE a la integración es, por imperativo, sustancialmente superior a la que hacen otros Estados parte a sus integraciones. Ello trae como consecuencia necesaria una mayor y mejor concreción de la solidaridad en la integración europea que en cualquier otra, lo que se acrecentaría todavía más si fuera de la mano de una política financiera común europea.

Las consecuencias de la globalización tienen una especial plasmación en el marco de las integraciones supraestatales, que se ven afectadas en su totalidad: desde el principio democrático hasta el sistema económico, pasando por cuestiones sociales o culturales. Sin embargo, las integraciones se postulan como los únicos entes jurídicos con posibilidad de oponerse a unos embates globalizadores que trascienden por mucho del ámbito de actuación individual de los Estados. En este sentido, la aplicación del principio de solidaridad en sus senos se torna indispensable para fortalecerlas, garantizar su permanencia y profundización y, por extensión, reducir las asimetrías entre los Estados parte, mejorando las condiciones de aquellos con menor capacidad económica e influencia geopolítica.

En la primera parte de este trabajo se ha pretendido conceptualizar la solidaridad en sus diferentes dimensiones y manifestaciones para estudiar la importancia de este principio en base a lo que legislación, doctrina y jurisprudencia comparada han articulado en perspectiva estatal. De todo ello se ha realizado una interpretación correctora, de tipo extensivo y analógico, en aras de analizar las concreciones del principio en el plano supraestatal, poniendo de relieve los mecanismos creados por las principales integraciones de los cinco continentes.

Se ha tratado de demostrar que la aplicación efectiva del principio de solidaridad constituye el elemento de cohesión más importante de las integraciones supraestatales —amén de la indispensable simetría entre las constituciones de los Estados parte—, y ello se constata con todavía más fuerza tras la crisis de la COVID-19. De igual modo, se ha expuesto cómo las integraciones supraestatales sin mecanismos efectivos de solidaridad han fracasado en la tarea de reducir sus desigualdades y, a causa de esto, afrontan mayores dificultades en la pugna comercial global.

Por último, se ha defendido por qué la Unión Europea ha sido la única integración capaz de articular el mencionado principio, sin perjuicio de que su desarrollo aún debería ser mayor, pues si se conviene en la necesidad de avanzar tanto en el proyecto europeo como en cualquier otro, no debe obviarse la existencia de una relación de reciprocidad entre solidaridad e integración: así como el tratamiento de las desigualdades interestatales exige una profunda integración que lo haga posible, la profundización en la integración solo puede acontecer si va acompañada de la reducción de asimetrías entre Estados.

Dotando de contemporaneidad a las palabras de Víctor Hugo —y mundializando su intención—, parece cada vez más cerca el día en que todos los Estados del mundo «sin perder sus cualidades distintivas ni su gloria individual», se deban incorporar a una unidad superior que permita constituir una solidaridad global⁵³.

Bibliografía

- Akinkugbe, O. D. (2021). A Critical Appraisal of the African Continental Free Trade Area Agreement. En K. Kugler y F. Sucker (eds.). *International Economic Law from a (South) African Perspective* (pp. 283-306). Johannesburg: JUTA Law. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3734608>.
- Arban, E. (2017). Exploring the Principle of (Federal) Solidarity. *Review of Constitutional Studies*, 22 (2), 241-260. Disponible en: <https://bit.ly/3uBPcFF>.
- Beebe, J. (2019). *The current Fiscal Federalism and the State and Local Tax Deduction Limit*. Baker Institute for Public Policy Report, 2.
- Bosch Roca, N. (2006). El finançament dels governs subcentrals en els països federals. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 3, 87-120. Disponible en: <https://bit.ly/3Nzrzkf>.
- Brunkhorst, H. (2003). *A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution*. Arena Working Paper, 14.
- CEPAL. (2019). *Ingresos y pobreza en los países del MERCOSUR*. Disponible en: <https://bit.ly/3LjtVy5>.
- Comité Senatorial de Finanzas de los Estados Unidos. (2012). *Actas del Congreso 112 del Comité Senatorial de Finanzas*. Washington, D. C.
- Contipelli, E. (2015). *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*. Granada: Comares.
- Dao Minh, T. (2010). *La integración económica de la ASEAN como el modelo más exitoso del continente asiático*. Contribuciones a la Economía, 2010-03.
- De Juan y Peñalosa, J. L. (1979). El principio de solidaridad interregional. *Documentación Administrativa*, 181, 191-224.
- De la Cruz Rodríguez, B. (2000). *La solidaridad interterritorial en España* [tesis doctoral]. Universidad de Extremadura. Disponible en: <https://bit.ly/3qJawPn>.

⁵³ *Opening speech of the International Peace Congress*, 21 de agosto de 1849.

- De Lucas, J. (1994). La polémica sobre los deberes de solidaridad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 19, 9-88.
- De Vega, P. (1998). Mundialización y Derecho Constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 100, 13-56.
- Deloitte. (2016). *Informe de los Auditores Independientes sobre el FLAR* (febrero de 2016). Bogotá.
- Duguit, L. (1901). *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*. Paris: Fontemoing.
- Entrena Cuesta, R. (2001). Comentario al artículo 138. En F. Garrido Falla (dir.). *Comentarios a la Constitución* (pp. 2776-2777). Madrid: Civitas.
- Falcón y Tella, R. (1986). *La compensación financiera interterritorial*. Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados.
- Fernández Segado, F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 139-181. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.30.2012.7004>.
- Galeotti, S. (1996). Il valore della solidarietà. *Diritto e Società*, 1, 21-24.
- García Guerrero, J. L. (2017). Los embates de la globalización a la democracia. *Revista de Estudios Políticos*, 176, 113-146. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.04>.
- García Guerrero, J. L. (2019). Constitucionalizando la globalización. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *Constitucionalizando la globalización* (pp. 71-136). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Habermas, J. (2008). *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional*. Buenos Aires: Katz.
- Habermas, J. (2012). The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of International Law. *European Journal of International Law*, 23 (2), 335-348. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ejil/chs019>.
- Hensel, A. (1922). *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*. Berlin: Verlag.
- Heun, W. (2008). Artikel 117. En H. Dreier (ed.). *Grundgesetz-Kommentar*. Tubinga: Mohr Siebeck.
- Kumm, M., Solozabal Echavarría, J. J., López Garrido, D. y García Guerrero, J. L. (2019). Mesa redonda. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *Constitucionalizando la globalización* (pp. 1605-1648). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Lipset, S. M. (1988). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Buenos Aires: Tecnos.
- Massa Gallerano, G. (2011). La financiación de los entes territoriales. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 16. Disponible en: <https://bit.ly/3tLNKsf>.
- Massa Gallerano, G. (2021). *Autonomia finanziaria e solidarietà. Una comparazione tra Spagna e Italia*. Nápoles: Editoriale Scientifica.
- Murphy, W. F. (1979). An Ordering of Constitutional Values. *Southern California Law Review*, 53, 703-760.
- Pagenkopf, H. (1981). *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Pharathathe, K. y Vanheukelom, J. (2019). Financing the African Union. *Political Economy Dynamics of Regional Organisations in Africa*, 240.
- Pizzorusso, A. (1981). *Lezione di Diritto costituzionali*. Roma: Il Foro.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sangiovanni, A. (2013). Solidarity in the European Union. *Oxford Journal of Legal Studies*, 33 (2), 213-241. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqs033>.

- Schwartz-Liebermann, H. A. (1979). Une notion capitale du Droit Constitutionnel allemand: la «Bundestreue» (fidélité fédérale). *Revue du Droit Public*, 3, 769-792.
- Sevilla Duro, M. Á. (2021). La Unión Africana. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *El Gobierno de la globalización. Estudio comparado* (pp. 631-665). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sevilla Duro, M. Á. y García Guerrero, J. L. (2019). Compendio completo de acuerdos comerciales. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *Constitucionalizando la globalización* (pp. 605-669). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sierra, R. (2013). Solidaridad e integración regional. *Revista de Estudios Sociales*, 46, 98-108. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/res46.2013.10>.
- Solozabal Echevarria, J. J. (2019). *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*. Madrid: Iustel.
- Tajadura Tejada, J. (2010). *El principio de cooperación en el Estado autonómico. El Estado autonómico como Estado federal cooperativo*. Granada: Comares.
- Turbeville, W. C. (2013). The Detroit Bankruptcy. *Demos*, 1-56.
- Urrutia Montoya, M. (2007). *Perspectivas del Fondo Latinoamericano de Reservas*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios del Desarrollo.
- Weber, M. (1994). *Economía y Sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Zher Ming, N. C. (2020). The «ASEAN Way»: A Sore Thumb for ASEAN Solidarity in the Face of an Ailing Global Trade System? *Asian Yearbook of International Law*, 24, 124-147.
- Zoppè A. y Dias, C. (2019). *The European Stability Mechanism: Main Features, Instruments and Accountability*. In-Depth Analysis del Parlamento Europeo. Disponible en: <https://bit.ly/31Fjm73>.

LIDERAZGO CORAL EN LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PRIMER GOBIERNO DE FELIPE GONZÁLEZ (1982-1986)

Choral leadership in the economic policy of the first
Government of Felipe González (1982-1986)

JOSÉ-FRANCISCO JIMÉNEZ-DÍAZ

Universidad Pablo de Olavide

josefco@upo.es

Cómo citar/Citation

Jiménez-Díaz, J.-F. (2022).

Liderazgo coral en la política económica del
primer Gobierno de Felipe González (1982-1986).

Revista de Estudios Políticos, 196, 69-97.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.03>

Resumen

El artículo estudia el liderazgo económico en el primer mandato presidencial de Felipe González (1982-1986). Este ejerció como líder carismático e innovador rodeándose de un equipo económico de ministros jóvenes, de perfil elitista y técnico, así como con amplia formación universitaria. Los ministros y el presidente socialista lideraron profundas reformas de liberalización y modernización de la economía nacional para abordar la crisis económica e industrial. Algunas de dichas reformas se analizan a través de los métodos histórico y biográfico, considerando las perspectivas y relatos de los responsables económicos del primer Gobierno de González. Se muestra que las reformas económicas se realizaron bajo un liderazgo en equipo y coral entre el presidente González y sus ministros económicos, sobre todo Joaquín Almunia, Miguel Boyer y Carlos Solchaga. Tanto el presidente como los citados ministros se orientaron por un carácter pragmático y evitaron el socialismo clásico. Ello implicó abordar problemas económicos que quedaron pendientes en la Transición, y también incumplir varias promesas electorales hechas por el PSOE en las elecciones generales de 1982.

Palabras clave

Crisis económica; España; Felipe González; ministros; liderazgo en equipo.

Abstract

The article deals the economic leadership in the first presidential term of Felipe González (1982-1986). He served as a charismatic and innovative leader among an economic team of young ministers, with an elitist and technical profile, as well as with extensive university training. The ministers and the socialist president led deep reforms of liberalization and modernization of the national economy to address the economic and industrial crisis. Some of these reforms are analyzed through historical and biographical methods, considering the perspectives and autobiographic stories of the economic responsible of the first government of González. It is shown that the economic reforms were carried out under a team and choral leadership between the president and his economic ministers, especially Joaquín Almunia, Miguel Boyer and Carlos Solchaga. Both the President and the aforementioned ministers were guided by a pragmatic character and avoided classical socialism. This implied addressing economic problems that remained pending in the Transition, and also failing to fulfill various electoral promises of the PSOE in the general elections of 1982.

Keywords

Economic crisis; Spain; Felipe González; ministers; team leadership.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: CAMBIO POLÍTICO Y CRISIS ECONÓMICA EN LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA. II. ENFOQUE PARA ESTUDIAR EL LIDERAZGO: APROXIMACIÓN BIOGRÁFICA E HISTÓRICA. III. LÍDERES INNOVADORES EN CONTEXTOS DE INCERTIDUMBRE: ESPAÑA, 1976-1986. IV. LIDERAZGO Y VISIÓN POLÍTICA DE FELIPE GONZÁLEZ. V. LIDERANDO LA MODERNIZACIÓN SOCIALISTA: DE LAS CRISIS A LAS REFORMAS: 1. Prioridades políticas de González: gestión de la crisis económica e industrial. 2. El liderazgo coral del Gobierno socialista ante la crisis. 3. La crisis industrial como eje de la política económica. VI. CONSIDERACIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN: CAMBIO POLÍTICO Y CRISIS ECONÓMICA EN LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

La Transición constituyó un cambio político tipificado como «reforma pactada-ruptura pactada» (Linz y Stepan, 1996; Linz, 2019). Tal cambio supuso que las élites de la España posfranquista concentraran sus esfuerzos en varios acuerdos y pactos políticos para transformar las estructuras del régimen franquista, a través de mudanzas legislativas reformistas y rupturistas. Ejemplos de ello son: la Ley para la Reforma Política (1976), los Pactos de la Moncloa (1977), y la Constitución española (1978). Así, se desarrolló un proceso de cambio político gradualista y posibilista, pero también rupturista, liderado por Adolfo Suárez, conducido por Torcuato Fernández-Miranda y pilotado por el rey Juan Carlos I (Martorell y Juliá, 2020; Powell, 2001; Preston, 2020). Después de la aprobación de la Constitución, en diciembre de 1978, y sobre todo tras la dimisión del presidente Suárez, en enero de 1981, otros líderes protagonizaron la vida política, tales como Leopoldo Calvo-Sotelo, Felipe González, Alfonso Guerra y Manuel Fraga (Jiménez-Díaz y Delgado-Fernández, 2016).

Sobre la Transición española existen innumerables estudios de los cambios políticos e institucionales que la conformaron (Álvarez-Junco y Shubert, 2018; Juliá, 2007; Linz y Stepan, 1996; Linz, 2019; Maravall, 1985; Powell, 2001; Preston, 2020; Tezanos, Cotarelo y de Blas, 1989; Tusell, 2007; Radcliff, 2018). Sin embargo, se disponen de pocos estudios politológicos que, considerando la situación socioeconómica vivida por España en la Transición, analicen la forma de abordarla por parte de los líderes políticos y, en particular, de los

presidentes del Gobierno y sus equipos. Aunque se conocen múltiples datos y detalles sobre cómo se llevó a cabo la citada reforma pactada-ruptura pactada, se conoce menos el proceso de cambio socioeconómico producido en esta etapa democrática.

España vivió una situación muy compleja entre los años 1974 y 1984, pues este periodo coincidió con una larga crisis económica enraizada en las crisis del petróleo de 1973 y 1979. Estas crisis llevaron al aumento del precio del crudo y de las materias primas, la subida del paro, elevada inflación, incremento del déficit público y estancamiento económico. Además, las políticas económicas proteccionistas promovidas por el franquismo, en un contexto en el que las economías nacionales intensificaban su apertura al exterior y la creciente competencia en el mercado internacional, profundizaron la referida crisis (García Delgado y Jiménez, 2007: 480-490; Martín-Aceña, 2010; Serrano Sanz, 1994). No obstante, en plena escalada del precio del petróleo (1973-1975), la dictadura franquista continuó subvencionando los carburantes consumidos en España, lo que llevó a pagar unos precios irrealistas por los mismos. La dictadura también subvencionaba al sector industrial del país, creado por el Instituto Nacional de Industria (INI)¹, que ya no era competitivo internacionalmente y resultó obsoleto durante la década de 1970. La política intervencionista de la dictadura, si bien mantenía cierta estabilidad social no exenta de crecientes protestas políticas y huelgas laborales, perjudicaba la competitividad internacional del país. A su vez, desde 1975, surge un modelo en el que «las fases de aceleración de la productividad del trabajo se corresponden a las de un avance lento del PIB per cápita y viceversa» (Prados de la Escosura, 2018: 256).

Este escenario contribuyó a que España incurriese en altas tasas de inflación (por encima del 20 % anual), en creciente déficit presupuestario, elevada deuda exterior y en el constante aumento de la cifra de parados entre 1975 y 1985. A ello se sumó el retorno de los emigrantes españoles procedentes de diversos países europeos durante los años setenta, pasando muchos a engrosar las listas de desempleados. Así, se ha dicho que en el proceso de democratización española se cruzaron dos circunstancias que resultaron en una situación muy insegura y grave: por un lado, «una transición especialmente precaria y notablemente dificultada por la crisis económica», y, por otro, «una debilidad suma en las organizaciones sindicales, en las que, además, pesaba su reciente

¹ El INI, creado en 1941, conformó un «*holding* de empresas públicas que se introducirá en un amplio número de sectores industriales, en particular aquellos que por entonces se llamaban “de cabecera”, con el propósito más inmediato de contribuir a la sustitución de importaciones» (García Delgado y Jiménez, 2007: 432).

pasado radicalmente antisistema» (Oliet Palá, 2000: 478). Aunque esta situación se mantuvo con mucha dificultad en la etapa final de la dictadura y en los primeros años de la Transición, la primera se hizo prácticamente inviable en el contexto de la nueva democracia y en una economía mixta, interdependiente y globalizada.

Los Gobiernos de la Transición y de la nueva democracia tuvieron que afrontar un proceso de reformas socioeconómicas de gran calado en la medida que lo permitían las circunstancias sociales y la correlación de fuerzas políticas. Así, en palabras de Enrique Fuentes Quintana, ministro de Economía con el presidente Adolfo Suárez: «[había] llegado la hora de la economía. Porque [de no resolver] con decisión nuestros problemas económicos, [...], quedarán expuestas a graves riesgos las propias instituciones democráticas» (Fuentes Quintana, 1977: s/p). Es decir, el Gobierno de Suárez, tras las elecciones de 1977, era consciente de que «una economía en crisis [constituía] un problema político de primer orden» (Martín-Aceña, 2010: 2). Ello se observó en varios acuerdos y/o medidas políticas adoptadas durante la Transición, tales como los citados Pactos de la Moncloa (1977), la larga fase de redacción de la Constitución española de 1978, la elaboración del Estatuto de los Trabajadores de 1980, el dilatado proceso de reconversión industrial y los ajustes económicos del primer mandato del presidente González que facilitaron la entrada en las Comunidades Europeas (Fernández-Navarrete y Matías-Clavero, 2006: 40). También se reveló en algunas intervenciones económicas puntuales como las devaluaciones de la moneda de 1977 y 1982. En 1977, siendo ministro de Economía Fuentes Quintana, se produjo la mayor devaluación histórica de la peseta: un 24,87% respecto al dólar. En 1982, las primeras medidas económicas del Gobierno socialista, con Miguel Boyer en el Ministerio de Economía y Hacienda, fueron devaluar la moneda un 8% y subir el precio de los carburantes más de un 20%.

Por tanto, los peores momentos de la crisis económica de los setenta coincidieron con los años más difíciles de la transición democrática, que en España conformó «un delicado proceso envuelto en todo tipo de amenazas potenciales. En realidad, la economía en crisis constituía el problema político fundamental, dada la legitimidad que requiere cualquier orden democrático, cuanto más uno emergente» (Oliet Palá, 2000: 476). De este modo, los presidentes del Gobierno y sus ministros, entre 1976 y 1986, particularmente los ministerios de Economía y Hacienda, Industria y Energía, Trabajo y Seguridad Social, empeñaron sus esfuerzos y liderazgos en ajustes económicos, reestructuraciones industriales y limitaciones del gasto público para afrontar la crisis económica.

Partiendo de este escenario, se plantean varias preguntas de investigación: ¿quiénes fueron los inspiradores de la política económica gubernamental

desarrollada entre 1982 y 1986?, ¿quiénes y cómo desempeñaron el liderazgo en materia económica durante el primer Gobierno de Felipe González?, ¿qué papel jugó el liderazgo presidencial de González? Para responder a estas preguntas se estudia, por un lado, el contexto económico y político de España a finales de la década de 1970 y en la primera mitad de la década de 1980. Por otro lado, se analiza cómo ejerció el liderazgo Felipe González en su etapa de formación política y durante la Transición (1974-1981), así como su desempeño en el primer mandato socialista (1982-1986) vinculado con los ministros dedicados de la gestión económica. En consecuencia, se examinan varios acontecimientos históricos de España que es necesario conocer para comprender algunos problemas actuales del país (Tardivo y Fernández, 2017).

Este artículo se propone comprobar la siguiente hipótesis: Felipe González en su primer mandato presidencial adoptó un liderazgo carismático e innovador forjado en la Transición a la democracia (Aparicio-García, 2003; Linz, 2019; Ortega-Ruiz, 2015). A su vez, la política económica en dicho mandato se gestionó de modo pragmático y bajo un liderazgo coral y/o en equipo (Shaw-Burke *et al.*, 2011: 341-343). En este tuvieron un papel destacado los ministros del área económica: Almunia, Boyer y Solchaga. Estos ministros, de perfil marcadamente tecnocrático, estuvieron inspirados por las ideas del socialismo liberal y del reformismo radical (Fernández-Ordóñez, 2003; Maravall, 1979; Tardivo, 2016). Tales ideas implicaron transformar todo sin revolucionar nada en la arena socioeconómica, pero llevó a incumplir algunas promesas del programa electoral con el que González ganó sus primeras elecciones generales.

En efecto, el presidente González, en su primer mandato, se rodeó de un equipo de ministros jóvenes, de extracción elitista y universitaria que habían ocupado «altos cargos técnicos en el sector público y en el sector privado» (Gálvez Biesca, 2013: 430), sobre todo los ministros de asuntos económicos. Estos lideraron un conjunto de reformas liberalizadoras y modernizadoras de las estructuras socioeconómicas del país para abordar la crisis económica (Rodríguez Teruel, 2011: 152-155). Tales reformas fueron legitimadas por la mayoría absoluta obtenida por el PSOE (Partido Socialista Obrero Español) en 1982, y estuvieron orientadas por una visión política posibilista, pragmática y reformista (Aparicio-García, 2003; Juliá, 2007: 278; Soto Carmona, 2006: 16), así como por una ideología de «socialismo liberal» y/o «socialdemocracia ligera» (Gálvez Biesca, 2013: 434; Tardivo, 2016: 239 y ss.), pero no por un programa socialista que defendiera los intereses de los trabajadores.

En este sentido, el discurso de investidura del candidato Felipe González, pronunciado en el Congreso de los Diputados, el 30 de noviembre de 1982, apuntaba cuatro prioridades del citado programa electoral que, a su vez, conformaban «la base del programa de Gobierno» (González, 1982: 30). Con este se pretendía satisfacer la voluntad mayoritaria de los españoles, y su anhelo

de «cambio», palabra repetida en 14 ocasiones. Aún más reiterada, en ese mismo discurso, fue la palabra «paro» (18 reiteraciones), con más menciones que «crisis» (9), «empleo/s» (10), «acuerdo/s» (10) o «España» (16). Así, la principal prioridad del candidato fue «la lucha contra la crisis económica y el paro» para lo que se fijaba el objetivo de «la creación de 800 000 empleos netos en cuatro años» (*ibid.*: 30 y 32) y, así, «mejorar la situación del empleo» (Fernández Marugán, 1992: 149). Más adelante se muestra que las prioridades del primer Gobierno de González fueron las reformas económicas y la reconversión industrial, pero ello no implicó la generación de nuevos empleos, sino la subida del paro.

En consecuencia, el presente artículo se centra en el análisis del liderazgo carismático e innovador de Felipe González (Aparicio-García, 2003; Delgado-Fernández, 2009; Ortega-Ruiz, 2015; Linz, 2019; Tardivo, 2016) en su primer mandato presidencial (1982-1986). Para llevar a cabo dicho análisis, además de esta introducción, se desarrolla un enfoque de liderazgo basado en la metodología biográfica e histórica, como se expone en el segundo apartado. Después, se contextualizan los liderazgos innovadores en la Transición, un contexto de gran incertidumbre y muy cambiante en el ámbito político y socioeconómico. En el cuarto apartado se aportan un conjunto de claves biográficas e históricas sobre la construcción del liderazgo y visión política de González. El quinto apartado se ocupa del análisis del liderazgo coral en la política económica del primer Gobierno de González. El artículo finaliza con unas reflexiones sobre la investigación realizada.

II. ENFOQUE PARA ESTUDIAR EL LIDERAZGO: APROXIMACIÓN BIAGRÁFICA E HISTÓRICA

Para conocer en profundidad los procesos de liderazgo público es relevante considerar «qué circunstancias hacen que determinados individuos se conviertan en líderes» (Delgado-Fernández, 2004: 20). Esto es, si pretendemos entender adecuadamente el liderazgo «es necesario situarlo en contexto» (Brown, 2018: 51). Por ello, la biografía, las acciones políticas y el contexto, entendido como campo en el que se despliegan las fuerzas y credenciales de los diversos actores políticos, permiten observar cómo las personas interiorizan, perciben, conciben y explican los cambios acontecidos durante sus vidas. Esto, de alguna manera, contribuye a comprender «la vida en la misma historia y amplía sus horizontes» (Thompson, 2000: 23). Es decir, entender en profundidad los fenómenos humanos exige «contar una historia» y aplicar la «razón narrativa» (Ortega y Gasset, 1971: 53). No en vano, biografía e historia conforman una dualidad necesaria en los

análisis sociopolíticos, pues ello refleja la relación dialéctica, de interdependencia y condicionamiento recíproco entre la agencia humana y las estructuras sociales (Giddens, 1995; Pujadas, 2002; Tardivo y Fernández, 2017).

El liderazgo político constituye un proceso de interacción-comunicación entre personas (líderes y seguidores) que construyen vínculos significativos mediante variados símbolos, tales como lemas, discursos, ideologías, programas, acuerdos, etc., en el contexto sociopolítico y situación social en que conviven dichas personas (Collado-Campaña *et al.*, 2016). Así, el punto de partida del presente artículo es el paradigma interaccionista: es decir, el liderazgo es entendido como resultado de la interacción entre líderes y seguidores, sus estilos y personalidades, así como el contexto histórico en el que se desarrolla la acción de liderar (Elgie, 2015). Tal contexto está conformado por la estructura institucional, las necesidades y demandas de la sociedad, la tradición histórica y la cultura política (Brown, 2018). Dicho paradigma permite aproximarse a las relaciones entre las personas y los contextos en los que maniobran los dirigentes políticos. Además, el paradigma interaccionista permite aproximarse al proceso de interacción-comunicación considerando los factores subjetivos y objetivos; la personalidad reflejada en la biografía y en el proceso de socialización del líder, así como el contexto político en el que el liderazgo se institucionaliza y legitima (Álvarez, 2014; Blondel, 1987; Elgie, 2015; Jiménez-Díaz, 2008; Shamir *et al.*, 2005).

Sin duda, todo liderazgo político se construye en unas circunstancias específicas y cambiantes. En tales circunstancias, el líder experimenta su proceso de socialización en el que aprehende su particular forma de ver el mundo, sus maneras de pensar, decir y hacer las cosas, así como diversas habilidades políticas y, de este modo, compone su impronta personal en la cambiante arena política. Además, las trayectorias biográficas de los líderes expresan las estructuras sociales y políticas de dos formas generales (Jiménez-Díaz, 2008, 2009). En primer lugar, como un proceso de institucionalización y/o cristalización de pautas de acción, esto es, la creación y consolidación de los «medios externos» en que se apoya la relación de dominación entre líderes y seguidores. En segundo lugar, como proceso de justificación y/o legitimación de esa relación de dominación que es el liderazgo, esto es, su «justificación interna». Precisamente, en el liderazgo juega una función relevante la dominación carismática, esto es, las cualidades extraordinarias que le son atribuidas al «líder», así como la confianza personal, entrega apasionada y creencia firme que el dirigente inspira en sus seguidores (Weber, 2007: 57-60). Además de un liderazgo carismático, también puede surgir un liderazgo ideológico y visionario, así como un liderazgo pragmático en función de los acontecimientos socio-vitales que configuran la personalidad y el estilo adoptado por los líderes en una situación histórica concreta (Ligon *et al.*, 2008). Ello influirá en los marcos cognitivos, en los

lenguajes y discursos públicos desplegados por los líderes y, por ende, en sus interpretaciones de la realidad (Collado-Campaña *et al.*, 2016).

En una etapa de cambios y/o crisis socio-políticas relevantes, como la aquí estudiada, la sociedad y los potenciales seguidores tienden a demandar líderes carismáticos, fuertes y/o innovadores (Brown, 2018; Linz, 2019; Nye, 2011; Weber, 2007). Al mismo tiempo, se ha revelado que «los mayores logros de un Gobierno tienen menos que ver con la persona que está al frente que con otros miembros de su equipo» (Brown, 2018: 50). El liderazgo público requiere más una acción adaptativa y colectiva que individual y personalista, puesto que la acción de liderar es una función social distribuida, y con efectos, en los diversos niveles del sistema sociopolítico (Jiménez-Díaz, 2008). Es decir, el estudio del liderazgo implica evitar un enfoque líder-centrista y, por ende, analizar detalladamente el contexto, los seguidores, los líderes y sus equipos (Kellerman, 2012). Por su parte, los líderes carismáticos, mientras que ejercen como tales, gozan de más legitimidad social durante cierto tiempo, y, a su vez, tienen más libertad para transformar el contexto a fin de producir los resultados políticos pretendidos en sus programas electorales. Todo ello es especialmente importante considerarlo en tiempos de crisis e incertidumbre (Nye, 2011).

Para argumentar y fundamentar las ideas del artículo, se han utilizado las siguientes fuentes: el citado discurso de investidura del presidente González (González, 1982); documentación epistolar del archivo de la Fundación Felipe González² donde se constata que este mantuvo contactos frecuentes con los ministros Almunia, Boyer y Solchaga; los relatos autobiográficos de Almunia, Solchaga, y González, varios años después de su salida del Gobierno (Almunia, 2002; Iglesias, 2003); información contenida en varias tesis doctorales y/o publicaciones (Álvarez, 2014; Aparicio-García, 2003; Arráez-Bueno, 2017; Gálvez Biesca, 2013; Luque Castillo, 2014; Ortega-Ruiz, 2015; Tardivo, 2016); así como el archivo web del diario *El País*³ para el análisis de los acontecimientos históricos estudiados.

III. LÍDERES INNOVADORES EN CONTEXTOS DE INCERTIDUMBRE: ESPAÑA, 1976-1986

Para Linz (2019), los dos dirigentes más relevantes de la Transición fueron Adolfo Suárez y Felipe González que actuaron como líderes innovadores en esta etapa. Es decir, ambos afrontaron exitosamente

² Archivo Fundación Felipe González. Disponible en: <https://bit.ly/3qHKOLa>.

³ Archivo *El País*. Disponible en: <https://bit.ly/3Dh5PRM>.

los desafíos que [planteaba] a una sociedad un acontecimiento histórico concreto y cambios políticos o sociales irreversibles, ganándose el apoyo de la sociedad, la aprobación del electorado y la tolerancia de las principales instituciones. Este liderazgo se basa en arriesgarse a tomar decisiones inciertas, impopulares y peligrosas [...], extremadamente costosas a corto plazo y [que] probablemente erosionan el apoyo a estos líderes y que contribuyen a su fracaso e incluso a su dimisión (Linz, 2019: 105).

Precisamente, la ciudadanía demanda la función del liderazgo en contextos de crisis e incertidumbre. Pero no todo gobernante por el hecho serlo se convierte en líder (Aparicio-García, 2003: 7-8; Nye, 2011). De hecho, lo que caracteriza a los períodos de cambio político es que el líder innovador ha de saber negociar con otros líderes para poner en marcha el nuevo régimen, y presentarlo ante la ciudadanía como el mejor sistema para la convivencia. Pero ello exige un tiempo que es difícil de conseguir, porque las decisiones deben aceptarse rápidamente y evitar las presiones de grupos con posiciones antagónicas. Es decir: el contexto exigía a los dirigentes ganar tiempo, pues el factor tiempo es «una característica central del liderazgo en este tipo de proceso» (Linz, 2019: 80). Además, como «el liderazgo es esencialmente inestable» (*ibid.*: 81) quienes lo ostentan en situaciones de crisis política y/o económica deben ganarse cuanto antes el apoyo ciudadano para cumplir con sus objetivos primordiales: la consecución y/o preservación de la democracia y la configuración de una cultura política favorable a la democracia (*ibid.*: 87). En suma, estos líderes son personas arriesgadas, capaces de tomar decisiones que cambian el sentido de la transición y la afianzan, manteniéndose estos cambios en el tiempo, si bien estos mismos líderes tienen muy pocas posibilidades de mantenerse en la vida política activa, ya que «[s]u liderazgo solo existe durante el momento de cambio político» (Ortega-Ruiz, 2015: 18, n.3).

Felipe González, sin embargo, ocupó la Presidencia del Gobierno de España durante trece años y medio, de 1982 a 1996, mucho más tiempo del esperado en los líderes innovadores y por él mismo: «Yo creía que yo iba a transitar por la política institucional poco tiempo. Eso es lo que pensaba» (González citado en Arráez Bueno, 2017: 335). Por ello, González se ha estudiado detalladamente en el contexto político nacional e internacional (Aparicio-García, 2003; Arráez-Bueno, 2017; Blázquez-Vilaplana, 2006; Ortega-Ruiz, 2015; Tardivo, 2016; Linz, 2019). No obstante, hasta el presente, se echan en falta estudios sobre el liderazgo socioeconómico de los mandatos presidenciales de Felipe González, pese a que fue en este ámbito en el que los Gobiernos del PSOE promovieron notables reformas.

El papel de González como líder innovador se mostró en sus primeros años en la Presidencia del Gobierno. Efectivamente, durante su primer mandato

presidencial se produjeron los cambios más importantes tanto en el ámbito político-institucional (reforma del Ejército, entrada de España en las Comunidades Europeas, referéndum sobre la Organización del Tratado del Atlántico Norte, desarrollo incipiente del Estado de bienestar, etc.) como en el ámbito socioeconómico (reconversión industrial, reestructuración del sistema bancario, Acuerdo Económico y Social de 1984, reforma de las pensiones en 1985, etc.). Cada una de estas reformas fue liderada y/o legitimada por el propio presidente González, como líder innovador y carismático, así como por varios ministros con competencias económicas, principalmente Joaquín Almunia Amann (1948), Miguel Boyer Salvador (1939-2014) y Carlos Solchaga Catalán (1944).

Entre los años 1977 y 1986, se sucedieron tres presidentes en el Gobierno nacional y una sola alternancia en el mismo. Dicha alternancia se produjo cuando Felipe González ganó las elecciones generales de 1982, por mayoría absoluta, sustituyendo al presidente Leopoldo Calvo-Sotelo. Así, en menos de una década se produjeron cambios cruciales que han condicionado profundamente el sistema político y económico español hasta el presente (Tardivo, 2016). Como resultado de las acciones emprendidas por el Gobierno socialista, entre 1982 y 1986, se forjó un nuevo sistema socioeconómico internacionalizado y mucho más interdependiente, pasando España de ser un país con escasos vínculos internacionales a estar integrado en las instituciones internacionales (principalmente la CEE). De esta forma, el país pasó a disponer de una economía relevante y globalizada, pero con graves problemas estructurales, como la alta tasa de paro y su gran dependencia del exterior.

Durante la década de 1976-1986, la política española estuvo condicionada por, al menos, cinco acontecimientos decisivos que transformaron la economía y la política. Primero, la mencionada Transición se produjo en el contexto de la grave crisis económica que vivía el país durante los años setenta y primeros años ochenta. Segundo, la aprobación de la Constitución española de 1978, como momento culmen del cambio político. Tercero, la dimisión del presidente Suárez a finales de enero de 1981, y el fallido golpe de Estado producido pocas semanas después. Cuarto, la referida alternancia política producida con la victoria electoral de Felipe González el 28 de octubre de 1982, que llevó al poder al primer Gobierno plenamente socialista de la historia de España. Y por último, en enero de 1986, tras un largo periodo de negociaciones políticas iniciado en 1977, el país se incorporó como miembro oficial de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), ahora Unión Europea (UE). Así, probablemente, el mayor logro de la Transición fue que la mudanza política y el derribo institucional de la dictadura se produjeran «en un contexto de crisis económica profunda, grave y mundial» (Cabrera, 2011: 83), a la vez que se impulsó un proyecto modernizador y europeísta del país (Martín-Aceña, 2010; Serrano Sanz, 1994; Soto Carmona, 2006).

Desde luego, los presidentes Adolfo Suárez y Felipe González vivieron un contexto favorable para la aparición de liderazgos fuertes, innovadores y carismáticos, al tiempo que ambos tuvieron que gestionar importantes problemas tanto en sus mandatos como dirigentes de los partidos que regentaban como en la Presidencia del Gobierno (Jiménez-Díaz y Delgado-Fernández, 2016). Así, el primero de los presidentes citados tuvo que asumir el enorme reto de conducir los cambios hacia la democracia y, por ende, lidiar con las diversas críticas que provenientes de distintos ámbitos se oponían a tales cambios, así como gestionar la crisis económica de finales de los años setenta. Tales críticas provocaron un enorme deterioro en la credibilidad pública del primer presidente de la democracia. Por su parte, Felipe González acumuló un enorme capital político personal sobre todo a raíz del éxito electoral obtenido por el PSOE en 1982, consiguiendo una mayoría absoluta histórica que lo aupó al Gobierno de la nación. Las acciones del Ejecutivo socialista no se centraron tanto en los cambios políticos-institucionales como en el ámbito de las políticas socioeconómicas.

Las reformas emprendidas en el primer mandato presidencial de Felipe González fueron lideradas de forma colectiva por el presidente del Gobierno, Miguel Boyer (ministro de Economía, Hacienda y Comercio), Carlos Solchaga (ministro de Industria y Energía), y en menor medida por Joaquín Almunia (ministro de Trabajo y Seguridad Social). Entre tales reformas destacan: la reconversión industrial, el proceso de ajuste económico para el acceso de España a Europa, la implantación del Estado de bienestar y el desarrollo de las políticas sociales, y la reforma del sistema de pensiones (Álvarez, 2014: 35-37; Aparicio-García, 2003: 571-589; Jiménez-Díaz, 2009; Juliá, 2007: 272-293). Este conjunto de acciones supusieron que el presidente socialista condujera la modernización y la transformación institucional del país e hiciera del mismo un Estado homologable a las naciones que conformaban la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en los años ochenta. Felipe González y sus ministros parecían tener muy claro que la modernización de España pasaba por su homologación socioeconómica —no solo política— con los países europeos más avanzados, y bajo tales premisas concebían el desarrollo nacional (Solchaga, 2003).

IV. LIDERAZGO Y VISIÓN POLÍTICA DE FELIPE GONZÁLEZ

Entre los años 1966 y 1973, Felipe González Márquez (Sevilla, 1942) se desempeñó como profesor de Derecho Laboral en la Universidad de Sevilla y como abogado defensor de diversas causas obreras y al amparo del sindicato UGT (Unión General de Trabajadores). Durante este mismo período en el PSOE se produjo una reestructuración organizativa y un debate político entre

el partido del interior y el partido del exilio (Jiménez-Díaz, 2009). Este debate generó varios conflictos que, a la larga, perjudicaron a la «vieja guardia» del partido liderada por Rodolfo Llopis en el exilio y benefició a los socialistas del interior. Entre estos últimos adquirieron gran protagonismo el grupo de los socialistas sevillanos, representados desde 1969 por Felipe González, y más tarde en los congresos del PSOE de la primera mitad de los años setenta, especialmente en el Congreso de Suresnes (1974). En este Congreso, González fue elegido Secretario General del PSOE. Sobre el proceso de formación del liderazgo de González, Manuel Chaves, que formó parte del referido grupo sevillano, dijo las siguientes palabras:

El liderazgo de Felipe González se fraguó de una forma muy natural, porque era el mejor. Porque era el hombre que tenía más capacidad de análisis, mucha más capacidad de convencimiento, de convencer dialécticamente, y yo creo que también era una persona con una gran preparación. Ésas fueron las razones que después lo convirtieron también en el líder en el cual puso sus miras la gente del «interior» cuando se planteó en el partido la discrepancia o el enfrentamiento entre el exterior y el interior [...]. Yo creo que la capacidad de liderazgo de Felipe era natural (Iglesias, 2003: 310).

El liderazgo de González empezó a institucionalizarse y legitimarse entre los años 1974 y 1982 en la arena política del socialismo. Dicho liderazgo se caracterizó por la acelerada transformación ideológica del dirigente en su etapa de acceso al poder, que llevó, a su vez, a la renovación y moderación ideológica del PSOE (Soto Carmona, 2006). En este sentido, González consiguió cuatro logros en el campo político del socialismo español en estos años. Primero, obtuvo el citado cargo de secretario general del PSOE en 1974. Segundo, el PSOE se presentó a las primeras elecciones democráticas, celebradas en junio de 1977, siendo el segundo partido más votado y obteniendo 118 escaños en el Congreso de los Diputados. Tercero, el PSOE abandonó el ideario marxista por exigencia ética del propio González, escenificando su dimisión en el congreso del PSOE de mayo de 1979. Por último, el líder socialista ganó las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 con más de 10 millones de votos y 202 escaños, obteniendo una mayoría absoluta histórica. En consecuencia, González fue investido presidente del Gobierno, en el Congreso de los Diputados, el 1 de diciembre de 1982, por 207 votos a favor y 115 en contra. Así se produjo la primera alternancia democrática con el mayor apoyo parlamentario en una sesión de investidura (Radcliff, 2018: 330-339).

La visión de futuro de González, nacido y socializado en pleno franquismo en una familia de clase media, que le dio acceso a instituciones educativas y relaciones sociales con la élite sevillana, fue clave para entender su liderazgo en la

Transición. Además, González encarnó un liderazgo transformacional tanto en objetivos como en medios o estilo político, al menos en sus dos primeras legislaturas como presidente (Álvarez, 2014: 35). Gracias a dicha visión, el líder socialista pudo convencer a la mayoría de los votantes y ganar tres elecciones generales consecutivas con mayorías amplias (1982, 1986 y 1989) y otra elección general con mayoría simple (1993). Una visión y discurso político centrados en la democratización, europeización, modernización y regeneración de España le hicieron sobresalir frente a otros líderes incapaces de ofrecer una alternativa creíble. El proyecto ilusionante de un nuevo país, alejado del franquismo, y transmitido de manera brillante y apasionada, primero entre los miembros de su partido y luego entre los ciudadanos españoles (Ortega-Ruiz, 2015), se convirtió en hegemónico en los años ochenta.

Más allá de lo expresado, el liderazgo de Felipe González no puede entenderse sin la evolución del PSOE entre 1970 y 1982, etapa en la que fue decisivo el papel de sus colaboradores en los triunfos electorales socialistas. Dicho líder incorporó un estilo visionario, participativo y transformacional de liderazgo, pues su visión y sus actuaciones estuvieron respaldadas por sus colaboradores más cercanos, especialmente por Alfonso Guerra entre 1982 y 1991 (id.), pero también por Joaquín Almunia, Miguel Boyer, Roberto Dorado, José María Maravall, Ludolfo Paramio y Carlos Solchaga. Estos fueron los principales asesores en asuntos políticos y económicos de González entre 1974 y 1986 (Aparicio-García, 2003), y le ayudaron tanto a implicar a la ciudadanía como a transformar sus condiciones de partida. En este sentido, cabe destacar lo dicho por uno de sus más estrechos colaboradores:

Ocurría que Felipe, que tenía cierta formación económica, por sus estudios, pero que no era un experto en economía, tenía una extraordinaria capacidad para absorber lo que podemos llamar «visiones económicas del mundo» y para apreciar lo más relevante en la economía nacional e internacional, o en la economía industrial, o en la economía financiera. Con el tiempo y hablando con gente de su equipo económico, como Boyer, como yo, y como otros, se formó una idea muy clara de la situación, y era capaz de exponerla de una manera mucho más fértil de cara a las audiencias y, en algún sentido, más creíble, por ser menos técnica que la que exponíamos los que éramos economistas. Yo creo que Felipe se ganó la confianza personal de los poderes económicos del país de manera casi automática (Solchaga, 2003: 108-109).

Por ello, el remate de la mudanza política-institucional y socioeconómica de la Transición fue liderada por el presidente González (Álvarez, 2014). Así, el programa de los Gobiernos presididos por él no tuvo como objetivo la transformación socialista de la sociedad española, sino la modernización socioeconómica

de la misma para equipararla con otras democracias europeas. Es decir: el líder socialista asumió el «compromiso global de cambiarlo todo sin revolucionar nada» incorporando «una nueva ética política» y «un proyecto de regeneración del Estado y de la sociedad» (Juliá, 2007: 274). Este enfoque pragmático de la política, al que se puede denominar socialdemócrata de signo liberal, implicaba condensar el lema electoral del PSOE de 1982 en la siguiente frase: el cambio es «que España funcione» (í.d.) y un país «mejor para todos» (González, 1982: 29). Tal cambio, obviamente, era entendido de modo más instrumental que sustancial, pero igualmente transformaría el país. Era un reformismo radical que evitaba aplicar un programa socialista, se alejaba del marxismo y adoptaba un perfil moderado, posibilista y pragmático (Maravall, 1979), lo que hacía conectar a González «más con los deseos de la mayoría de los ciudadanos que con los planteamientos de los militantes socialistas» (Soto Carmona, 2006: 16). Para González: «Entonces el funcionamiento era modernización, entrada en Europa, asentar los pilares de la sociedad de bienestar y superar la larga crisis económica que duraba ya muchos años con un proceso dolorosísimo de reconversión industrial» (citado en Arráziz Bueno, 2017: 335).

Por tanto, entre 1982 y 1986, González contó con un enorme capital político personal acumulado, no solo por las victorias electorales, sino por sus acciones políticas: reestructuración económica, reforma del Ejército, integración de España en las Comunidades Europeas, implantación del Estado de bienestar y desarrollo de políticas sociales (Álvarez, 2014: 35-37; Jiménez-Díaz, 2009). Tales acciones le permitieron liderar un proyecto de modernización del país y, así, hacerlo homologable al resto de los estados europeos de la CEE en los años ochenta. Además, el líder socialista tenía la capacidad de persuadir e involucrar a todos los españoles en dicho proyecto, como así mostró en la noche electoral del 28 de octubre de 1982: «Ningún ciudadano debe sentirse ajeno a la hermosa labor de modernización, de progreso y de solidaridad que hemos de realizar entre todos. La colaboración de cada español dentro de su ámbito es imprescindible para lograr el objetivo de sacar a España adelante» (González citado en Ortega-Ruiz, 2015: 141).

No obstante, el liderazgo carismático-transformacional del presidente González se puso a prueba en las diversas crisis de su primer mandato presidencial. Es decir, tuvo que abordar la complicada crisis industrial, el incremento de los desempleados debido a las políticas de ajuste económico, las crecientes protestas laborales, y los retos de preparar el país para su adhesión a la CEE, pasando por la celebración del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN en marzo de 1986. Por ello, en los primeros años de gobierno, González adoptó un carácter pragmático dispuesto a sacrificar parte del ideario socialista para facilitar la modernización y europeización de España. Encabezó una «socialdemocracia ligera», flexible y adaptable a su acción de gobierno

(Tardivo, 2016), a la vez que concebía el ejercicio del poder como una tarea autónoma respecto a su partido. Por ello, el líder socialista veía oportuno que varios miembros del Gobierno no fueran militantes partidistas o que si lo eran no actuaran como tales. De hecho, apenas la mitad de los ministros del primer Gobierno socialista provenía de las filas parlamentarias del PSOE. En suma, González ejerció una política adaptativa y posibilista en la que, cuando fue necesario, obvió el programa electoral de 1982, aunque ello le generó una notable pérdida de electores, si bien retuvo la hegemonía política a medio plazo.

V. LIDERANDO LA MODERNIZACIÓN SOCIALISTA: DE LAS CRISIS A LAS REFORMAS

La crisis económica española, que se prolongó entre los años 1974 y 1984, implicó un relevante proceso de transformación de la estructura económica nacional. Así, «la economía de 1985 poco tenía que ver con la de 1973» (Serrano Sanz, 1994: 163). Varios datos constatan esta afirmación: la agricultura nacional pasó de representar el 13% del PIB nacional en 1973 a descender al 6% en 1985. La aportación del sector servicios a la renta nacional se elevó del 47% al 58% en ese mismo periodo. Por tanto, a mediados de la década de 1980 se produjo la terciarización de la economía nacional: esta se convirtió en una economía de servicios. Todo ello estuvo acompañado de un proceso de desindustrialización (Martín-Aceña, 2010). Además, la economía española se abrió al exterior y empezó a competir con la de otros países industriales (Serrano Sanz, 1994: 163). Con lo cual, «la crisis industrial no significó ni un retroceso hacia lo agrario ni un freno a la modernización» (ídem.). Sin embargo, estos cambios se acompañaron del aumento de la tasa de paro en España, la cual en 1980 doblaba la media de los países más desarrollados. El problema del desempleo se agravó en la primera mitad de la década de 1980, pasando la tasa de paro del 11,5% en 1980 al 21,9% de la población activa en 1985, al tiempo que descendió «la población ocupada al nivel más bajo de la historia reciente: 10,6 millones de ocupados, dos [millones] menos que en 1976» (Juliá, 2007: 278). El número de parados creció en un millón de personas entre los años 1982 y 1985. Estas cifras macroeconómicas contradecían la promesa hecha por el PSOE en la campaña electoral de 1982, cuando se propuso crear 800 000 nuevos empleos.

1. PRIORIDADES POLÍTICAS DE GONZÁLEZ: GESTIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA E INDUSTRIAL

Según ha reconocido Felipe González, varios ministros y altos cargos políticos (Almunia, 2002; Fernández Ordóñez, 2003; Iglesias, 2003), la política

económica fue la prioridad del primer Gobierno socialista. Este debía abordar diversos problemas que lastraban la economía nacional, tales como «la crisis industrial y energética», «la paralización de la reforma fiscal», «la escasa liberalización del sistema financiero» y «la rigidez del mercado de trabajo» (Fernández Marugán, 1992: 141). Para González, estos problemas no figuraban en la agenda de los Gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo, en la medida que dominaba en ellos la preocupación política. España, hacia 1982, era un país mal desarrollado e inmerso «en una crisis económica que en el resto de Europa se había afrontado mucho antes. Aquí, por la priorización necesaria de la política, no había habido ocasión de afrontarla, a pesar de los Pactos de la Moncloa. Por tanto, era una prioridad subyacente que emerge cuando hay un Gobierno con capacidad de responder» (González, 2003: 813-814).

A juicio de González, en su primer Gobierno existía una clara preocupación por la crisis económica del país. Por esta razón «era necesario afrontar la crisis económica: la reconversión industrial. Teníamos el foco dirigido hacia el saneamiento de los problemas endémicos de la economía de este país» (*ibid.*: 814).

Pese a la mayoría absoluta del PSOE, el presidente González, sus ministros y el Gabinete del presidente intentaron buscar acuerdos, pactos y diálogos con los sindicatos y las fuerzas políticas para tratar relevantes asuntos de Estado (crisis económica e industrial, Estado de las autonomías, OTAN, terrorismo, etc.). Así se mostró, al menos, en la retórica política del debate del estado de la nación de 1984, celebrado en octubre de ese año⁴. Por ello, el Gobierno socialista se presentó no solo como un partido socialdemócrata que aspiraba a combinar crecimiento con redistribución, sino orientado a «consolidar la democracia y afrontar cuestiones históricas pendientes en la sociedad y en el Estado españoles, como las de lograr una economía más competitiva, una amplia descentralización político-administrativa y la adecuación de las fuerzas armadas a su nuevo papel constitucional» (Juliá, 2007: 274).

2. EL LIDERAZGO CORAL DEL GOBIERNO SOCIALISTA ANTE LA CRISIS

La política económica del primer Gobierno socialista de la democracia estuvo liderada e inspirada, además de por el presidente González, por Joaquín Almunia, Miguel Boyer y Carlos Solchaga. El segundo ejerció una influencia muy notable en la definición de la política económica. De hecho, Boyer fue considerado un «superministro», pues concentraba varios ministerios (Economía

⁴ Para una síntesis sobre el estado de la nación de 1984, véase el siguiente enlace: <https://bit.ly/3IOXd66> (consulta: 04/10/2021).

y Hacienda, y Comercio), que en los Gobiernos de Suárez habían permanecido separados. Según el epistolario publicado por la Fundación Felipe González, entre este y Boyer se mantuvo una relación de cordial amistad después de la dimisión del último, en la que el exministro trató de influir en «asuntos de decisión de gobierno» sobre temas económicos⁵.

La primera medida económica que tomó González, influido por Boyer, antes de la reunión del primer Consejo de Ministros, el 5 de diciembre de 1982, fue la devaluación de la peseta en un 8%. Además, el Gobierno socialista el 29 de diciembre de 1982 —a menos de un mes de su formación— aprobó el Real Decreto Ley 24/1982 sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria que contenía las siguientes decisiones en política económica (Real Decreto-ley 24/1982): elevación del tipo de interés real, establecimiento de restricciones al crédito interno para el sector privado y repercusión paulatina del precio del petróleo en sus productos derivados⁶.

Los ministros Almunia, Boyer y Solchaga eran economistas de profesión y tenían un perfil más técnico que político: en la década de 1970 ejercieron como profesores en varias universidades españolas y trabajaron en los servicios de estudios del Banco de España (los dos últimos) y en la Oficina de las Cámaras de Comercio Españolas en Bruselas (el primero). Los tres ministros desarrollaron un conjunto de reformas y ajustes económicos más desde la perspectiva liberal que desde el enfoque socialista clásico. En ello gozaron de la confianza del presidente González que apostó por un «socialismo modernizante» que asumía como propias las políticas de liberalización y de modernización económica (Gálvez Biesca, 2013: 1395-1396). En este sentido, y con el propósito de lograr que «la economía española fuese más competitiva, el Gobierno recortó el gasto a causa de la inflación, privatizó empresas públicas, redujo la seguridad en el empleo y facilitó la vías para cerrar la industria pesada no competitiva, como la minería, el acero y el textil [...], con una pérdida estimada de 1,5 millones de empleos» (Radcliff, 2018: 348-349).

Miguel Boyer se ocupó del Ministerio de Economía y Hacienda entre diciembre de 1982 y julio de 1985, y Solchaga fue responsable del Ministerio de Industria y Energía en ese mismo periodo. La etapa liderada por Boyer en

⁵ Véase carta de Boyer a González, fechada el 2 de diciembre de 1986, en la que se solicita «la ubicación de la Dirección de Gastos de Personal en el Ministerio de Economía o en el de Administraciones Públicas». <https://bit.ly/35hP0tF> (acceso: 27/10/2021).

⁶ Real Decreto Ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, BOE núm. 314, de 31-12-1982 (pp. 35759-35773). Disponible en: <https://bit.ly/3iZ2Y73>

el citado ministerio ha sido «calificada —tanto por la escuela liberal-conservadora como por la que podría definirse como liberal-progresista— como la más “eficaz y fructífera de todo el periodo de la vida política española liderada por el PSOE”» (Gálvez Biesca, 2013: 537). Posteriormente, el segundo ejerció como ministro de Economía y Hacienda durante ocho años, desde julio de 1985 hasta julio de 1993. Ambos ministros implementaron unas políticas similares e inspiradas en el liberalismo económico, y los dos ejercieron como «superministros» del área económica al acaparar las carteras de economía y hacienda, antes separadas en los Gobiernos de Suárez. Por su parte, Solchaga se mostró coherente con el citado liberalismo:

Y la verdad es que el presidente me apoyó durante mi gestión en Industria y, luego, también en el Ministerio de Economía, al igual que a Boyer, mi antecesor en este Departamento. Felipe hizo una apuesta radical por la modernización de la economía española. Algunos sectores del Partido, identificados con el «guerrismo», contestaban nuestras políticas, pero yo creo que lo que subyacía en estas diferencias era una lucha por el poder, una lucha por restarnos apoyo y competencias (Solchaga, 2003: 99).

Boyer, a quien el presidente González confió la política económica en sus primeros años de gobierno, probablemente ha sido uno de los ministros con más poder de la historia de España, llevando a cabo un conjunto de intervenciones estatales de envergadura y sin precedentes en la economía española como, por ejemplo, la expropiación de Rumasa⁷. Aunque Boyer no cumplía con el perfil tradicional de político de izquierdas (Luque Castillo, 2014), fue militante del PSOE, desde los años sesenta, así como asesor económico de Felipe González desde que este ocupó la Secretaría General del mencionado partido en 1974. Asimismo, Boyer atesoraba un currículum importante, siendo el primero de su promoción en las licenciaturas de Ciencias Físicas y Ciencias Económicas, y estaba muy bien relacionado con el mundo de los negocios en España. No obstante, el currículum de Boyer no era una excepción en el primer Gobierno socialista, pues este se componía de muchos ministros jóvenes y bien preparados como confirman estos datos. Había ocho licenciados en Ciencias Económicas o Empresariales (el alto número de licenciados en economía no es una excepción, sino más bien una pauta confirmada en la élite ministerial de la democracia española); nueve graduados en Derecho; dos ingenieros; dos graduados universitarios en materias científicas, y cuatro

⁷ El Gobierno socialista expropió las propiedades del grupo Rumasa, dirigido por José María Ruiz-Mateos, el 23 de febrero de 1983.

licenciados en Ciencias Sociales y Humanidades. Además, ocho ministros habían completado dos carreras diferentes; siete ministros poseían un doctorado, y nueve ministros habían realizado estudios en el extranjero (Luque Castillo, 2014: 483-484).

Por su parte, apenas la mitad de los ministros del primer Gobierno de González procedía de las filas parlamentarias socialistas (Luque Castillo, 2014: 487-488), si bien el Gabinete del presidente González, liderado por el militante socialista Roberto Dorado, tenía un claro perfil político (Garrido y Martínez, 2018: 173). Esto provocó múltiples conflictos entre el Gabinete, en el que influía directamente el vicepresidente Alfonso Guerra, y los ministros con carteras económicas⁸. Así, el primer Gobierno socialista aplicó una política económica basada en los «ajustes» y en «un plan de estabilización clásico» para controlar la inflación, el gasto público, el déficit público y los costes reales del trabajo. Ello se oponía al programa electoral del PSOE, en el que además no había participado Boyer (Fernández-Navarrete y Matías-Clavero, 2006: 41-42). Dicha política llevó al incumplimiento de la referida promesa de crear 800 000 empleos entre 1982 y 1986. En realidad tal promesa se truncó y se tradujo en la destrucción de casi los mismos empleos prometidos. De hecho, la tasa de paro superó el 21 % de la población activa en 1985 y 1986 (Serrano Sanz, 1994; Fernández-Navarrete y Matías-Clavero, 2006: 44).

En tales circunstancias, el primer mandato de González fue percibido, tanto dentro como fuera del PSOE, como un Gobierno de «coalición entre el ministro de Economía y todos los demás» (Barón, 2013: 184). Boyer, además de acaparar las carteras de Economía y Hacienda, antes separadas, aplicaba políticas de ajuste en otros ministerios con las que estos últimos no estaban de acuerdo. Por su parte, González mediaba entre Boyer y los demás ministros para aplacar los conflictos abiertos por el «superministro». Además, el presidente habitualmente mostraba inquietudes, recababa información y solicitaba ciertas tareas como prioritarias al equipo económico del Gobierno. Ello se corrobora, en parte, en el citado epistolario, concretamente en la correspondencia mantenida con los ministros Boyer⁹ y Solchaga¹⁰. Sin embargo, muy pocas veces el presidente cuestionaba las medidas aplicadas por el ministro de Economía y Hacienda, pues el primero entendía que eran necesarias tales

⁸ El Gabinete del presidente, a raíz de la reforma llevada en 1983, disponía de siete áreas, una de las cuales se ocupaba de la economía (Garrido y Martínez, 2018: 185).

⁹ Véase correspondencia entre el presidente y el ministro Boyer; carta fechada el 4 de febrero de 1985. <https://bit.ly/3JNnRxE> (acceso: 27/10/2021).

¹⁰ Véase correspondencia entre el presidente y el ministro Solchaga; carta fechada el 16 de mayo de 1985. <https://bit.ly/3IFmdg8> (acceso: 11/11/2021).

medidas para cumplir con las exigencias impuestas para acceder a la Comunidad Económica Europea. Es decir, el presidente González ofreció bastante autonomía a Boyer para que este implementara las medidas económicas previstas. Aparte de la capacidad dialéctica y preparación intelectual de Miguel Boyer, quien inspiraba mucha confianza en González, este último «quería evitar que pareciera que el Gobierno socialista era incapaz de hacer frente a una situación económica difícilísima» (Almunia, 2003: 156).

Por su parte, Joaquín Almunia, ministro de Trabajo y Seguridad Social, jugó un papel más negociador que Boyer y Solchaga, sobre todo cuando se alcanzó el Acuerdo Económico y Social (AES) de 1984, en el cual se integró la UGT y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), pero se descolgó el sindicato Comisiones Obreras (CC. OO.)¹¹. Tal acuerdo cerró un complicado proceso negociador, pues estuvo «amenazado en sus últimos tramos por el enconamiento de las posiciones en las que se habían refugiado la patronal y el sindicato socialista»¹². A su vez, sin la intervención del presidente González, que acercó posiciones entre los negociadores y apeló al compromiso entre las partes, posiblemente hubiese fracasado el AES. Este, a juicio del presidente y de Almunia, pretendía establecer las condiciones necesarias para reactivar la inversión y la generación de empleo en España, con vistas a la mejora económica (Almunia, 2002: 209-216). Pero la huelga contra la reforma de las pensiones de 1985, convocada por CC. OO., fue un aviso de las resistencias producidas por las reformas socialistas.

3. LA CRISIS INDUSTRIAL COMO EJE DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El principal acontecimiento económico que marcó el primer mandato de Felipe González fue la llamada eufemísticamente «reconversión industrial». Esta, realmente, supuso el progresivo desmantelamiento del sector industrial —desindustrialización— creado por el franquismo en los años cincuenta y sesenta (Martín-Aceña, 2010). La industria española estaba prácticamente obsoleta a principios de los años ochenta; no era competitiva con el sector industrial internacional y además mantenía empleos que en parte eran sufragados con subvenciones estatales. Ello suponía un creciente endeudamiento público. El primer y único mensaje televisado a la nación de Felipe González

¹¹ Sobre las difíciles relaciones del Gobierno socialista con los sindicatos, véase la carta de Almunia al presidente, fechada el 3 febrero de 1984. <https://bit.ly/3qCt5EX> (acceso: 11/11/2021).

¹² Véase «La firma del AES», *El País*, 10 de octubre de 1984. <https://bit.ly/3Nuqk2n> (consulta: 04/10/2021).

—emitido el 11 de marzo de 1984— se dedicó exclusivamente al asunto de la «reconversión industrial». En su mensaje González habló sobre «los problemas de la reconversión industrial y se detuvo especialmente en los campos de la construcción naval y la siderurgia integral. Dejó muy en claro que las líneas directrices de esa estrategia [iban] a ser mantenidas y que no [existían] dentro del Gabinete dudas o divisiones internas al respecto»¹³.

En el año 2003, Felipe González, con una perspectiva temporal más amplia, reconoció que la reconversión de la industria fue el problema central para gestionar la crisis económica: «Todo el mundo sabía que había que hacer una reconversión industrial a fondo, empezando por los sindicatos, [...]. Pero todo el mundo quería que la reconversión empezara por otros, y no por uno mismo. Este era el gran problema [...]» (González, 2003: 825).

Por su parte, el apoyo de la opinión pública para llevar a cabo la llamada reconversión industrial fue muy escaso, prácticamente inexistente. El presidente González argumentó que aunque la ciudadanía comprendiera la necesidad de ejecutar la reconversión, no tenía el respaldo de la primera para llevarla a la práctica. Para él, las decisiones respecto a la gestión de la crisis industrial fueron muy difíciles: «El problema, como siempre, es que las cosas más impopulares no son las que más apoyo popular tienen. [...] Nos tocó hacerla a nosotros, era nuestra responsabilidad. Y empezamos la pelea con dos o tres decisiones [...] dramáticas [...]» (*ibid.*: 826).

Sin duda, la gestión de la crisis industrial no pudo rematarse durante la etapa del presidente Suárez, pues sus prioridades públicas eran las reformas institucionales y políticas que requería la nueva democracia. Para González, dichas reformas exigían la dedicación exclusiva del presidente Suárez. No obstante, una vez que los socialistas llegan al poder, «la reconversión había que hacerla porque el país lo necesitaba. No se trataba, como se quejaban algunos, de que nos tocara hacer el trabajo sucio que no había querido afrontar la derecha» (*ibid.*: 829).

Por su parte, Carlos Solchaga, Ministro de Industria y Energía, rediseñó el complejo proceso de reconversión industrial en la España de principios de los ochenta, que según varios autores es la fase más dura de dicha reconversión (Marín Arce, 2006; Soto Carmona, 2006), pues «la pérdida de empleo industrial entre 1976 y 1985 [...] se elevó a más de 900 000 puestos de trabajo» (Fernández Marugán, 1992: 146). Solchaga asumió una visión muy realista de la reconversión, sobre la cual, a su parecer, había muchos prejuicios. «La reconversión no iba solamente en contra de sentimientos generosos y solidarios de parte de los militantes del Partido y de los sindicatos. Iba también contra una

¹³ Véase «Mensaje a la nación», en diario *El País*, 12 de marzo de 1984: <https://bit.ly/3iDEQGR> (consulta: 20/10/2021).

cultura de izquierdas, un tanto voluntarista, y eso era realmente lo que me preocupaba. Los sentimientos tenía que respetarlos, pero me daba cuenta de que era errónea esa cultura según la cual los puestos de trabajo son derechos inamovibles» (Solchaga, 2003: 98).

Como era previsible, Solchaga hizo frente a numerosas críticas en el proceso de reestructuración industrial y de reformas económicas que él encabezó. Concretamente, en el mes de junio de 1983, UGT, CC. OO. y CEOE se situaron en contra del *Libro blanco de la reindustrialización*, elaborado por el Ministerio de Industria y Energía. Para CC. OO., el citado libro no incorporaba una política de reindustrialización coherente, sino que se limitaba al tratamiento de los sectores en crisis y las líneas generales de dicha política eran muy parecidas a la política industrial de los Gobiernos de Suárez. Por su parte, la CEOE centró sus críticas y dudas en el riesgo nacionalizador y el excesivo intervencionismo derivado de algunos de los mecanismos de reconversión industrial. UGT, aunque mostró menos críticas, planteó diversos reparos sobre la reconversión como, por ejemplo, el ajuste previsto en las plantillas; el traspaso de trabajadores excedentarios; la indefinición del proceso de reindustrialización; la participación sindical en las comisiones de seguimiento; etc.¹⁴.

El ministro Solchaga admitió que parte de las críticas hacia él y Boyer se debieron al insuficiente esfuerzo que ellos hicieron para explicar a la ciudadanía y al PSOE las reformas desplegadas. Por un lado, cabe destacar la carta que el presidente remitió a Boyer, con fecha de 27 de febrero de 1985, en la que le solicitaba «encarecidamente» atender y priorizar las políticas públicas de empleo, concretadas en «Inversión Pública, el Fondo de Solidaridad, y los Conciertos INEM» y «el Plan de Empleo Rural»¹⁵. González exigía a Boyer un esfuerzo conjunto a los «colaboradores, organismos y entidades dependientes» del Ministerio de Economía y Hacienda para defender los acuerdos y medidas adoptadas, muy especialmente el Acuerdo Económico y Social de 1984. Por otro lado, el propio Solchaga reveló que: «[...] se nos ha tachado de soberbia, de mostrar actitudes propias del despotismo ilustrado. Recuerdo una cosa que solía repetirme Felipe. Me decía que no había que cansarse de explicar, que la democracia consistía en persuadir [...]» (Solchaga, 2003: 104).

En consecuencia, el primer Gobierno socialista no actuó con un enfoque unitario sobre las reformas económicas emprendidas, ya que implicaban cambios

¹⁴ Para más información al respecto, véase el siguiente reportaje periodístico publicado en *El País*, el 19 de junio de 1983: «De reparos parciales de la UGT al profundo desacuerdo de CCOO y las críticas de la organización patronal CEOE», <https://bit.ly/3Nuqnv5> (consulta: 04/05/2017).

¹⁵ Véase en: <https://bit.ly/3qDOuxC> (consulta: 27/10/2021).

relevantes que ni los militantes del PSOE ni muchos ministros compartían en su totalidad. Solchaga admitió que existía una clara división entre Boyer y él, y el resto de ministros, en lo referente a las reformas. Así lo expresó: «Y, por lo que respecta a nuestros compañeros de Gobierno, algunos nos veían —a Boyer y a mí— como privilegiados, bajo el manto protector de Felipe González. Pero no tenían ninguna razón, era justamente lo contrario. [...] Te quedabas solo» (*ibid.*: 104-105).

Además, Boyer y Solchaga no sentían gran predilección por la concertación social, lo cual se mostró en un endurecimiento de las formas de hacer política y tomar decisiones de ambos ministros, así como en el endurecimiento de la conflictividad social (Barón, 2013: 205-206). Una demanda casi continua del ministro Boyer a los sindicatos fue la moderación salarial, lo que llevó a unas relaciones bastante tensas con los segundos. Las relaciones del PSOE con la CEOE fueron complicadas y estuvieron marcadas por el desacuerdo tanto en el mandato de Boyer como en el de Solchaga. Sin embargo, las relaciones con la banca española fueron mucho más fluidas y mantuvieron confianza en las políticas efectuadas por Boyer (Luque Castillo, 2014: 497). Solchaga, que relevó a Boyer en julio de 1985 en el Ministerio de Economía y Hacienda, no solo había seguido a Boyer «en la concepción e implementación del ajuste, sino que además compartía con él ciertos rasgos de estilo y, más concretamente, un talante que para algunos resultaba autoritario e independiente a la hora de tomar decisiones» (*ibid.*: 505). Cabe decir que Solchaga fue un reflejo más o menos fidedigno respecto a las pautas relacionales y de conducta entre Boyer y los demás ministros.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

A los líderes políticos se les conoce mejor en tiempos y contextos de crisis. En estos, los líderes muestran tanto sus fortalezas como sus debilidades, puesto que han de poner en juego sus habilidades y/o capacidades de liderazgo en situaciones cambiantes e inciertas. El presente artículo analiza el liderazgo de las reformas económicas encabezadas por Felipe González en el contexto de su primer Gobierno (1982-1986). Este constituye un periodo muy significativo y paradigmático de la política española en el siglo pasado, pues se revelan diferentes problemas socioeconómicos que aún persisten en España. Por ello, se ha optado por un enfoque biográfico e histórico que permita aprehender tanto las perspectivas de los sujetos implicados como los cambios políticos-institucionales y socioeconómicos acontecidos en el país. Tales cambios han marcado la sociedad y política españolas hasta el presente.

Este artículo responde a varias preguntas planteadas en la introducción. A este respecto, cabe destacar que los inspiradores de la política económica del

primer Gobierno socialista fueron tanto el presidente como sus ministros Almunia, Boyer y Solchaga. El primero ejerció un papel de coordinación, supervisión y legitimación de las reformas económicas, pero estas fueron promovidas y ejecutadas por los segundos. Así, en el área económica sobresalió la gestión del llamado «superministro» Boyer, sobre todo en lo relativo a las políticas de ajuste económico y de contención del gasto público. Sin embargo, un conjunto de importantes medidas como, por ejemplo, el AES de 1984, la reforma de las pensiones, y la reconversión industrial fueron promovidas y ejecutadas, respectivamente, por los ministros Almunia y Solchaga. Los tres ministros, de perfil tecnocrático, se inspiraron en las ideas del socialismo liberal para promover y ejecutar las reformas económicas. La priorización de estas impidió cumplir con la promesa electoral de crear nuevos empleos, debido a la dureza del ajuste económico. Por ello, entre el presidente y los citados ministros se configuró un liderazgo en equipo y/o coral para afrontar los problemas derivados de la crisis económica, arrastrados desde los años setenta y aplazados por los Gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo. González abordó la crisis económica mediante un liderazgo innovador y pragmático, desempeñando un papel clave en la legitimación política de dichas reformas económicas. En consecuencia, la hipótesis de partida resulta confirmada.

En efecto, el primer Gobierno de González transcurrió en un escenario de grandes dificultades socioeconómicas. En tales circunstancias, el presidente y sus ministros Almunia, Boyer y Solchaga tuvieron que abordar diversas reformas económicas estructurales, como la citada reconversión industrial, en la que se jugaron su capital político y el apoyo popular. En cualquier caso, tanto González como dichos ministros asumieron las reformas y ajustes económicos casi de manera inmediata, tras asumir sus cargos, para así responder a importantes problemas de la economía española en la Transición. Es decir, Felipe González empujó su liderazgo y capital político en priorizar y abordar los problemas económicos nacionales durante su primer mandato, pues el enquistamiento de tales problemas llevaba a la recesión económica, poniendo en peligro las instituciones democráticas y la consolidación del nuevo régimen.

La situación socioeconómica con la que González se encontró, durante su primer mandato, condicionó la forma de gestionar los asuntos económicos. Los sindicatos y las organizaciones empresariales presionaron en diferentes direcciones para defender sus intereses en las múltiples reformas efectuadas. En estas, el presidente estuvo respaldado por el liderazgo coral de sus ministros económicos. Mientras que González y el Gabinete presidencial abordaron la dirección, coordinación y supervisión política-institucional del Ejecutivo, los citados ministros se centraron en la gestión diaria de los múltiples ajustes y reformas económicas derivadas de las variadas crisis que tuvo que gestionar el Gobierno socialista: crisis industrial, aumento del paro, recorte del gasto

público. Además, hubo que atender a las exigencias económicas impuestas para la entrada de España en la CEE y su homologación con los Estados europeos más desarrollados. En enero de 1986, unos meses antes de finalizar el primer mandato de González, España ingresó como miembro de pleno derecho de la Comunidad Económica Europea. El proyecto modernizante y democratizador liderado por el presidente se vinculó a la europeización de España. Tal proyecto tenía sus pros y contras para una ciudadanía como la española que empezaba a conocer las ventajas de vivir en libertad y en Europa, al tiempo que el país padecía varios problemas estructurales, con características genuinas, como el desempleo y la desindustrialización.

El estudio presentado puede tener continuidad en futuras investigaciones que indaguen si en los siguientes mandatos presidenciales de Felipe González (1986-1996), este desempeñó un liderazgo en equipo entre él, Carlos Solchaga, Pedro Solbes y otros ministros del área económica, o bien se adoptó un liderazgo mucho más concentrado en la persona del presidente y en el Gabinete del Gobierno. Por su parte, otros estudios pueden analizar el liderazgo económico desarrollado en los ejecutivos del PSOE (2008-2011) y del PP (2011-2018) ante la crisis económica y financiera de 2008, así como el desempeño económico del Gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos (desde 2020).

Bibliografía

- Álvarez, J. L. (2014). *Los presidentes españoles. Personalidad y oportunidad, las claves del liderazgo político*. Madrid: LID Editorial.
- Álvarez-Junco, J. y Shubert, A. (eds.) (2018). *Nueva historia de la España contemporánea (1808-2018)*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Almunia, J. (2002). *Memorias políticas*. Madrid: Santillana.
- Almunia, J. (2003). Joaquín Almunia: el dedo en todas las llagas. En M.^a A. Iglesias (ed.). *La memoria recuperada* (pp. 147-193). Madrid: Aguilar.
- Aparicio-García, S. (2003). *El factor del liderazgo político en la España contemporánea: el caso del PSOE (1974-2000)* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Arráez-Bueno, A. (2017). *Estrategia, discurso y liderazgo de Felipe González en el tardofranquismo y transición. Un candidato para la democracia y un partido de gobierno* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid.
- Barón, E. (2013). *Más Europa ¡unida!: memorias de un socialista europeo*. Barcelona: RBA.
- Blázquez-Vilaplana, B. (2006). *La proyección internacional de un líder político: Felipe González y Nicaragua, 1978-1996*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Blondel, J. (1987). *Political Leadership*. London: Sage.
- Brown, A. (2018). *El mito del líder fuerte. Liderazgo político en la Edad Moderna*. Madrid: Círculo de Tiza.
- Cabrera, M. (2011). Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis. *Historia y Política*, 26, 81-110. Disponible en: <https://bit.ly/3iEMRv2>.

- Collado-Campaña, F., Jiménez-Díaz, J. F. y Entrena-Durán, F. (2016). El liderazgo político en las democracias representativas: propuesta de análisis desde el constructivismo estructuralista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 228 (61), 57-90. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30040-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30040-X).
- Delgado-Fernández, S. (2004). Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis. *Psicología Política*, 29, 7-30.
- Delgado-Fernández, S. (2009). Por el cambio: el liderazgo carismático-transformacional del presidente español Felipe González Márquez (1970-1996). En S. Vargas-Paredes (ed.). *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional. Lecciones desde Iberoamérica* (pp. 265-299). México: Porrúa.
- Elgie, R. (2015). *Studying Political Leadership. Foundations and Contending Accounts*. New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-34708-4>.
- Fernández Marugán, F. (1992). La década de los ochenta: impulso y reforma económica. En A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.). *La década del cambio* (pp. 135-194). Madrid: Sistema.
- Fernández-Navarrete, D. y Matías-Clavero, G. (2006). Ajuste estructural de la economía española y negociaciones para entrar en las Comunidades Europeas durante el primer Gobierno socialista (1982-1985). *Historia del Presente*, 8, 39-60.
- Fernández-Ordóñez, M. Á. (2003). Reformas para durar en el tiempo. En M.^a A. Iglesias (ed.). *La memoria recuperada* (pp. 903-909). Madrid: Aguilar.
- Fuentes Quintana, E. (1977). *Ha llegado la hora de la economía*. Disponible en: <https://bit.ly/3NnBAO1>.
- Gálvez Biesca, S. (2013). *Modernización socialista y reforma laboral (1982-1992)* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- García Delgado, J. L. y Jiménez, J. C. (2007). La economía. En S. Juliá et al. *La España del siglo xx* (pp. 331-527). Madrid: Marcial Pons.
- Garrido, A. y Martínez, M.^a A. (2018). ¿Poder duro o poder blando? El Gabinete del presidente del Gobierno en España. *Revista de Estudios Políticos*, 180, 163-195. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.180.06>.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- González, F. (1982). Debate de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno, núm. 3, 30-11-1982 (pp. 27-44). Disponible en: <https://bit.ly/3Dgb4RZ>.
- González, F. (2003). Felipe González. La rebelión contra la historia. En M.^a A. Iglesias (ed.). *La memoria recuperada* (pp. 789-875). Madrid: Aguilar.
- Iglesias, M.^a A. (ed.) (2003). *La memoria recuperada*. Madrid: Aguilar.
- Jiménez-Díaz, J. F. (2008). Enfoque sociológico para el estudio del liderazgo político. *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 9, 189-203. Disponible en: <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i9.186>.
- Jiménez-Díaz, J. F. (2009). El liderazgo político de Felipe González en contexto. *Sociedad y Utopía*, 33, 287-311.
- Jiménez-Díaz, J. F. y Delgado-Fernández, S. (eds.) (2016). *Political Leadership in the Spanish Transition to Democracy (1975-1982)*. New York: Nova Science Publishers.

- Juliá, S. (2007). Política y sociedad. En S. Juliá *et al.* *La España del siglo xx* (pp. 13-330). Madrid: Marcial Pons.
- Kellerman, B. (2012). *The End of Leadership*. New York: Harper Collins.
- Ligon, G. S., Hunter, S. T. y Mumford, M. D. (2008). Development of outstanding leadership: A life narrative approach. *The Leadership Quarterly*, 19, 312-334. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2008.03.005>.
- Linz, J. J. (2019). El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia. En J. Montabes y A. Martínez (eds.). *Gobierno y política en España* (pp. 63-117). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1996). The paradigmatic Case of *Reforma Pactada-Ruptura Pactada*: Spain. En J. J. Linz y A. Stepan (ed.). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (pp. 87-115). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Luque Castillo, F. J. (2014). *Los ministros de Hacienda en España (1901-1986): perfil sociopolítico e influencia* [tesis doctoral]. Universidad de Granada.
- Maravall, J. M.^a (1979). Del milenio a la práctica política: el socialismo como reformismo radical. *Zona Abierta*, 20.
- Maravall, J. M.^a (1985). *La política de la Transición*. Madrid: Taurus.
- Marín Arce, J. M.^a (2006). La fase dura de la reconversión industrial (1983-1985). *Historia del Presente*, 8, 61-101.
- Martín-Aceña, P. (2010). *Economía y política durante la transición a la democracia en España, 1975-1985*. Working Papers, 02-10.
- Martorell, M. y Juliá, S. (2020). *Manual de historia política y social de España (1808-2018)*. Barcelona: RBA Libros.
- Nye, J. S. (2011). *Las cualidades del líder*. Barcelona: Paidós.
- Oliet Palá, A. (2000). La concertación social en la transición: la génesis de un modelo de intercambio. *Espacio Tiempo y Forma. Serie V. Historia Contemporánea*, 13, 441-480. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/etfv.13.2000.3019>.
- Ortega y Gasset, J. (1971). *Historia como sistema*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Ortega-Ruiz, M. (2015). *Felipe González. La ambición que cambió España*. Madrid: Tecnos.
- Powell, C. (2001). *España en democracia, 1975-2000*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Prados de la Escosura, L. (2018). La economía. En J. Álvarez-Junco y A. Shubert (eds.). *Nueva historia de la España contemporánea (1808-2018)* (pp. 243-266). Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Preston, P. (2020). *El triunfo de la democracia en España: de Franco a Felipe González pasando por Juan Carlos*. Barcelona: Debolsillo.
- Pujadas, J. J. (2002). *El método biográfico: el uso de las historias de vida en ciencias sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Radcliff, P. B. (2018). *La España contemporánea. Desde 1808 hasta nuestros días*. Barcelona: Ariel.
- Rodríguez Teruel, J. (2011). *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Serrano Sanz, J. M.^a (1994). Crisis económica y transición política. *Ayer*, 15, 135-164.

- Shamir, B., Dayan-Horesh, H. y Adler, D. (2005). Leading by biography: Towards a life-story approach to the study of leadership. *Leadership*, 1 (1), 13-29. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1742715005049348>.
- Shaw-Burke, C., Diaz-Granados, D. y Salas, E. (2011). Team leadership: A review and look ahead. En A. Bryman *et al.* (eds.). *The SAGE Handbook of Leadership* (pp. 338-351). London: Sage.
- Solchaga, C. (2003). Carlos Solchaga: socialismo y provocación. En M.^a A. Iglesias (ed.). *La memoria recuperada* (pp. 93-145). Madrid: Aguilar.
- Soto Carmona, Á. (2006). Una acción más reformista que socialdemócrata. *Historia del Presente*, 8, 13-37.
- Tardivo, G. (2016). *Los socialismos de Bettino Craxi y Felipe González ¿Convergencia o Divergencia?* Madrid: Fragua.
- Tardivo, G. y Fernández, M. (2017). El uso del método histórico-comparativo en el análisis del liderazgo político: los casos de Bettino Craxi y Felipe González. *Sociología Histórica*, 8, 291-318. Disponible en: <https://bit.ly/3qJbriN>.
- Tezanos, J. F., Cotarelo, R. y de Blas, A. (1989). *La transición democrática española*. Madrid: Sistema.
- Thompson, P. (2000). *The voice of the past*. Oxford: Oxford University Press.
- Tusell, J. (2007). *Spain: From Dictatorship to Democracy*. London: Blackwell. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9780470690031>.
- Weber, M. (2007). *La política como profesión*. Madrid: Biblioteca Nueva.

ALIANZAS DE NACIONALISMOS: LOS VÍNCULOS DEL PARTIDO VOX CON LA DERECHA RADICAL DE EUROPA Y ESTADOS UNIDOS¹

Alliances of nationalisms: Bonds of Vox party with European and US radical right

MATEO BALLESTER RODRÍGUEZ

Universidad Complutense de Madrid

mateoballester@cps.ucm.es

Cómo citar/Citation

Ballester Rodríguez, M. (2022).

Alianzas de nacionalismos: los vínculos del partido Vox con la derecha radical de Europa y Estados Unidos.

Revista de Estudios Políticos, 196, 99-129.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.04>

Resumen

En el partido Vox ha existido desde su fundación un doble discurso. Por un lado, se ha destacado su carácter singular, tanto en las circunstancias que propician su existencia como en su idiosincrasia y planteamientos. Por otro lado, se ha ido afirmando e imponiendo un discurso que identifica como compartidos con otros partidos de derecha radical tanto su diagnóstico de las problemáticas que denuncia como las soluciones ofrecidas. Desde este planteamiento el partido ha desarrollado una amplia política de contactos y alianzas con otras formaciones. En este artículo se abordarán las influencias ejercidas por otras formaciones de derecha radical sobre un partido Vox en proceso de definición ideológica. Se argumentará asimismo que, una vez consolidado en el panorama político español, Vox ha centrado sus contactos en las formaciones con las que tiene un mayor grado de coincidencia en planteamientos considerados centrales desde el partido, abandonado una previa política escasamente selectiva al respecto. Se estudiarán de forma individualizada las referencias internacionales más intensas de

¹ Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación «La España global. Las identidades españolas en perspectiva transnacional» (PID2019-108299GB-C21), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Vox, en buena medida ordenadas por su creciente relevancia en ese sentido. Estos contactos y alianzas suponen en cualquier caso una colaboración meramente reactiva, centrada en propiciar que cada país pueda anteponer en toda cuestión su estricto interés nacional.

Palabras clave

Vox; derecha radical; nacionalismo; alianzas políticas; influencias políticas; valores conservadores; reacción cultural; democracia iliberal.

Abstract

A double discourse has existed in Vox since its foundation. On the one hand, the party has enhanced its unique character, both in terms of the circumstances that justify its existence and to its idiosyncrasy and political aims. On the other hand, its identification with other radical right parties, both in the interpretation of the problems denounced and the solutions offered, has increasingly gained strength. Grounded on this perspective, the party has developed a broad policy of contacts and alliances with other parties. This article will address the influences exerted by other radical right formations on the process of ideological definition of Vox party. It will also be argued that, once consolidated in the Spanish political scene, Vox has focused its policy of contacts on the formations with which it has a higher level of coincidence in ideas considered central by the party, abandoning a previously less selective approach in this regard. The most intense international references of Vox will be studied individually, to a large extent ordered by their growing relevance in this regard. These contacts and alliances imply in any case a merely reactive collaboration, focused on enabling each country to put its strict national interest first in all matters.

Keywords

Vox; radical right; nationalism; political alliances; political influences; conservative values; cultural backlash; illiberal democracy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. VOX Y LA NUEVA DERECHA RADICAL: DEFINICIÓN, ELEMENTOS COMUNES Y VARIANTES: 1. Organización territorial. 2. Programa económico. 3. Valores conservadores. III. VOX Y LA DERECHA RADICAL EN ESTADOS UNIDOS. IV. VOX Y LA DERECHA RADICAL EN FRANCIA. V. VOX Y LA DERECHA RADICAL EN ITALIA (LA LEGA Y FRATELLI D'ITALIA). VI. VOX Y LA DERECHA RADICAL EN HUNGRÍA (FIDESZ) Y POLONIA (PIS). VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El partido Vox ha centrado su programa y comunicación política en una intensa exaltación y reivindicación de la nación española, presentada como preocupación primordial del partido, y fundamento de su ideología y motivaciones políticas. El catalizador del ascenso inicial de Vox fue su intensa reivindicación de la nación española en el contexto del proceso independentista en Cataluña (Arroyo Menéndez, 2020); el partido apela asimismo a la recuperación de la soberanía de la nación española y el Estado frente a limitaciones e injerencias de instituciones internacionales; otro elemento central de su discurso aboga por la defensa de lo que identifica como identidad tradicional de la nación española, que considera amenazada tanto por la inmigración, en particular musulmana, como por determinados grupos del propio país (feminismo, movimiento LGTBI, izquierda en general).

El discurso centrado en España y la nación española de Vox en ocasiones da pie a declaraciones de singularidad, como es el caso del vicesecretario de Relaciones Internacionales de Vox, Espinosa de los Monteros, entrevistado en abril de 2019: «A Vox se le asocia frecuentemente y con facilidad con otros partidos y cosas nuevas que están sucediendo en otras partes del mundo [...], pero no es realmente cierto» (Applebaum, 2019). En contraste con comentarios en esta línea, desde el partido se afirma asimismo con frecuencia estar reaccionando a problemáticas que son similares en otros países, ofreciendo respuestas similares a las de partidos afines en esos países. Vox se presenta en este sentido como expresión de una corriente mundial; se puede considerar el punto de inflexión en este planteamiento el encuentro de la derecha radical en Coblenza en enero de 2017, donde el presidente de Vox vinculó a su formación con una corriente global: «Vox está en el epicentro de la gran reacción que se avecina en todo el mundo y que será un punto de inflexión para la

victoria de nuestra ideas, y para la salvación de Occidente, de su libertad y de su identidad» (Abascal, 2017).

Vox ha desarrollado, particularmente desde entonces, una intensa actividad para establecer contactos y alianzas con formaciones consideradas ideológicamente cercanas desde el partido, y para darles proyección mediática. Al ser un partido de aparición comparativamente tardía, en proceso de definición ideológica cuando ya existían en otros países partidos de derecha radical consolidados y de larga trayectoria, Vox ha podido nutrirse de la experiencia de estos para construir su argumentario y estrategias. Vox ha utilizado a estos partidos como ejemplo y estímulo, tanto para uso interno como en su dimensión propagandística de cara a la sociedad española.

El objeto de este estudio será en primer lugar analizar cómo se encuadra el ideario de Vox en el marco ideológico de los partidos de derecha radical, determinando la existencia de influencias de las otras formaciones. En algunas ocasiones estas influencias están explícitamente reconocidas; en otras el discurso y las prácticas comunicativas de Vox, tales como los eslóganes, son réplicas evidentes de los utilizados por otras formaciones.

Entre los partidos de derecha radical existen elementos comunes y tendencias diferenciadas, que han llevado a Vox a inclinarse más por ciertas formaciones. Las posiciones ideológicas no han sido unívocas en el partido; conviven en este personajes con distintos posicionamientos, que muestran distintas preferencias por unas u otras formaciones externas, y por lo tanto en la dirección de los contactos y alianzas internacionales.

Se realizará en este sentido un balance de la política de contactos y alianzas del partido, y de su evolución. Se han tomado para ello en consideración distintos ámbitos de interacción, como la participación en cumbres de la derecha radical europea, encuentros bilaterales, alianzas explícitas establecidas (por ejemplo, en el Parlamento Europeo) y la creación conjunta de centros e instituciones.

Al estar Vox en un proceso temprano de consolidación y definición ideológica, su política de contactos y alianzas ha experimentado importantes variaciones. Su política inicial, según aquí se entiende, ha sido de acercamiento ideológicamente bastante indiscriminado a las distintas formaciones de derecha radical, presumiblemente en parte movido por la intención de aparecer vinculado con formaciones con éxito, y reforzar así la convicción en sus posibilidades. Ya con una presencia importante en el panorama político español, el partido ha variado a una actitud más selectiva en contactos y alianzas. Se ha optado por partidos con los cuales, además de compartir elementos comunes a la derecha radical —inmigración, rechazo al islam, soberanía estatal, políticas de orden— se comparten otras cuestiones centrales en el ideario del partido. Entre otras, y particularmente, un conservadurismo particularmente intenso en los planos moral y cultural.

Se abordará en las siguientes páginas la relación de Vox con los partidos con los que ha tenido mayor contacto o le han influido de forma más relevante; se empezará por aquellos con los que los contactos inicialmente intensos han ido remitiendo, pasando a aquellos con los que los contactos han terminado siendo más estrechos y en términos más positivos.

En primer lugar, la relación con la Administración Trump y la constelación de la *alt-right* estadounidense, con las que Vox ha tenido previamente relevantes contactos. Como presumible influencia persistente, Vox destaca por sus postulados económicos neoliberales, cercanos a los de la citada *alt-right*, y que difieren de las tendencias dominantes en la derecha radical europea.

En segundo lugar, se abordará la relación con el partido francés Agrupación Nacional (antiguo Frente Nacional), con el que se ha mantenido una relación de intensos contactos e influencia, al tiempo que existen diferencias, públicamente manifestadas, que explican el mantenimiento de una cierta distancia.

En tercer lugar, se abordará la relación entre Vox y dos partidos italianos, La Lega y Fratelli d'Italia, con los que se han establecido relaciones muy diferentes. Con La Lega y su líder Matteo Salvini los iniciales intentos de aproximación han ido remitiendo, en buena medida por los sucesivos desencuentros con relación al conflicto independentista en Cataluña. Vox parece haber redirigido su atención hacia Fratelli d'Italia, más afín en la defensa de la soberanía e integridad de los Estados, así como en su conservadurismo moral y cultural.

Se abordará por último la relación con dos partidos de Europa centro-oriental, Ley y Justicia (PiS) en Polonia, y Fidesz en Hungría, cuyo líder Viktor Orban es reiteradamente presentado como referencia y ejemplo. Estos dos partidos ofrecen también afinidad en la defensa de valores conservadores, así como en la actitud hacia la UE, y tienen el aliciente de ser partidos gobernantes, ofreciendo ejemplos de políticas efectivamente aplicadas y una imagen de dirección y mando que Vox desea proyectar hacia sí.

La lista no es exhaustiva; hay numerosas e importantes ausencias, que se explican porque la atención se ha centrado en aquellos partidos con los que Vox ha establecido contactos relevantes y ha mencionado como referencias. La mayor influencia de ciertos partidos ha estado determinada por factores varios, como la relevancia del partido en su país, la relevancia del propio país, la cercanía geográfica, y la cercanía ideológica y de valores. La volatilidad de los sistemas de partidos en los últimos años, más acusada en las formaciones de derecha radical, quizás altere en lo sucesivo alguna de las tendencias señaladas.

La ingente producción académica sobre la derecha radical ha mostrado gran interés por comparar y agrupar ideológicamente a sus distintos partidos. Se ha prestado por el contrario escasa atención académica, a diferencia de los enfoques periodísticos, a los contactos directos y alianzas establecidas entre

ellos. La situación es más acusada con relación a la todavía escasa producción académica sobre Vox. El presente artículo intenta ofrecer una visión sistemática y de conjunto en este último sentido, no realizada previamente.

Como se observará en las siguientes páginas, estos contactos y alianzas, aunque intensos, tienen carácter estrictamente reactivo contra antagonistas comunes, y conciben la cooperación básicamente como el instrumento para propiciar la primacía del interés nacional respectivo.

II. VOX Y LA NUEVA DERECHA RADICAL: DEFINICIÓN, ELEMENTOS COMUNES Y VARIANTES

La definición de Vox y la constelación de partidos que ha surgido en las últimas décadas a la derecha de los partidos conservadores y liberales tradicionales es objeto recurrente de debate. Son materia de discusión tanto el término usado como que pueda haber una etiqueta común para estas formaciones (Lerín, 2019: 96). Complica la cuestión que esta definición haya de ser externamente asignada, ya que, a diferencia de otras familias políticas, estas formaciones no se autodesignan con un denominador común. Aunque se identifican en general como afines, tampoco se agrupan en un grupo político común, por ejemplo, en el Parlamento Europeo.

Aunque estas formaciones muestran una considerable heterogeneidad ideológica, importantes elementos compartidos justifican que se les agrupe como una familia política. Entre estos se pueden mencionar un discurso crítico hacia la inmigración, rechazo de la cultura musulmana, énfasis en la necesidad de preservar la identidad nacional propia amenazada, afirmación de la soberanía del Estado frente a organismos supraestatales, y tendencia a soluciones de orden.

El término aquí considerado más adecuado para definir a estas formaciones es el de *derecha radical*, al ser el que mejor cumple la doble función de individualizar el fenómeno y englobar a todos los partidos considerados. Esta es probablemente la opción más extendida en términos generales (Betz, 1994; Mudde, 2007; Simón Gómez, 2007; Norris, 2009; Rydgren, 2018), y es asimismo considerada la más pertinente en varias de las hasta ahora escasas investigaciones académicas sobre Vox (Ferreira, 2019; Lerín, 2019; Balinhas, 2020).

Para justificar esta elección se hace aquí propia la conceptualización de Mudde, que sirve adicionalmente para explicar la razón de haber descartado el calificativo de *extrema derecha*, usado también con frecuencia en artículos académicos: «La derecha radical es (nominalmente) democrática, si bien se opone a algunos valores fundamentales de la democracia *liberal*, mientras que la extrema derecha es *en esencia*, antidemocrática, oponiéndose al principio

fundamental de la soberanía nacional» (Mudde, 2007: 31)². Esta distinción es más clara con relación al concepto de *ultraderecha*, vinculado de forma extendida con tendencias antidemocráticas, e incluso el uso de la violencia como instrumento de acción política. Una argumentación similar resulta aplicable para excluir la definición de estos partidos y en concreto del partido Vox como *fascistas* (Acha, 2019).

Se descarta asimismo el calificativo de *derecha populista*, que algunos autores combinan creando la expresión *derecha radical populista*, pues se considera problemática para diversos partidos, y en particular para Vox. La relación entre derecha radical y populismo es fuente de discrepancias (Barr, 2009; Aslanidis, 2016); la asociación entre ambos se afirmó particularmente en trabajos de la década de los noventa, en los que diversos autores como Betz (1994) y Taggart (1995) presentaron el populismo como un elemento definitorio de la derecha radical y parte de su núcleo ideológico en su conjunto (Ortiz Barquero y Ramos-González, 2021). En años posteriores esta relación ha sido objeto de mayor matización; se ha cuestionado por un lado una tendencia dominante en el debate público a asumir una concepción demasiado laxa del término, en la que se incluyen prácticas que encajarían por ejemplo de forma más adecuada con las etiquetas de demagogia y oportunismo (Mudde, 2004). En un plano más estrictamente académico se ha señalado que el elemento nodal del populismo es el establecimiento de un antagonismo básico, de tipo vertical, entre las élites, vinculadas a corrupción y dominio injusto, y el pueblo, vinculado a una idea de pureza y opresión (Canovan, 2002; Mudde, 2004; Stavrakakis *et al.*, 2017; De Cleen, 2019). El antagonismo fundamental al que apelan algunos de estos partidos es no obstante horizontal; no se establece entre pueblo y elites, sino entre la nación y grupos que se consideran enemigos de esta, o una amenaza para su existencia o su identidad. No se apela al eje arriba-abajo sino al eje dentro-fuera (De Cleen, 2017)³.

Este es el caso de Vox para varios autores (Ferreira, 2019; Balinhas, 2020; Ortiz Barquero y Ramos-González, 2021)⁴: el partido efectivamente construye

² Entre los valores de la democracia liberal que señala Mudde se encuentran el pluralismo y la protección institucional de las minorías» (*ibid.*: 25).

³ David Art señala en este sentido que la definición de *populista* debería en el caso de la derecha radical con frecuencia ser sustituida por la de *nativista* o *autoritario* (2020).

⁴ Coinciden con esta valoración los resultados del Pew Research Center, que clasifica el grado de populismo de los partidos políticos europeos, y vincula asimismo populismo y antielitismo. Una encuesta de 2019 solicitaba a expertos en esta cuestión calificar el antielitismo de diferentes partidos de 0 a 10, siendo 7 la puntuación a partir de la cual se consideraba que el partido en cuestión podía calificarse como *populista*. Algunos de

su discurso dicotómico en oposición a la población inmigrante, nacionalismos subestatales, colectivos feministas y LGTBI, y una izquierda acusada de antipatriota. Para establecer un contraste respecto a estos se define reiteradamente como la *España viva*, identificando a la nación con los seguidores del partido (Sampietro y Sanchez Castillo, 2020: 177).

El discurso antiélites ha estado en Vox poco desarrollado en su definición original y primeros años, condicionado quizás por ser un partido que surge de una escisión de un partido consolidado de derecha tradicional (Ortiz Barquero *et al.*, 2020: 216-217). Con el tiempo, no obstante, parece irse afirmando una línea discursiva, que le alinea con otros partidos de derecha radical, de condena a unas élites políticas desconectadas de sus representados o corruptas, mediaticizadas por poderes internacionalistas y favorables al multiculturalismo. El colectivo situado en el polo positivo tampoco en este caso se define como *pueblo*, término cargado de connotaciones socioeconómicas, ni de *patria*, utilizado por miembros de Podemos y regímenes populistas de izquierda latinoamericanos. El significante empleado sigue siendo la nación española, con el que las líneas socioeconómicas quedan más efectivamente borradas, y se enfatiza la dimensión etnocultural.

Existen otros aspectos en los que los partidos de la derecha radical difieren entre ellos; se abordarán tres, especificando la posición de Vox, que ha determinado en buena medida sus alianzas internacionales.

1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La mayoría de los partidos de derecha radical apelan a una idea fuerte y unitaria de la nación, vinculada a un Estado centralizado, pero algunos defienden una mayor descentralización, e incluso el derecho de secesión. Este es el caso del partido flamenco Vlaams Belang, y La Lega en Italia, cuyos planteamientos y evolución serán abordados. Vox se sitúa en el extremo opuesto, con su demanda de mayor centralismo y rechazo a los nacionalismos subestatales, que ha generado desencuentros con las dos formaciones citadas.

2. PROGRAMA ECONÓMICO

Algunos de los más longevos partidos de derecha radical europea apelaron en sus inicios, en lo que se ha definido como la *fórmula ganadora* (Kitschelt y

los resultados son 8,5 para VB en Bélgica, 8,6 para RN en Francia, 9,0 para AfD en Alemania y 9,5 para el PVV holandés. El partido Vox, en llamativo contraste, obtuvo una calificación de 4,1 (Wike *et al.*, 2019).

McGann, 1995), a programas económicos intensamente liberales y no intervencionistas. Con el tiempo estos partidos han girado hacia la defensa de políticas intervencionistas, proteccionistas, e incluso de defensa del Estado del bienestar (Oliván Navarro, 2021a: 55-59, 70)⁵. Vox no participa de esta *nueva fórmula ganadora* (Kitschelt, 2007; De Lange, 2007), y se encuentra entre los partidos más intensamente liberales en materia económica (Oliván Navarro, 2021b: 142, 161-165)⁶. En la dimensión internacional de la política económica, aunque Vox hace esporádicas condenas genéricas al globalismo, estas parecen responder a una imitación del discurso de otros partidos, como se argumentará más adelante, pues no se traducen en propuestas concretas, por ejemplo de tipo proteccionista. El modelo económico de Vox se puede vincular a una tradición distintivamente estadounidense, que le ha influido en mayor medida que a la mayoría de partidos de la derecha radical europea.

3. VALORES CONSERVADORES

Casi ningún partido de la derecha radical europea se destaca dentro de su sociedad por defender valores liberales, pero algunos no apelan particularmente a la defensa de valores conservadores y tradicionales (Fremskrittspartiet en Noruega y PVV en Holanda son claros ejemplos) mientras que otros convierten su defensa en eje central de su programa político. En este segundo grupo se incluyen de forma destacada los partidos PiS en Polonia, Fidesz en Hungría y Fratelli d'Italia. Se argumentará más adelante que esta es una razón destacada de que Vox haya establecido las relaciones más positivas y estrechas con estos partidos.

Entre los partidos situados en uno y otro extremo del eje señalado se muestran planteamientos muy distintos en cuestiones de género, relacionadas con la constelación LGTBI, en el reconocimiento del cristianismo y sus valores, y en la reivindicación más o menos intensa de identidades tradicionales, consideradas amenazadas por las nuevas formas sociales, morales y culturales. El discurso de Vox destaca por su intensa oposición a lo que presenta como excesos en las nuevas políticas culturales, religiosas, sociales y de género.

⁵ La defensa del Estado de bienestar se hace en cualquier caso en beneficio solo de la población autóctona, acompañada de un discurso de denuncia del aprovechamiento de este sistema por población inmigrante.

⁶ Aunque minoritario, el de Vox no es un caso único; apelan también a principios neoliberales Fremskrittspartiet en Noruega y La Lega, e incluso hay partidos como Vlaams Belang, y AfD que han tenido una evolución inversa a la señalada (Oliván Navarro, 2021a: 59; 2021b: 161-165; 2021c: 308).

La acusada relevancia que esta dimensión conservadora tiene en el partido invita a precisar su filiación política como *derecha radical conservadora*. Se ha señalado la creciente importancia en política en los últimos años de una tendencia de *reacción cultural*, de reivindicación de valores morales y culturales tradicionales frente a lo que se presenta como hegemonía de las corrientes disolventes de esa tradición (Inglehart y Norris, 2016). El partido Vox puede considerarse un representante particularmente destacado de esta tendencia (Anduiza, 2018); destacados miembros del partido, como Francisco José Contreras, han descrito de hecho el programa ideológico del partido como «frente de reacción» o «neorreaccionario» (Sánchez Saus, 2019: 443).

III. VOX Y LA DERECHA RADICAL EN ESTADOS UNIDOS

En los primeros años de existencia de Vox, y hasta finales de la presidencia de Barack Obama, la actitud de esta formación hacia la compleja constelación ideológica agrupada bajo la etiqueta del *Tea Party*, así como la de la *alt-right*, había sido de distanciamiento. Por entonces el presidente de la formación afirmaba que «El *Tea Party* no tiene parangón en España y es efectivamente una expresión de una sociedad muy conservadora y muy distinta a la nuestra [...]. La complejidad es enorme en muchos aspectos, igual que la distancia entre su sociedad y la nuestra» (Abascal, 2015: 153-154).

Esta actitud cambió notablemente con la nominación de Donald Trump como candidato presidencial, con explícitos, aunque complejos vínculos con el *Tea Party* y la *alt-right*, ya durante su campaña electoral, y sobre todo tras su victoria en las elecciones presidenciales de noviembre de 2016. En la cumbre que reunió en Coblenza dos meses después, en enero de 2017, a varios de los grandes partidos de la derecha radical europea, el éxito de Trump fue celebrado y presentado como indicio de que la corriente histórica apuntaba en la dirección que dicha cumbre representaba. Santiago Abascal, también asistente, fue particularmente enfático al respecto, resaltando que «Rafael Bardají se reunía como embajador de Vox con el equipo de Donald Trump horas antes de que fuera elegido presidente de los Estados Unidos» (Abascal, 2017).

La influencia del discurso y políticas de Donald Trump parece de hecho particularmente acusada en Vox, en proceso de definición en el periodo de ascenso político de aquel, y presumiblemente abierto en mayor grado a emular fórmulas de éxito de otros países. Ya en junio de 2016, de cara a las elecciones generales, el partido utilizó como lema de campaña *Hacer España grande otra vez*, réplica evidente del *Make America Great Again*, al que ha seguido recurriendo en años posteriores. En junio de 2018 el partido presentó su manifiesto *España lo primero*, claro remedo del *America First*. Idéntico afán emulador se

manifestaba ese mismo año en la propuesta en su programa de «levantar un muro infranqueable en Ceuta y Melilla» (Vox, 2018a).

La actitud hacia Donald Trump y su entorno de asesores y referentes ideológicos fue en estos primeros años de aproximación y cercanía; el enlace principal entre ambos fue Rafael Bardají, miembro del Comité Ejecutivo Nacional de Vox, quien intentó estrechar ese vínculo desde la defensa de una combinación de liberalismo económico y conservadurismo moral. Como se mencionó, Bardají se reunió en enero de 2017 con el equipo del recientemente elegido presidente de los Estados Unidos para «analizar el avance de la *alt-right* europea y el futuro de Europa» (Vox, 2017a). En esas mismas fechas Ronald Aledo, político cercano a Trump, acudió al acto de celebración del tercer aniversario de Vox, siendo su intervención felicitada por los líderes del partido (González Cuevas, 2019: 137). El vínculo más importante y duradero fue el establecido con Steve Bannon, cuando era asesor de Trump y luego como organizador del *think tank* *The Movement*, establecido en Bruselas. Destaca la serie de reuniones en Washington en abril de 2018 de este y otros destacados personajes de la *alt-right* con líderes de Vox, presentada públicamente por el partido como un apoyo explícito: «El artífice de la victoria de Donald Trump en Estados Unidos, Steve Bannon, apuesta por el proyecto de Vox para España» (Vox, 2018b).

En contraste con las evidentes influencias señaladas y el énfasis con el que en un momento se aludió a los contactos con Trump y su entorno, desde Vox se ha ido mostrando un progresivo distanciamiento, y se ha minimizado la relevancia de previos contactos. El punto de inflexión parece marcarlo el despegue electoral del partido en España. Esto parece encajar con una progresiva tendencia, que también se abordará en el contexto europeo, a abandonar una actitud inicial de acercamiento poco selectivo a movimientos que evocasen éxito y apoyo masivo. El escaso y declinante atractivo de la figura de Trump en la sociedad española presumiblemente incitó a una creciente desvinculación con relación a este y su entorno ideológico. En 2019 Santiago Abascal utiliza asimismo un lenguaje diferente respecto a Steve Bannon: «Es una figura interesante [...]. Pero Bannon no me puede asesorar sobre política española». En contraste con afirmaciones previas, Abascal comenta ahora que los contactos «han sido muy breves» y se habrían limitado a que «se comprometiera a explicar a la derecha europea la necesidad de defender la unidad de España frente al separatismo catalán» (Sánchez Dragó, 2019: 136).

Otra figura central del partido, Espinosa de los Monteros, marcó distancias de manera más evidente entre el partido y Bannon, desdiciendo anteriores comunicaciones oficiales: «Es un amigo de Rafael Bardají, miembro del Comité Ejecutivo. ¿Qué ha hecho Bannon por Vox? [...] Nada, que yo sepa no ha venido a España» (Iglesias, 2019: 82). La posterior derrota electoral de Trump, y el

descrédito adicional que han supuesto los estallidos de violencia contra las instituciones políticas que le acompañaron, no han podido dejar de influir en la desaparición casi total de alusiones por parte de Vox a vínculos estadounidenses.

La ausencia de referencias directas no ha alterado no obstante la particular coincidencia del partido Vox con importantes tendencias de la derecha de Estados Unidos, que combinan conservadurismo moral con un programa económico intensamente neoliberal. Esta combinación, particularmente la segunda dimensión, distancian a ambos de la señalada tendencia de los partidos europeos de derecha radical a asumir un enfoque más social, con políticas estatistas, intervencionistas y proteccionistas. Se ha matizado que el programa económico de Vox incluye también algunas injerencias propias del conservadurismo clásico, con medidas proteccionistas de base nacionalista (Llamas, 2019: 168) pero esto difiere mucho de los programas de la derecha radical europea, y es de hecho un elemento compartido con la política económica de Trump.

La intensa influencia en este caso del referente estadounidense ha sido señalada por González Cuevas, quien define el programa económico de Vox de 2019, como «un programa neoliberal, absolutamente distante de los defendidos por los partidos neopopulistas e identitarios de Europa. [...] Le aproximaba a Donald Trump, el *Tea Party* o al brasileño Jair Bolsonaro» (González Cuevas, 2019: 228). Desde una posición de cercanía ideológica, la trasposición del modelo estadounidense a España es para este autor uno de los mayores errores del partido: «Una alternativa semejante, 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. El neoliberalismo económico supone, a medio plazo, la destrucción de los ya de por sí frágiles vínculos sociales todavía presentes en nuestra sociedad. Y es que, en rigor, conservadurismo moral y neoliberalismo económico resultan incompatibles» (*ibid.*: 284). Se ha señalado la posibilidad de que Vox cambie este discurso, convergiendo con la tendencia dominante en la derecha radical europea, e incluso hay quienes afirman que este cambio ya se está produciendo (Oliván Navarro, 2021c: 306). Aunque una posible evolución del partido en ese sentido no es descartable, el estudio de sus programas y discurso indica que este no es de momento el caso (*ibid.*: 161-171, 307-311).

IV. VOX Y LA DERECHA RADICAL EN FRANCIA

Agrupación Nacional (Rassemblement National, RN), denominado Frente Nacional desde su fundación en 1972 hasta 2018, es el partido de derecha radical más citado con relación a la proyección exterior de Vox. Entre las razones de esa atención preferente se encuentran la larga historia y amplio

apoyo electoral de este partido, que le han convertido en el más conocido de la extrema derecha europea, la propia relevancia de Francia como país, y su vecindad geográfica y cercanía cultural e histórica con España.

En sus primeros años de existencia, Vox utilizó con frecuencia el ejemplo del Frente Nacional como referente de la posibilidad de cosechar apoyo masivo. Su presidente escenificó esa cercanía en diversas ocasiones. En la mencionada cumbre de Coblenza en enero de 2017 expresó su satisfacción de «haberse reunido con el Frente Nacional, que representa nada más y nada menos que a un tercio de los franceses» (Abascal, 2017). En abril del mismo año mostró su apoyo a la presidente del partido Marine Le Pen en un acto de campaña en Perpiñán. Se produjo algún desencuentro con relación al proceso independentista en Cataluña, respecto al cual Abascal comentaría que «en ese tema, algunos en el Frente Nacional no se portaron correctamente del todo» (Altozano y Llorente, 2018: 39). No obstante, así como con La Lega esta cuestión parece haber dado lugar a una quiebra de efectos duraderos, Abascal atribuye a su partido el mérito de haber reconducido al partido francés hacia una defensa inequívoca de la unidad del Estado español.

Desde Vox se ha intentado, no obstante, particularmente desde que es una fuerza política relevante en España, mostrar autonomía respecto a la agrupación francesa. Abascal ha expresado reiteradamente su independencia de criterio: «Que Le Pen tenga un discurso no quiere decir que tengamos que copiarlo» (Altozano y Llorente, 2018: 39). Esta actitud probablemente busca en parte evitar ser percibido como un socio menor y dependiente del partido francés, imagen que se ha intentado generar desde el Partido Popular (González Cuevas, 2019: 116). Cuando desde este partido se le reprochaba que se fuese a integrar en el grupo liderado por Marine Le Pen en el Parlamento Europeo, el presidente de Vox marcó distancias afirmando una personalidad propia: «No somos el Frente Nacional», «Vox no obedece a ningún partido extranjero» (Loureiro, 2019).

La vecindad y consiguiente pluralidad de intereses imbricados y potencialmente contrapuestos entre los dos países supone un motivo adicional de distanciamiento entre partidos que anteponen en todo momento su respectivo interés nacional. El presidente de Vox expresa con rotundidad esa limitación: «Ellos se deben a Francia. Nosotros a España. Y ahí puede haber, y hay, intereses contrapuestos» (Altozano y Llorente, 2018: 39).

Existen además importantes diferencias programáticas. Varias figuras centrales de Vox han expresado distancia con el estatismo e intervencionismo de RN, particularmente aquellos más cercanos a posturas neoliberales⁷. El

⁷ Espinosa de los Monteros afirma de Marine Le Pen que «tiene una postura estatista e intervencionista con la que no me identifico para nada» (Iglesias, 2019: 82). Rafael

posicionamiento de Vox en favor de reducir el intervencionismo estatal en materias laborales, fiscales y empresariales, se encuentra muy alejado de la defensa del partido francés de la renacionalización de sectores estratégicos y el reforzamiento del gasto público y sistema de pensiones, que le han llevado a votar enmiendas en el Parlamento Europeo junto con Podemos (Llamas, 2019: 167). El intenso proteccionismo de RN se encuentra muy alejado de las tímidas propuestas en ese sentido de Vox, al que resulta ajena la afirmación de Marine Le Pen de representar «lo social sin el socialismo» (Oliván Navarro, 2021a: 46).

Con relación a la Unión Europea, aunque el partido Vox ha evolucionado desde el europeísmo rotundo de sus orígenes⁸ hasta posturas más euroescépticas, se encuentra muy alejado del intenso, aunque fluctuante, euroescepticismo de RN, que ha llegado a proponer abandonar el euro e incluso la propia Unión Europea.

Por último, en cuestiones culturales y morales, RN tiene un componente más secularizado, con una menor referencia al catolicismo y sus valores, especialmente desde la asunción de la presidencia por Marine Le Pen, salvo para establecer una contraposición cultural con el islam. En línea con esta tendencia el partido no cuestiona por ejemplo el aborto ni el matrimonio homosexual.

El partido Vox no ha dejado, no obstante, de señalar coincidencias en otros aspectos programáticos. Abundan las declaraciones en las que se señala que, al margen de importantes diferencias, existe un corpus de ideas comunes que les coloca en el mismo frente. Según el presidente Abascal, «El Frente Nacional es un partido [...] con el que Vox tiene importantes puntos de contacto [...] si analizamos los programas, hay muchas diferencias. Pero en la elección de civilización y en las propuestas migratorias estamos de acuerdo» (Altozano y Llorente, 2018: 39). Espinosa de los Monteros, en ocasiones crítico hacia Marine Le Pen, reconoce que «ha puesto en evidencia el peligro de la islamización de Europa, no como religión sino como cultura incompatible con los valores occidentales» (Iglesias, 2019: 82). Rafael Bardají recalca asimismo la afinidad esencial entre ambos partidos: «compartimos unos ejes básicos, la anti-inmigración ilegal, la anti-islamización social y la crítica a las élites políticas» (Palacio Martín, 2019: 135). La comunicación oficial del

Bardají abunda en esta opinión: «No me gusta el estatismo acentuado del Frente nacional» (Palacio Martín, 2019: 134-135)

⁸ En el manifiesto fundacional del partido se afirma: «Nuestra posición en la Unión Europea ha de ser de actor implicado y principal, conjugando nuestro compromiso con el proceso de integración y el interés comunitario con la defensa de nuestros legítimos intereses nacionales» (Vox, 2014).

partido ha incidido en la sintonía esencial entre ambos proyectos, por ejemplo tras las presidenciales francesas de 2017: «Vox muestra su satisfacción al conocer que casi cuatro de cada diez franceses han apostado por la candidata que representa un modelo de civilización que aspira a mantener los valores cristianos de Europa, frente al multiculturalismo y la islamización de Occidente, y respeta la soberanía de las naciones, frente a la Europa confederal que desean los burócratas de la Unión Europea» (Vox, 2017b).

El corpus de valores comunes está, como se observa, claramente definido: defensa de la soberanía nacional frente a instituciones que la limitan, control de la inmigración, rechazo al crecimiento de la cultura musulmana en el país, rechazo a la atribuida hegemonía cultural de la izquierda, y rechazo a unas élites políticas, nacionales y europeas, a las que se hace responsables de todo lo anterior. En torno a estas afinidades se ha creado un marco estable de colaboración, con la apertura en 2020 en Madrid de una sucursal del Instituto Superior de Sociología, Economía y Política (ISSEP). La sede de dicha institución fue inaugurada en Lyon en 2018 por Marion Marechal, nieta y sobrina respectivamente de Jean Marie y Marine Le Pen. El instituto se presenta como un *think tank* de la derecha radical dispuesto, en formulación recurrente tanto en Vox como en RN, a disputar la hegemonía cultural de la izquierda (Landaluce, 2020), y que ofrece en particular un programa para la formación de nuevos líderes sociales y políticos.

Aunque el instituto se desvincula institucionalmente tanto de RN como de Vox, la relación es evidente en ambos casos. En el primero, aparte de la propia figura de Marion Marechal, diputada por el FN entre 2012 y 2017, el principal creador del proyecto, Thibaut Monnier, es consejero regional por RN, y cuenta con el apoyo operacional de Agnès Marion, del Consejo Nacional del partido. En el segundo caso, buen número de quienes integran el patronato directivo de la sucursal en Madrid, así como su profesorado, apoyan a Vox⁹ o están institucionalmente vinculados con este.

El ISSEP aspira, en palabras de su fundadora, a potenciar una alianza mediterránea conformada por Francia, España e Italia, explícitamente definida como un «Visegrado del Sur» (Landaluce, 2020). Resulta reveladora la afinidad expresada hacia los ejecutivos de Hungría (Fidesz) y Polonia (PiS), si bien se obvia que ninguna de las formaciones que podrían apoyar un proyecto semejante en los países mediterráneos ocupa posiciones de gobierno. El establecimiento por parte de Marion Marechal de vínculos con España, y su

⁹ Cabe señalar entre otros a Pedro Baños, José Javier Esparza, Javier Tebas, Kiko Méndez-Monasterio, Julio Ariza y Jesús Trillo-Figueroa (ISSEP, 2021). El instituto se ha instalado en el local en el que se encontraba la antigua sede del partido Vox.

pretensión de incluir a Italia, parecen guardar relación con su intensa identificación con los valores católicos, que en parte explican su distanciamiento respecto al moderado viraje secularizante que Marine Le Pen ha imprimido a su partido (Landaluce, 2020).

La vinculación de Marion Marechal, alejada de la política activa, con el ala más conservadora de RN ha favorecido esa vinculación con Vox. En relación con el sector oficial y dominante del partido francés las diferencias señaladas se han manifestado, por el contrario, también en un distanciamiento institucional. Tras las elecciones al Parlamento Europeo en 2019, Vox ha decidido no integrarse junto a RN en el grupo Identidad y Democracia, y ha optado por establecer sus alianzas y declarar sus mayores afinidades ideológicas en relación con otras formaciones.

V. VOX Y LA DERECHA RADICAL EN ITALIA (LA LEGA Y FRATELLI D'ITALIA)

Italia se cuenta entre los pocos países con dos partidos de derecha radical en competencia, La Lega y Fratelli d'Italia. Ambas formaciones coinciden en cuestiones características como el discurso crítico hacia la inmigración, el euroescepticismo y la defensa de la soberanía del Estado hacia el exterior, pero adoptan posiciones distintas en materias como el modelo territorial del Estado y el grado de conservadurismo en temas sociales y morales. La relación de fuerzas entre ambos partidos ha sido cambiante: La Lega ha tenido un variable, pero a grandes rasgos amplio apoyo electoral desde su fundación en 1991, como Lega Nord. Este apoyo aumentó tras su mutación de partido centrado en reivindicaciones del norte de Italia a formación federalista de implantación estatal, centrada en cuestiones que apelan al electorado de todo el país, y en particular en la inmigración. Fratelli d'Italia, herederos del Movimiento Social Italiano y la Alianza Nacional, y con una trayectoria ascendente desde su creación en 2012, es centralista y favorable a un Gobierno unitario y fuerte.

Para buena parte de los partidos de la derecha radical europea estas diferencias en el modelo de Estado, incluso las simpatías hacia el secesionismo, no son determinantes. No es el caso de Vox, que tiene como uno de sus temas centrales la oposición al proyecto independentista del nacionalismo catalán. Esto ha condicionado de forma decisiva sus relaciones con el partido liderado por Mateo Salvini.

La corta existencia del partido Vox coincide con un intenso protagonismo en Italia de este político, que en 2017 cambió el nombre de su partido a La Lega y la transformó en buena medida según el modelo del Frente Nacional (Palacio Martín, 2019: 131). Su abandono del secesionismo como

argumento central favoreció que Vox buscara establecer relaciones cercanas con este partido. Sin embargo, así como desde Vox se superó algún desencuentro inicial en torno al proceso independentista en Cataluña con el partido de Marine Le Pen, los intentos de templar la actitud de Salvini al respecto no han tenido éxito. La relación entre estos dos partidos y sus líderes está marcada por ello por una sucesión de encuentros y desencuentros.

En los años de Lega Nord y la presidencia de Umberto Bossi, este había apoyado rotundamente al nacionalismo catalán; aunque estableció relaciones con figuras políticas centrales del nacionalismo catalán, desde este entorno en general no se percibió como conveniente este apoyo y se intentó marcar distancias (Segura, 2018). Pese a ello Matteo Salvini ha seguido, de forma menos enfática, la línea de apoyo de Umberto Bossi, y en varias ocasiones ha chocado con Vox por esta cuestión.

En la relación de Vox con La Lega se han sucedido mensajes escenificando cercanía y colaboración con otros de reprobación a declaraciones de su líder consideradas inaceptables. En el primer encuentro entre los líderes de ambos partidos en la cumbre de Coblenza, Abascal se mostró optimista respecto a su intento por desactivar el apoyo de Salvini al independentismo¹⁰. El empeño resultó a la postre infructuoso, según el presidente de Vox recuerda poco después: «A Matteo Salvini le dije, cuando le conocí en Coblenza, que que la Liga Norte apoyara la secesión en Cataluña era un error [...]. Pareció entenderlo. Pero luego hizo unas declaraciones a favor de los separatistas absolutamente inaceptables» (Altozano y Llorente, 2018: 40). El 20 de septiembre de 2017 Salvini había publicado un tuit mostrando su solidaridad hacia políticos independentistas catalanes que habían sido arrestados, replicado desde Vox el mismo día. El tuit de Salvini del 26 de marzo de 2018 criticando el arresto de Puigdemont es de nuevo contestado al día siguiente en tono vehemente: «Mete tus narices en los asuntos italianos y deja de comportarte como un burócrata globalista entrometiéndote en la soberanía nacional de España» (Abascal, 2018).

Las diferencias parecen limarse en los meses siguientes; a partir del nombramiento de Salvini como ministro de Interior en junio de 2018, desde Vox se elogian en repetidas ocasiones sus políticas antiinmigración, como ejemplo y realización efectiva de lo que ellos mismos propugnan. Abascal comenta de Salvini que «lo que está haciendo en Italia —y está haciendo lo que hay que hacer— es lo que haría yo en España: defender las fronteras» (Altozano y Llorente, 2018: 41). La cordialidad parece haber aumentado en

¹⁰ «Mateo Salvini es un hombre cabal e inteligente, y gracias a VOX dispone hoy de una información sobre el separatismo catalán que hasta ahora desconocía» (Vox, 2017a).

septiembre de 2019, cuando las redes sociales del partido muestran fotos de ambos líderes escenificando gran cercanía en una reunión en Roma, junto al texto: «VOX y *La Lega* coincidimos plenamente en la necesidad de proteger las fronteras de Europa de la inmigración masiva, fomentar la natalidad y respetar la soberanía nacional —y unidad— de los Estados miembros de la UE» (Vox, 2019c).

La referencia final, que daría a entender que Salvini habría atendido las demandas de Vox de no cuestionar la unidad del Estado español, se vio pronto refutada con su envío de «un pensamiento al pueblo catalán» en un mitin un mes más tarde. La inmediata respuesta del presidente de Vox denota hartazgo: «Salvini se equivoca una vez más. Se lo hemos dicho en público y en privado, con la soberanía y la unidad de España no se juega. Por mucha coincidencia que tengamos en materia de inmigración, no aceptamos el guiño al separatismo de un líder extranjero, sea quien sea» (Abascal, 2019b).

Vox no se ha integrado en el mismo grupo que *La Lega* en el Parlamento Europeo. El Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos por el que optó acogía no obstante al otro gran partido secesionista de la derecha radical europea: *Vlaams Belang*. La relevancia que Vox concede a esta cuestión queda de manifiesto en la forma en que se comunicó el ingreso en el grupo, enfatizando que este había asumido el compromiso de que «los partidos que lo integran, sin excepción, no interferirán en el orden constitucional, la integridad territorial y la soberanía de los Estados miembros» (Vox, 2019b).

En este grupo se encuentra asimismo *Fratelli d'Italia*, partido con el que Vox ha establecido crecientes contactos, hasta convertirlo en su referencia y principal aliado en Italia. El ascenso de este partido, en buena medida en pugna con *La Lega* y a costa de esta (Sánchez, 2021), ha proporcionado a Vox un aliado con el que existe mayor sintonía en cuestiones centrales. Como Vox, *Fratelli d'Italia* defiende la indisolubilidad del Estado y la unidad nacional, dentro de un discurso que apela intensamente al Estado nación y sus símbolos.

Su líder Giorgia Meloni se ha convertido en la referencia de Vox en Italia; en septiembre de 2019, Abascal acudió invitado en Roma a la reunión *Atreju*, evento de gran impacto mediático organizado por entidades juveniles cercanas a *Fratelli d'Italia*. Cinco meses más tarde Abascal acudió de nuevo a Roma, a la Conferencia Internacional del Conservadurismo, inaugurada por Meloni. El también asistente eurodiputado del partido Hermann Tertsch confirmó que Vox tenía mucha mejor relación con Meloni que con Salvini desde que este mandó el citado saludo al pueblo catalán (Buj, 2020). En radical contraste con el líder de *La Lega*, Meloni acudió a Barcelona en enero de 2021 para participar en la reunión del grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, organizada por Vox. Meloni intervino en una mesa redonda con Abascal,

y ofreció su pleno apoyo a Vox en ese simbólico entorno, poco antes de las elecciones catalanas.

Desde Vox se siente asimismo mayor afinidad con Fratelli d'Italia en su identificación más firme y explícita que la de *La Lega* con el cristianismo y valores conservadores y tradicionales, considerados en peligro por la inmigración, el multiculturalismo y la secularización extrema. El lema de Giorgia Meloni es *Patria, Dios y familia* (Vicente, 2021), fórmula enfáticamente conservadora que contrasta con la actitud de Matteo Salvini, «calculadamente ambiguo en cuestiones de carácter moral o en derechos civiles» (Verdu, 2019). Meloni apela con relación a esta y otras cuestiones a la denuncia recurrente, como es el caso en Vox, de una hegemonía de la izquierda en el discurso público: «Ya no hay espacios para debatir cuestiones como la migración o el género» (Vicente, 2021).

La creciente desvinculación por parte de Vox respecto a La Lega, y el acercamiento a Fratelli d'Italia, favorecidos también por las tendencias políticas en Italia, son una nueva muestra de cómo Vox va progresivamente siendo más selectivo en el establecimiento de alianzas internacionales. El estrechamiento de relaciones con el partido Fidesz húngaro y el partido Ley y Justicia polaco son iniciativas que apuntan en esta misma dirección.

VI. VOX Y LA DERECHA RADICAL EN HUNGRÍA (FIDESZ) Y POLONIA (PiS)

Junto a la reciente aproximación a Fratelli d'Italia, Vox ha encontrado sus mayores referentes y aliados en el entorno geográficamente alejado de Europa centro-oriental, en el partido Fidesz (Unión Cívica Húngara) y el polaco Ley y Justicia (PiS). Las razones de esta preferencia son varias; al margen del núcleo de ideas compartidas por la derecha radical europea, en importantes cuestiones en las que no existe coincidencia generalizada Vox encuentra particular afinidad con estos dos partidos. Con relación a la Unión Europea, Vox se muestra más cercano al algo más moderado euroescepticismo de los partidos polaco y húngaro, que reivindican un alto margen de autonomía política desde el énfasis en la soberanía propia, que a la oposición generalmente más rotunda de otras formaciones, como por ejemplo RN, La Lega o el PVV holandés.

La afinidad en los planos moral y cultural es asimismo mayor con estos partidos. Fidesz y PiS apelan intensamente a la identidad cristiana de sus respectivos países y de Europa, y abogan por un mayor reconocimiento político de esta, y sus valores y símbolos. Esto se traduce en la defensa de posiciones intensamente conservadoras en cuestiones como el matrimonio homosexual, adopción, aborto, fecundación *in vitro*, reconocimiento y visibilización de la comunidad LGTBI, y reivindicaciones feministas en general.

Esto se ha concretado en la prohibición de determinadas actitudes en el espacio público, así como de la expresión pública de ciertos planteamientos, particularmente en medios de comunicación, textos educativos y producción impresa en general, colisionando con el principio de libertad de expresión.

Supone un aliciente adicional para Vox que ambas formaciones sean partidos gobernantes, que no se limitan por lo tanto a denunciar políticas de gobierno ajenas, sino que convierten sus planteamientos en decisiones políticas y leyes efectivamente aplicadas. Estos son por ello los principales referentes de Vox en políticas de inmigración, junto a Salvini cuando fue ministro de Interior de Italia. La vinculación con estos partidos y sus líderes atenúa la imagen de Vox como partido meramente de reacción y oposición, y le confiere hechuras de partido potencialmente gobernante.

Tanto la concreción en políticas efectivas como los contenidos de estas explican la consideración de ejemplo que para Vox supone el grupo de Visegrado, que queda reconocida en una de las propuestas de su programa político: «Impulsar en Bruselas un nuevo tratado europeo, en la línea que defienden los países del grupo de Visegrado en cuanto a fronteras, soberanía nacional y respeto por los valores de la cultura europea» (Vox, 2018a).

La aspiración de Vox de proyectar hacia sí una imagen de partido potencialmente gobernante se vio satisfecha cuando en marzo de 2019 el Gobierno polaco invitó oficialmente a Varsovia a una delegación de Vox¹¹. El presidente Abascal y el vicesecretario de Relaciones Internacionales, Espinosa de los Monteros, se entrevistaron en la sede del partido con su presidente, Jaroslaw Kaczyński, y fueron asimismo recibidos por el secretario de Estado del primer ministro, y por el viceministro de Exteriores y Política Europea. La información de Vox sobre esta visita expresó plena sintonía en valores y estrategias: con relación a la UE se enfatizó el rechazo del modelo federal y se denunció la pérdida de soberanía de las naciones; se mostró asimismo coincidencia en la reivindicación de la tradición y valores cristianos de Europa y sus países (Vox, 2019a). El presidente Abascal subrayó asimismo la colaboración y coincidencia de valores: «Tejiendo alianzas para defender la única Europa posible, la basada en el respeto a la soberanía de sus Estados y a las raíces culturales cristianas» (Abascal, 2019a).

La afinidad entre estos dos partidos quedó refrendada institucionalmente con el ingreso de Vox en el Grupo de Conservadores y Reformadores Europeos, al que pertenece el PiS, en el Parlamento Europeo. Fue de hecho un miembro de este partido y copresidente del grupo, Ryszard Legutko, quien reiteró a la delegación de VOX el compromiso de que los partidos integrantes

¹¹ El Gobierno polaco recae en PiS desde su victoria electoral en 2015, con mayoría absoluta de escaños, que revalidó en 2019.

«no participan ni promueven, bajo el amparo del grupo, actividades que cuestionan la política interior, la Constitución, o la integridad soberana de otro Estado miembro» (Vox, 2019b). Con este compromiso se buscaba neutralizar las citadas reticencias a compartir grupo con Vlaams Belang, favorable al movimiento independentista catalán.

Las decisiones políticas del Gobierno polaco han sido particularmente desde entonces consideradas por Vox como un referente, y en varias ocasiones se han asimilado a problemáticas propias¹².

Desde Vox se ha animado al partido Fidesz a incorporarse también al Grupo de Conservadores y Reformadores Europeos, una vez abandonado el Partido Popular Europeo, tras la adopción por este de un reglamento interno que el partido húngaro consideró hostil e inaceptable. El presidente del partido y primer ministro de Hungría Viktor Orban, ganador en las elecciones parlamentarias de 2010, 2014 y 2018 con supermayorías, es el personaje internacional más frecuentemente señalado como referente desde Vox. Con frecuencia es comparado favorablemente con otros líderes de la derecha radical europea, por su actitud hacia la Unión Europea o como modelo frente al registro más secularizado de estos (Palacio Martín, 2019: 134-135).

Ya en 2018 Abascal muestra esa afinidad preferencial por el presidente húngaro en la política europea: «debemos hacer un reconocimiento a Viktor Orbán, que ejerce el liderazgo de una nueva Europa, asentada en la soberanía de sus naciones, en la identidad cristiana de Europa y en la oposición a la inmigración masiva» (Calleja, 2018). En contraste con el discurso cambiante respecto a otros líderes, el elogio a Orban se mantiene invariable a lo largo de los años: en marzo de 2021 el presidente de Vox afirma: «Viktor Orban es un ejemplo del rumbo que merece Europa: defensa de soberanías y fronteras, políticas de familia, respeto a raíces culturales» (Abascal, 2021).

En estas citas se resume el elenco central de temas que configuran el discurso favorable a Orban; se elogia en particular su defensa de la identidad cristiana, y su reivindicación de esta como fundamento cultural y moral de su país y de Europa, frente a lo que presenta como una amenazadora y dominante tendencia secularizante. A la amenaza interna contra el cristianismo por quienes reniegan de sus raíces se añade la amenaza externa que supone la inmigración musulmana, favorecida por políticas migratorias consideradas culturalmente suicidas. Vox suscribe las más que rigurosas medidas de Orban

¹² Así el proyecto de ley en Polonia para multar a redes sociales que bloqueasen cuentas por contenidos que no vulnerasen la ley del país fue intensamente elogiado desde Vox, tras haber Twitter bloqueado una cuenta del partido (*Vox pide una ley para limitar la capacidad de Twitter y las Big Tech similar a la de Polonia*, 2021).

de contención de la inmigración, así como su consideración de estas tendencias migratorias como producto de un complot de las élites internacionales para disolver las identidades nacionales¹³.

Orban se refiere de forma recurrente a George Soros, multimillonario estadounidense judío de origen húngaro, como figura individualizada que encarna esa intriga globalista y multiculturalista. Muy crítico con el régimen del presidente húngaro, Soros ha sido convertido por este en personificación de las elites globalistas, cuyo objetivo es secularizar el mundo y desintegrar las naciones fomentando la inmigración. Además de generar un multiculturalismo disolvente de culturas e identidades particulares, esto tendría como efecto buscado adicional el abaratamiento de los puestos de trabajo en los países receptores.

La adopción por parte de Vox de este argumento es un caso particularmente evidente de influencia del discurso de Orban (Ríos, 2019). El discurso anti-Soros de Vox aflora en ocasiones en forma de toma de partido por Orban¹⁴, y en otras en forma de discurso general, incidiendo en la idea de una conspiración de elites globalistas, con objetivos compartidos con la izquierda¹⁵. El mensaje de Vox celebrando la expulsión de Hungría de una fundación financiada por este personaje aúna ambas perspectivas, añadiendo la acusación de patrocinio del separatismo catalán¹⁶. Los objetivos de Soros han sido según Orban asumidos por la propia Unión Europea, siendo su oposición a esta efusivamente celebrada desde Vox.

Esta afinidad quedó refrendada con un encuentro entre los presidentes de los dos partidos en febrero de 2020, con ocasión de la Conferencia Nacional de Conservadurismo organizada en Roma¹⁷. La reunión, presidida por las

¹³ En un tuit del partido: «Cada vez más europeos están con Viktor Orbán, indignados de que con dinero público se fomente la inmigración ilegal y la violación de nuestras leyes por las ONG de extrema izquierda» (Vox, 2019d).

¹⁴ Así cuando Abascal menciona la «pataleta» de Soros por lo que considera una victoria de Polonia y Hungría en la pugna con la Unión Europea por el reparto de fondos europeos (*Abascal elogia a Polonia y Hungría por la «victoria de la soberanía nacional» en la UE y afea al PP que no se sume*, 2020).

¹⁵ «Si combatir la ingeniería social, la Agenda 2030 y las ideas de la extrema izquierda significa ser enemigo de Soros, estamos orgullosos de serlo» (Vox, 2020b).

¹⁶ «La fundación criminal de Soros *Open Society* que pretende disolver la identidad, el equilibrio, la cultura y el modo de vida de todas las naciones europeas, y que en España se dedica a financiar a separatistas, filocomunistas y medios progres, es expulsada de Hungría» (Vox, 2018c).

¹⁷ Ambos habían coincidido en septiembre de 2019 en la celebración del ya citado *Atreju*, pero no se informó de ninguna entrevista personal. Fidesz fue asimismo invitado al acto de Vox en Vistalegre en octubre de 2019.

respectivas banderas nacionales, se escenificó como un encuentro de estadistas, presentando a un presidente de Vox con factura de gobernante (Montero, 2020). Se describe una entrevista marcada por la más absoluta sintonía en las redes sociales del partido (Vox, 2020a), así como en la de su presidente: «Encuentro fructífero en Roma con el primer ministro húngaro Viktor Orban para aunar fuerzas en la defensa de una Europa asentada en el respeto a la soberanía e identidad de sus naciones, y en la protección de nuestras fronteras, nuestra libertad y nuestra prosperidad» (Abascal, 2020).

Otro objetivo de este encuentro era el de convencer al presidente húngaro para integrar a su partido en el Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos, ante su previsible salida del Partido Popular Europeo (Buj, 2020); ya confirmada esa salida, es no obstante todavía incierta la dirección que el partido Fidesz adoptará¹⁸.

Vox ha obviado hasta el momento pronunciarse sobre la conocida definición de Viktor Orban de su sistema de gobierno como *democracia iliberal*¹⁹, otorgando sentido positivo a una descripción crítica en origen (Zakaria, 1997). Orban sintetiza con esta apropiación su rechazo a algunos principios centrales de la democracia liberal, y su determinación de abandonarlos. Esta declaración debe verse en relación con una serie de decisiones del presidente húngaro drásticamente limitadoras de las libertades de expresión, prensa y asociación, el principio de división de poderes, y el respeto a las minorías. Estas medidas han llevado a considerar que el sistema político húngaro está adquiriendo, al igual que el Gobierno polaco, caracteres crecientemente autoritarios y no democráticos²⁰. Orban de hecho en ocasiones no habla de *democracia iliberal*, sino de *Estado iliberal*,²¹ y menciona como ejemplo y modelo no solo a países que fluctúan entre democracia y autoritarismo, sino a sistemas plenamente no democráticos²².

¹⁸ Los primeros contactos del presidente húngaro, manteniendo la vinculación con el partido PiS polaco, se han establecido con Matteo Salvini.

¹⁹ Destaca su discurso en julio de 2014 en Băile Tușnad, en una región de mayoría étnica húngara de Transilvania (Rumania).

²⁰ Es por ejemplo el primer país de la Unión Europea que ha perdido el estatus de democracia, según la valoración de Freedom House en 2020 (Repucci, 2020).

²¹ En Băile Tușnad Orban comenta: «The new state that we are building is an illiberal state, a non-liberal state. It does not deny foundational values of liberalism, as freedom, etc. But it does not make this ideology a central element of state organization, but applies a specific, national, particular approach in its stead» (Tóth, 2014).

²² «[A] trending topic in thinking is understanding systems that are not Western, not liberal, not liberal democracies, maybe not even democracies, and yet making nations successful. Today, the stars of international analyses are Singapore, China, India, Turkey, Russia. And I believe that our political community rightly anticipated this challenge» (í.d.).

La democracia liberal está siendo sustituida por formas políticas más exitosas a juicio de Orban, quien se proclama pionero en Europa en esa transformación. Los principales referentes de Orban en este sentido son Rusia y Turquía, países en deslizamiento hacia un creciente autoritarismo, con cuyos máximos dirigentes, Vladimir Putin y Recep Tayyip Erdogan, el presidente húngaro ha establecido estrechas relaciones (Nagy, 2019).

La afinidad de Orban con Putin contrasta con el sempiterno desencuentro entre los Gobiernos ruso y polaco, así como con la actitud abiertamente crítica desde el partido Vox hacia el presidente ruso (Sánchez Dragó, 2019: 93-97, 132). También esta divergencia con Orban es obviada y nunca mencionada desde Vox.

Otra área en la que existen profundas diferencias entre Vox y los partidos Fidesz y PiS es en política económica. El partido polaco se encuentra entre las formaciones de derecha radical con un más intenso componente social e intervencionista. Sus promesas económicas en los últimos años han incluido elevación del gasto social, aumento de impuestos a los más ricos y reducción de la edad de jubilación. Dentro de una estrategia de *repolonización* de la economía, también descrita como *patriotismo económico*, el partido ha asumido un amplio programa que incluye renacionalización de sectores estratégicos, control y aumento de presencia estatal en el sistema bancario y apoyo fiscal a pequeñas empresas, en detrimento de grandes bancos y empresas extranjeras. La política de control estatal ha afectado particularmente a medios de comunicación, buena parte de ellos adquiridos por una empresa energética pública (Temíño, 2015; Gayo 2021).

Las diferencias en política económica de Vox con el partido Fidesz, no tan intensas, son asimismo importantes. La política de Orban en esta área es difícilmente clasificable, singularizada como *Orbanomics*. El presidente húngaro ha desarrollado políticas proteccionistas e intervencionistas, con tintes nacionalistas, poniendo límites y tasas especiales a las actividades de empresas y bancos extranjeros, y nacionalizando sectores estratégicos. En el plano laboral y fiscal algunas medidas tienen asimismo carácter estatista e intervencionista, como la imposición de IVA y una carga fiscal sobre las rentas más elevadas. Las prestaciones sociales son asimismo altas, particularmente en capítulos que apuntan al reforzamiento de la familia tradicional y el aumento de la natalidad de la población étnicamente húngara (Robinson, 2016).

Estas medidas conviven no obstante con otras intensamente liberales, como flexibilizaciones laborales de gran calado, recortes de derechos laborales, reducción del seguro de desempleo, privatizaciones de suelo público, reducción del impuesto de sociedades, y una tarifa plana fiscal en la que Vox parece haberse inspirado, y convertido en medida estrella de su programa económico (Valls, 2019).

Al margen de estas similitudes, las diferencias señaladas colocan a Fidesz en una posición muy alejada en política económica de Vox, que se encuentra, como se argumentó, entre los partidos de la derecha radical europea más intensamente neoliberales.

Las diferencias con Orban y su partido, así como con PiS, son como se ha observado también importantes. En lo que ha alcanzado esta investigación no se ha observado, sin embargo, que desde Vox se haya incidido nunca en estas, en contraste con su actitud hacia otros partidos de derecha radical. Se puede suponer que no se quiere incidir en divergencias que podrían empañar la relación con sus principales aliados internacionales; no obstante, el silencio hasta ahora guardado por Vox con relación a la defensa de Orban de un Estado iliberal, y a medidas en línea con esta definición tanto del Gobierno húngaro como polaco, parecen indicar tolerancia hacia estas políticas, y presumiblemente un considerable grado de identificación con ellas.

VII. CONCLUSIONES

El discurso de Vox se centra en un acusado nacionalismo particularista, que da lugar a esporádicas afirmaciones de excepcionalidad; de responder a un contexto único y circunstancias singulares. Sin embargo, en paralelo a esta argumentación existe y se ha ido afianzando otra línea de discurso que presenta al partido como parte integrante de una corriente transnacional, que plantea problemáticas similares a las expresadas por otros partidos de derecha radical, y formula respuestas igualmente coincidentes. Vox de hecho ha establecido contactos e importantes vínculos con otras formaciones de derecha radical. Se ha argumentado en este estudio que algunas de estas formaciones han influido intensamente en los planteamientos y discurso de Vox, más de lo que desde el partido explícitamente se admite, y se ha detallado en qué formas se ha producido esa influencia.

El seguimiento de la actividad internacional de Vox muestra, por otro lado, que tras una algo indiscriminada política inicial de acercarse a muy diversos partidos de derecha radical consolidados, ha ido siendo más selectivo en sus contactos y alianzas una vez afianzado en el panorama político español, para centrarse en aquellas formaciones con las que encuentra mayor afinidad. Existe alto grado de coincidencia entre los partidos de derecha radical europeos en cuestiones como la inmigración, el rechazo al islam, un discurso crítico hacia la Unión Europea, el énfasis en la soberanía de los Estados, y una tendencia a soluciones de orden. Vox, no obstante, se encuentra alejado del registro más secularizado y moralmente liberal de algunos de estos partidos, que se expresa con relación a diversidad sexual, políticas de género o el papel de la religión y la

identidad religiosa en la sociedad. En coherencia con esta línea, Vox ha optado por alinearse con aquellos partidos que muestran mayor tendencia hacia principios moral y culturalmente conservadores, y que enfatizan más intensamente su función de reacción ante lo que condenan como una poderosa y amenazadora tendencia al rechazo de estos valores en sus sociedades.

Esta es una razón fundamental por la que Vox mantiene actualmente los contactos más estrechos con los partidos Fratelli d'Italia, Fidesz y PiS, y que explica asimismo el acercamiento preferencial dentro de la derecha radical francesa con Marion Marechal, representante de su vertiente más conservadora.

Existen factores adicionales que explican estas preferencias; Vox se ha inclinado también por Fratelli d'Italia, distanciándose progresivamente de La Lega de Salvini, por los desencuentros con relación al proceso independentista en Cataluña. Los partidos Fidesz y PiS tienen un grado de euroescepticismo cercano al de Vox, y cuentan con el aliciente de ser partidos gobernantes, que ofrecen el ejemplo de políticas efectivamente aplicadas, no propuestas programáticas, y permiten en sus contactos proyectar una imagen de Vox como partido de dirección y mando, y de su presidente como potencial estadista.

El partido Vox se singulariza en materia económica, donde muestra, al menos de momento, planteamientos neoliberales sin apenas parangón en la derecha radical europea, más cercanos a la estadounidense. Aunque en este asunto Vox tampoco coincide con los partidos europeos con los que ha establecido una relación más estrecha, ha optado por no incidir en ello y cultivar una imagen de plena sintonía.

Desde Vox se guarda asimismo silencio respecto a políticas de estos partidos, particularmente los gobernantes Fidesz y PiS, que colisionan con derechos individuales y abandonan principios centrales de la democracia liberal. El rechazo explícito de esta por su líder más elogiado, Viktor Orban, tampoco ha sido comentado; un mutismo que denota tolerancia hacia sus políticas en este sentido, y que plantea importantes dudas sobre hasta qué punto supone también identificación.

La volatilidad de los sistemas de partidos en los últimos años, que afecta con mayor intensidad a las formaciones de derecha radical, hace suponer que algunos de los datos aquí ofrecidos experimenten modificaciones. Por ejemplo, la salida de Fidesz del Partido Popular Europeo presumiblemente llevará a una redefinición de las alianzas de la derecha radical europea, aún no concretada. Lo que parece que será una constante en años venideros es la acusada tendencia de los partidos de derecha radical, entre ellos Vox, a estrechar lazos en alianzas de carácter meramente reactivo, contra enemigos comunes, con el objetivo último de imponer el principio de que cada país pueda anteponer de forma general su exclusivo interés nacional.

Bibliografía

- Abascal, S. (2015). *Hay un camino a la derecha*. Barcelona: Stella Maris.
- Abascal, S. (2017). Discurso de Santiago Abascal en la cumbre de Coblenza. *YouTube*. Disponible en: <https://bit.ly/3tOUzJC>.
- Abascal, S. (2018). Mete tus narices... *Twitter*, 27-3-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3DivycP>.
- Abascal, S. (2019a). Encuentro en Varsovia con el presidente Kaczynsky. *Twitter*, 20-3-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3NuLAoA>.
- Abascal, S. (2019b). Salvini se equivoca... *Twitter*, 20-10-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3NnsRv0>.
- Abascal, S. (2020). Encuentro fructífero en Roma con el primer ministro húngaro Viktor Orban. *Twitter*, 4-2-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3qJ9ItR>.
- Abascal, S. (2021). Viktor Orban es un ejemplo... *Twitter*, 3-3-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3JTsXbG>.
- Abascal elogia a Polonia y Hungría por la «victoria de la soberanía nacional» en la UE y afea al PP que no se sume (2020). *Europa Press*, 16-12-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3ISHpPH>.
- Acha, B. (2019). No, no es un partido (neo)fascista. *Agenda Pública*, 6-1-2019. Disponible en: <https://bit.ly/381as73>.
- Altozano, G. y Llorente, J. (2018). *La España viva. Conversaciones con doce dirigentes de VOX*. Madrid: Kalma libros.
- Anduiza, E. (2018). El discurso de Vox. *Agenda Pública*, 2-12-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3LsUNfr>.
- Applebaum, A. (2019). Los secretos de la estrategia de Vox. *El País*, 12-5-2019. Disponible en: <https://bit.ly/36W4GmR>.
- Arroyo Menéndez, M. (2020). Las causas del apoyo electoral a VOX en España. *Política y Sociedad*, 57 (3), 693-717. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/poso.69206>.
- Art, D. (2020). The myth of global populism. *Perspectives on Politics*, 1-13. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592720003552>.
- Aslanidis, P. (2016). Is populism an Ideology? A refutation and a New Perspective. *Political Studies*, 64 (1), 88-104. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12224>.
- Balinhas, D. (2020). Populismo y nacionalismo en la «nueva» derecha radical española. *Pensamiento al Margen*, 13, 69-88.
- Barr, R. R. (2009). Populists, Outsiders and Anti-Establishment politics. *Party Politics*, 15 (1), 29-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068808097890>.
- Betz, H. G. (1994). *Radical right-wing populism in Western Europe*. London: MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-23547-6>.
- Buj, A. (2020). Meloni se confirma como referencia para la ultraderecha mundial. *La Vanguardia*, 5-2-2020. Disponible en: <https://bit.ly/36v4nza>.
- Calleja, M. (2018). Abascal (Vox): «En política europea admiro a la Reina Isabel la Católica». *ABC*, 11-10-2018. Disponible en: <https://bit.ly/36ScpC6>.
- Canovan, M. (2002). Taking politics to the people: populism as the ideology of democracy. En Y. Meny y Y. Surel. *Democracies and the populist challenge* (pp. 25-44). London: Palgrave MacMillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781403920072_2.

- De Cleen, B. (2017). Populism and Nationalism. En C. Rovira *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook on Populism* (pp. 342-362). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198803560.013.18>.
- De Cleen, B. (2019). The populist political logic and the analysis of the discursive construction of «the people» and «the elite». En J. Zienkowski, y R. Breeze (eds.). *Imagining the peoples of Europe, Populist discourse across the political spectrum* (pp. 19-42). Amsterdam: John Benjamins Publishing Company. Disponible en: <https://doi.org/10.1075/dapsac.83.02cle>.
- De Lange S. L. (2007). A New Winning Formula?: The Programmatic Appeal of the Radical Right. *Party Politics*, 13 (4), 411-435. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068807075943>.
- Ferreira, C. (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>.
- Gayo, M. Á. (2021). «Repolonización». El «patriotismo económico» polaco que lo quiere nacionalizar todo. *El Confidencial*, 30-1-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3qILxeY>.
- González Cuevas, P. C. (2019). *Vox, entre el liberalismo conservador y la derecha identitaria*. San Sebastián: La Tribuna del País Vasco.
- Iglesias, L. (2019). La cúpula de Vox: ¿Quiénes son Abascal, Ortega Smith, Monasterio y Espinosa de los Monteros? En J. Müller (coord.). *La sorpresa Vox* (pp. 61-83). Barcelona: Deusto Grupo Planeta.
- Inglehart, R. F. y Norris, P. (2016). *Trump, Brexit and the rise of populism: economics, have-nots and cultural backlash*. Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series, 1-52. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2818659>.
- ISSEP. (2020). *Instituto Superior de Sociología, Economía y Política (ISSEP)*. Disponible en: <https://issep.es/>.
- Kitschelt, H. (2007). Growth and Persistence of the Radical Right in Postindustrial Democracies: Advances and Challenges in Comparative Research. *West European Politics*, 30 (5), 1176-1206. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380701617563>.
- Kitschelt, H. y McGann, A. (1995). *The Radical Right in Western Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Landaluce, E. (2020). Marion Marechal, la nieta de Le Pen: «Las elites españolas no están conectadas con la realidad». *El Mundo*, 3-2-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3iLVhSg>.
- Lerín, D. (2019). La nueva derecha radical como reto a la gobernanza y la calidad de la democracia. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 6, 2, 93-116. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/cgap.65912>.
- Llamas, M. (2019). El programa económico de Vox: ¿conservadurismo, liberalismo o populismo? En J. Müller (coord.). *La sorpresa Vox* (pp. 166-186). Barcelona: Deusto Grupo Planeta.
- Loureiro, M. (2019). Abascal y Pons se tiran los trastos a la cabeza por el futuro de Vox en Europa. *Libertad Digital*, 1-3-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3IP1hTU>.
- Montero, S. (2020). Vox alaba la gestión de la covid-19 de Hungría, el país que «echó a los comunistas a patadas». *Cuarto Poder*, 23-4-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3JNCmSc>.

- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and opposition*, 39 (4), 541-563. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nagy, M. (2019). Orban-Erdogan-Putin: el triángulo iliberal que agrieta la diplomacia de la UE. *Atalayar*, 6-11-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3uEAVio>.
- Norris, P. (2009). *Derecha radical. Votantes y partidos políticos en el mercado electoral*. Madrid: Akal.
- Oliván Navarro, F. (2021a). ¿Qué es la extrema derecha? Marco teórico. En F. Oliván Navarro (coord.). *El toro por los cuernos. Vox, la extrema derecha europea y el voto obrero* (pp. 33-70). Madrid: Tecnos.
- Oliván Navarro, F. (2021b). La ideología de Vox. En F. Oliván Navarro (coord.). *El toro por los cuernos. Vox, la extrema derecha europea y el voto obrero* (pp. 141-176). Madrid: Tecnos.
- Oliván Navarro, F. (2021c). Conclusiones y reflexiones. En F. Oliván Navarro (coord.). *El toro por los cuernos. Vox, la extrema derecha europea y el voto obrero* (pp. 295-321). Madrid: Tecnos.
- Ortiz Barquero, P. y Ramos-González, J. (2021). Derecha radical y populismo: ¿consustanciales o contingentes? Precisiones en torno al caso de Vox. *Encrucijadas*, 21 (2), 1-21. Disponible en: <https://bit.ly/3wJlx79>.
- Ortiz Barquero, P., Ramos-González, J., Ruiz Jiménez, A. M. y González Fernández, M. T. (2020). El caso español y sus implicaciones para el estudio de la ultraderecha: antecedentes y nuevas estrategias de investigación. *Revista de Estudios Políticos*, 188, 199-220. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.07>.
- Palacio Martín, J. del (2019). ¿Fascismo o nacionalpopulismo? Un análisis del ideario político de VOX. En J. Müller (coord.). *La sorpresa Vox* (pp. 128-146). Barcelona: Deusto Grupo Planeta.
- Repucci, S. (2020). A leaderless struggle for democracy. *Freedom House*. Disponible en: <https://bit.ly/3tL0orj>.
- Ríos, B. (2019). Spanish far-right joins Orban in his defense of the Europe of Nations. *Euractiv*, 7-3-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3tLRTMP>.
- Robinson, A. (2016). Formula Orban. *La Vanguardia*, 29-02-2016. Disponible en: <https://bit.ly/3JTFxI8>.
- Rydgren, J. (2018). The radical right: an introduction. En J. Rydgren (ed.) *The Oxford Handbook of the Radical Right* (pp. 1-13). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274559.013.1>.
- Sampietro, A. y Sánchez Castillo, S. (2020). La promoción de la imagen política en Instagram: un estudio del perfil personal de Santiago Abascal (Vox) en 2018. *Communication and Society*, 33 (1), 169-184. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/003.33.1.169-184>.
- Sánchez, J. M. (2021). Hermanos de Italia: el partido posfascista con el que Vox comparte mesa tras su ruptura con Salvini. *El Plural*, 17-1-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3NoqZSO>.
- Sánchez Dragó, F. (2019). *Santiago Abascal. España vertebrada*. Barcelona: Planeta.
- Sánchez Saus, R. (2019). *Por qué VOX. El despertar de la derecha social en España*. Madrid: Homo Legens.

- Segura, C. (2018). La Lega: apoyo fiel al independentismo. *El País*, 1-6-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3uDvG2q>.
- Simón Gómez, M. A. (2007). El decadentismo en la derecha radical contemporánea. *Política y Sociedad*, 44, 1, 175-198.
- Stavrakakis, Y., Katsambekis, G., Nikisianis, N., Kloupiolis, A. y Siomos, T. (2017). Extreme right-wing populism in Europe: revisiting a reified association. *Critical Discourse Studies*, 14 (4), 420-439. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17405904.2017.1309325>.
- Taggart, P. (1995). New Populist Parties in Western Europe. *West European Politics*, 18 (1), 34-51. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389508425056>.
- Temiño, N. (2015). Dios, patria, Ley y Justicia en Polonia. *Contexto*, 28-10-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3NtiWnK>.
- Tóth, C. (2014). Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014. *The Budapest Beacon*, 29-07-14. Disponible en: <https://bit.ly/3LjHKwE>.
- Valls, F. H. (2019). Recetas económicas de Vox para el 28-A: rebaja fiscal al estilo Trump y la «flat tax». *La Información*, 3-4-2019, Disponible en: <https://bit.ly/380NcWJ>.
- Verdú, D. (2019). La ultraderechista romana con la que sintoniza Vox. *El País*, 13-11-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3IHEQjv>.
- Vicente, D. (2021). Qué hay detrás de la nueva relación entre Abascal y Meloni. *Público*, 23-1-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3qGr8Y5>.
- Vox (2014). *Manifiesto fundacional*. Disponible en: <https://bit.ly/3JSm5v2>.
- Vox (2017a). Vox participa y agradece la invitación a la cumbre de la nueva derecha europea celebrada en Coblenza. *Facebook*, 21-1-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3tNrtu4>.
- Vox (2017b). Vox muestra su satisfacción al conocer... *Facebook*, 7-5-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3wPu4p4>.
- Vox (2018a). *100 medidas para la España viva*. Disponible en: <https://bit.ly/3uIcTDs>.
- Vox (2018b). El artifice de la victoria de Donald Trump en Estados Unidos, Steve Bannon, apuesta por el proyecto de Vox para España. *Twitter*, 11-4-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3r5ZNP6>.
- Vox (2018c) La fundación criminal de Soros... *Facebook*, 15-5-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3qLpTa1>.
- Vox (2019a). *El partido de gobierno en Polonia, Ley y Justicia, desea éxito electoral a Vox*, 20-3-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3Nsjw57>.
- Vox (2019b). *Vox se integrará en el Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos en el Parlamento Europeo*, 13-6-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3JNxL2c>.
- Vox (2019c). Muy positiva reunión... *Facebook*, 20-9-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3L-qdwb8>.
- Vox (2019d). Cada vez más europeos... *Twitter*, 14-7-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3t-LjqO7>.
- Vox (2020a). *Santiago Abascal se reúne con Viktor Orbán en Roma*, 5-2-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3wM5aXA>.
- Vox (2020b). Si combatir la ingeniería social... *Twitter*, 13-8-2020. Disponible en: <https://bit.ly/35iL7o8>.
- Vox pide una ley para limitar la capacidad de Twitter y las Big Tech similar a la de Polonia (2021). *Libertad Digital*, 29-1-2021. Disponible en: <https://bit.ly/36Fhuhr>.

- Wike, R., Fetterolf, J., Schumacher, S. y Moncus J. J. (2019). Appendix C; classifying European political parties (Classifying parties as populist). *Pew Research Center*, 21-10-21. Disponible en: <https://pewrsr.ch/3JVYRVa>.
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76 (6), 22-43. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20048274>.

BETWEEN CENTER-PERIPHERY AND LEFT-RIGHT: A COMPARISON OF TRADITIONAL AND NEW REGIONALIST PARTIES' STRATEGIES IN GALICIA DURING THE GREAT RECESSION

Entre centro-periferia e izquierda-derecha:
una comparación de las estrategias de nuevos
y viejos partidos regionalistas en Galicia
durante la Gran Recesión

MARGARITA GÓMEZ-REINO

Universidad Nacional de Educación a Distancia
mgomez-reino@poli.uned.es

HUGO MARCOS-MARNE

Universidad de Salamanca
marcosmarne@usal.es

Cómo citar/Citation

Gómez-Reino, M. y Marcos-Marne, H. (2022).
Between center-periphery and left-right: A comparison of traditional
and new regionalist parties' strategies in Galicia during the Great Recession.
Revista de Estudios Políticos, 196, 131-158.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.05>

Abstract

This article explains the rise, success, and subsequent failure of new challenger formations in the Galician party system during the Great Recession. For that, it focuses on the multidimensional electoral strategies developed by Alternativa Galega de Esquerda (AGE) and En Marea, comparing them to that of the traditional Bloque Nacionalista Galego (BNG). Our analysis shows the different strategies displayed by the BNG and new challengers (AGE, and later En Marea), examining both the electoral supply (framing and party programmatic positions) and demand (voter positions). We find a new subsuming strategy developed by AGE and En Marea, which prioritized left-wing anti-austerity policies over core pro-periphery ones. The paper demonstrates the potential of this new strategy during the Great Recession but

also its limitations, linking its demise to the organizational weakness that prevented electoral realignment, and ultimately allowed the BNG to regain its leading role in the territorial dimension of competition.

Keywords

Regionalist parties; Galicia; internal colonialism; Great Recession; subsuming strategies.

Resumen

Este artículo explica el nacimiento, éxito y posterior fracaso de las nuevas formaciones políticas en el sistema de partidos de Galicia durante la Gran Recesión. Para ello, el artículo se centra en las estrategias de competición multidimensionales desarrolladas por Alternativa Galega de Esquerda (AGE) y En Marea, comparándolas con las del Bloque Nacionalista Galego (BNG). Nuestro análisis muestra las diferencias en las estrategias planteadas por los nuevos y viejos partidos regionalistas en Galicia, para lo que tomamos en consideración tanto la oferta política (programas electorales) como la demanda (posiciones de los votantes). Nuestros resultados muestran una diferente estrategia de subsunción desarrollada por AGE y En Marea, la cual prioriza aspectos de izquierda sobre los que tienen que ver con el eje centro-periferia que en teoría caracteriza a los partidos regionalistas. El artículo señala el potencial de esta estrategia durante la Gran Recesión, pero también sus limitaciones. Las debilidades organizacionales de los nuevos partidos regionalistas evitaron un realineamiento electoral completo, permitiendo que el BNG recuperase en 2020 su liderazgo dentro del espacio nacionalista gallego.

Palabras clave

Partidos regionalistas; Galicia; colonialismo interno; Gran Recesión; estrategias de subsunción.

CONTENTS

I. INTRODUCTION. II. THEORIZING REGIONALIST CHALLENGER PARTIES IN THE PERIPHERIES. III. INTERNAL COLONIALISM AND PARTY STRATEGIES IN GALICIAN POLITICS. IV. CENTER-PERIPHERY AND LEFT-RIGHT DIMENSIONS IN NEW CHALLENGER FORMATIONS. A DIFFERENT SUBSUMING STRATEGY (2012-2020). V. PARTY FORMATIVE PATHS AND (LACK OF) INSTITUTIONALIZATION. VI. FINAL REMARKS. *BIBLIOGRAPHY.*

I. INTRODUCTION

In the context of the Great Recession that hit Europe after 2008, the specialized literature on political parties mainly focused on the emergence of challenger parties competing on new issues, the restructuring of dimensions of electoral competition, and the overall effects of the crises on party systems at the national level (Chaisty and Whitefield, 2020; De Vries and Hobolt, 2020; Hernández and Kriesi, 2015; Hobolt and Tilley, 2016; Hooghe and Marks, 2018; Hutter *et al.*, 2018). However, the literature largely remained silent as to the early impact of the Great Recession on the territorial dimension of competition, the electoral space of regionalist parties (RPs), and the old and new politicized issues in subnational spaces (for exceptions see Cuadras-Morató and Rodon, 2018; Gómez Fortes and Cabeza Pérez, 2013; Máiz and Ares, 2018; Rico, 2012, Massetti 2018).

This paper focuses on the case of the Galician party system during the Recession to explain the rise and fall of new challenger parties that combined territorial demands with anti-austerity politics. The Galician party system during the Great Recession showed the weakness of the traditional left-wing RP (the BNG) to adapt to a new economic and political scenario, and the paralleled emergence of a challenger coalition (Alternativa Galega de Esquerda, AGE). AGE was the first coalition of parties created in Spain in the heat of the Great Recession in 2012, and it combined a regionalist splinter party from the BNG, Anova, as well as two regional branches of statewide parties, Esquerda Unida (EU), and the ecology party Equo (as well as a minor green party from Galicia, Espazo ecosocialista). On October 22nd, the results of the 2012 regional elections evidenced the success of the new challenger formation, AGE, and the electoral failure of the traditional BNG. For the first time since 1989 the BNG faced successful competition, losing its long-lasting

character as the leading RP in Galicia. However, and despite this electoral outbreak and the fact that the subsequent En Marea, created in 2015 (a coalition integrating the main partners of AGE and other parties), managed to secure the second position in the 2016 regional elections, the electoral change proved to be short-lived. By 2020 the BNG took back its position as the leading Galician RP. In turn, En Marea signed its dissolution in September 2020, putting an end to the trajectory of new challenger RPs.

Building upon an in-depth examination of the Galician case, we investigate the changing interaction between the dominant traditional territorial core ideology of RPs (identity and self-government) and the second left-right dimension in a context shaped by the Great Recession. Our case study-approach is most importantly supported by the focus on descriptive inferences, exploratory analysis, and causal mechanisms (rather than causal effects) including interactions between factors (Gerring, 2004). It focuses on pathways rather than causal relationships (Blatter and Blume, 2008), and as such can be understood as an example of case-oriented research prioritizing the explanation of a particular outcome rather than testing/creating theories (Beach and Pedersen, 2019). Following this design, our study provides a fine-grained narrative to show that center-periphery and left-right politics are still inextricably linked in old and new Galician politics. However, while the traditional BNG subsumed left-right politics into the center-periphery dimension, new challengers altered the strategy, subsuming center-periphery into left-right politics. Our study also evidences the challenges associated with the strategy developed by new RPs in Galicia, ultimately leading to incomplete electoral realignments, organizational disarray, and the disappearance of En Marea in September 2020.

The main results of this paper, which complement previous analysis with a more quantitative orientation (Máiz and Ares, 2018), contribute to the understanding of rapid changes in the multidimensional electoral platforms of RPs in the peripheries (Alonso *et al.*, 2017). We consider the generalizability of main results in the last section. In this vein it is crucial to highlight that Galicia is a representative setting to analyze political competition in European peripheries for two reasons. Previously an objective 1 region in the European regional programs, and more recently part of the regions under the cohesive policy framework of the European Union (2014-2020), Galician economy is characteristic of a relatively poor backward peripheral region. While the Great Recession was not especially virulent in Galicia, the inability to respond to the economic decline reinforced previous regional inequalities vis-à-vis other Autonomous Communities (Cuadrado-Roura and Maroto, 2016), and fueled anti-austerity politics. Second, the region has always exhibited a multidimensional space with a strong link between center-periphery

and left-right politics, a clear-cut example of left-wing nationalism since the inception of the Bloque Nacionalista Galego (BNG) in 1982, which corresponds to the ideal type of “internal colonialism” (Hecther, 1975).

The article proceeds as follows. The first section presents the framework to analyze regionalist parties’ positioning in multidimensional spaces of competition and the rise of new challengers. This theoretical framework will be applied to explain the origins and evolution of RPs’ positioning in Galicia in the following second and third sections. Here we compare the alternative subsuming strategies of BNG and AGE-En Marea laying out their supply and demand and their respective electoral trajectories during the past decade. The fourth section explores the organizational issues that contributed to the demise of En Marea, its electoral failure and disappearance in September 2020. The fifth section concludes with the implications of this political trajectory for our understanding of party system change during the Recession and the evolution of the territorial dimension of competition with the rise and fall of new RPs.

II. THEORIZING REGIONALIST CHALLENGER PARTIES IN THE PERIPHERIES

RPs are a manifestation of the contemporary relevance of the center-periphery cleavage theorized by Lipset and Rokkan (1976), as they focus on territorially defined identities and look to increase self-government, aiming to transform the organization of the state in different forms: from autonomy to independence, obtain, maintain, or increase self-government for the territory they represent (Alonso, 2012; De Winter and Tursan, 1998; De Winter *et al.* 2006; Massetti and Schakel, 2015). RPs present a special relation to the territory, as they look to modify the vertical allocation of political power to benefit a specific region, which is ontologically different from other regions (Keating, 2009; Mazzoleni and Mueller, 2017). In fact, the importance of the territory for RPs is such that some considered they are only interested in issues related to the center-periphery cleavage. Accordingly, some scholars suggest RPs prefer unidimensional forms of competition, focusing exclusively on a pro-periphery niche (Adams *et al.*, 2006; Meguid, 2005; Wagner, 2011).

However, and despite the unquestioned salience of territorial issues, many theories on RPs underscore that their strategies of competition are multidimensional, which is well reflected in their complex and diverse political platforms (De Winter and Tursan, 1998; Elias *et al.*, 2015; Massetti and Schakel, 2015). In this regard, Alonso, Cabeza and Gómez (2017) argue that

RPs exhibit a complex issue structure, offering different “issue packages” and a high degree of diversification in their programs, and many authors highlight that, besides territorial identity, a secondary left-right dimension of competition is very relevant in the politics of RPs (Dandoy and Sandri, 2006; Erk, 2010; Massetti, 2009; De Winter *et al.*, 2006; De Winter and Tursan 1998). Thus, RPs commonly compete on two electoral dimensions (i.e., center-periphery and left-right), even if other dimensions may also exist (De Winter and Tursan, 1998).

Elias *et al.* (2015) argue based on a combination of party positioning, issue emphasis, and issue framing, that political parties in two-dimension competition spaces can choose between four prototypical strategies. First, “unidimensional” strategies prioritize a single core dimension of competition, being it left-right or center-periphery, ruling out other dimensions (as proposed by definitions of ERPs as niche parties). Second, parties following “blurring” strategies choose a primary dimension of competition and adopt ambiguous positions regarding the second one. Third, parties preferring “subsuming” strategies also choose a main dimension of competition but treat the second dimension coherently linked to the main one, fusing both. Fourth, “two-dimension” strategies make parties position themselves independently on the two axes, defining an orthogonal competition space (*ibid.*: 840-844).

Besides confirming their pro-peripheral core character, literature on RPs observed that these forces were found at very different points in the left-right ideological spectrum (Dandoy, 2010). Although most RPs were located at the left or center-left of the political ideological axis (de Winter, Gomez-Reino, and Lynch 2006), no unique connection was established between the two dimensions. That is, RPs, consistent in their defense of pro-peripheral demands, could do so in combination with a left or right-wing electoral platform. In fact, two factors may condition the agency of RPs to locate themselves in the left-right axis. First, RPs’ positioning might be influenced by historic and contextual factors that make it more likely that pro-peripheral demands go hand in hand with left or right wing political ideology in a given region (Erk 2005; Erk 2010; Newman 1997). Second, and often complementing the first explanation, the economic structural characteristics of the regions represented by RPs might shape their positioning in the left-right axis (Massetti and Schakel, 2015). According to the latter theory, substantiated by the authors in a comparative study of RPs across Europe, the relative economic status of the region is expected to influence RPs’ orientation in two ideal types. Towards the right, if the region is comparatively more affluent (bourgeois regionalism), or the left, if the region is comparatively poorer (internal colonialism) (see Hechter, 1975).

Nevertheless, *new* challenger RPs' positioning in the left-right continuum may be more complex to investigate when they enter an electoral space where a consolidated RPs already exists. Overall, new political parties will be more likely to run for elections if costs of entry are low, benefits are high if seats are obtained, and there is a good probability of getting support (Tavits, 2008). To improve their chances of being elected (probability of getting support), it seems plausible that new RPs will try to distinguish themselves from the consolidated RPs in one or several dimensions of competition (see Wagner, 2012). However, this decision might not be entirely up to the will of the RPs' leaders but conditioned again by the socio-economic structure of the region and existing alignments in the party system. In structurally heterogeneous regions (e.g., regions with a wide range of relevant economic sectors and social groups), new RPs can emerge in the political space which is "free" from direct competitors, optimizing the differentiation from previously existing forces, and appealing to the portion of the electorate that support pro-peripheral demands but is not represented by old RPs in the left-right dimension. In more structurally homogeneous regions, and coherently with the subsuming strategy outlined above, new RPs may face problems choosing this path, as the existing economic conditions may limit their electoral success (primarily, there might be no space for a different positioning in the left-right scale attending to electoral demand). Therefore, new RPs may instead distinguish themselves by radicalizing the positions of consolidated RPs in one or more dimensions of competition (Masseti, 2009; Massetti and Schakel, 2015).

Moving to the Galician case, Great Recession politics included the struggle of the BNG, traditionally subsuming left-right into center-periphery demands, to adapt to a changing economic and political scenario, and the emergence of a new challenger coalition, AGE. This early competition provoked political changes that crystalized in Galicia on October 22nd, 2012, with a major political breakthrough for the new challengers (Casais, 2013). Already in 2012, the success of the new challenger AGE and the parallel failure of the BNG in regional elections, fragmented the political space of Galician nationalism. Although the Popular Party (PP) retained its power in the region, changes in 2012 reveal a profound alteration of the link between center-periphery and left politics in the Galician party system, later confirmed in the 2016 regional elections with the success of a new coalition integrating AGE and other parties under the label *En Marea*. For the first time since 1989, the BNG faced successful competition within the regionalist space, which made it lose its long-lasting character as single representative of Galician nationalism (recovered again in 2020, see Table 1).

Table 1. *Electoral results. New and old RPs in Galician regional elections (2012-2020)*

	2012	2016	2020
<i>AGE (2012); En Marea (2016); Marea Galeguista (2020)</i>	200,828 votes (13.9%) 9 seats	273,523 votes (19.1%) 14 seats	2,863 votes (0.2%) 0 seats
<i>BNG</i>	146,027 votes (10.11%) 7 seats	119,446 votes (8.3%) 6 seats	311,340 votes (23.2%) 19 seats

Source: authors' elaboration.

III. INTERNAL COLONIALISM AND PARTY STRATEGIES IN GALICIAN POLITICS

Massetti and Schakel's adaptation of the internal colonialism thesis advanced by Michael Hechter (1975) focuses on the idea of uneven development. State choices hurt the economic development of certain regions because they do not provide enough direct (investments) or indirect (welfare) transfer of resources to close the development gap with other regions (Massetti and Schakel, 2015: 867).

The discourse of internal colonialism was adopted by left nationalist organizations in Western Europe during the decolonization process. Part of the liberation movements and parties in Western Europe, Galician nationalist organizations in the 1960s and 1970s were no exception. A variety of Galician minor organizations proliferated in the 1970s, spreading across the left-right political spectrum yet mostly left-leaning (Beramendi and Núñez Seixas, 1996; Máiz, 1996). Before the birth of the BNG, the main political party in Galician nationalism, the Communist Union do Povo Galego (UPG) epitomized the quest to emulate a national liberation movement. Galicia was defined as a colony based on historical, economic, psychological and affinity factors with other national liberation movements in the Third World (Quintana, 2010: 30-40). The BNG, which will become the dominant RP in Galicia in the 90's, was born in 1982 combining demands of self-determination with left programmatic proposals, inheriting the ideological features of the UPG in coalition with the Partido Socialista Galego (PSG).

The position of the Galician BNG derives its ideological roots in the variety of Marxist and Socialist parties that were sequentially integrated in the party front. Its leader, the professor of Economics Xosé Manuel Beiras, always

embraced the thesis of Galicia as a peripheral nation declaring that “Galicia had an underdeveloped economy and an underdeveloped society, and constitutes a peripheral people within the system it is inserted” (Fernán-Vello and Pillado Mayor, 1989: 107). In 1982 the BNG defined Galicia as “a nation with the right to self-determination”, and the party took a clear anti-system stand refusing to recognize both the Spanish constitution and the 1981 Galician *Estatuto de Autonomía*. From 1989 onwards the BNG adopted a more pragmatic attitude, moderating its radicalism (J. Beramendi and Núñez Seixas, 1996; Lago Peñas, 2004).

The BNG first obtained representation in 1985. During the 1980s the BNG competed with other RPs that also crossed the threshold of regional representation (Gómez-Reino, 2011). By the 1989 regional elections, however, the BNG became the first Galician RP in votes and seats. In 1993, the BNG became the only RP with representation in the Galician Parliament. By 1994 the integration of the other RPs in the party-front was completed (Gomez-Reino, 2006; Lago Peñas, 2004). Thus, the BNG integrated a plurality of different ideological and organizational currents within a single party (Lago Peñas, 2004; Lago Peñas and Lago Peñas, 2006), although it characteristically retained its nationalist and left-wing character.

The discourse of the BNG framed territorial grievances based on Galician dependency. The party agenda linked center-periphery and left-right politics, but also subsumed left politics into the core center-periphery dimension. The original influence of the discourse of internal colonialism in the BNG is illustrated by Ibarra and Máiz’s study of the evolution of the BNG frames (Ibarra and Maiz, 2010). They analyzed the party diagnosis (Galicia as an internal colony of the Spanish imperialist state including the state of autonomies and the European Union), its prognosis (“authentic” nationalism and self-government) and its motivation (the opposition between “us”, a homogeneous Galicia, and “them”) (Ibarra and Maiz, 2010: 111-127). Although post 1980’s ideological moderation involved the reformulation of its anti-colonialist vocabulary, the emphasis on Galician dependency, its economic and political marginalization, the industrial crisis, and comparative grievances with other regions and nationalities still remained central to the formulation of territorial grievances. The discourse also emphasized the misgivings of the Spanish state, the Galician PP government, and the European institutions. Although the discourses and policies were moderated over the period 1994-2012, the BNG never formally renounced its 1982 political principles (Beramendi and Núñez Seixas, 1996; Máiz, 1996; Máiz and Ares, 2018).

Following the theoretical model by Massetti and Schakel (2015), we describe how traditional Galician RPs utilized a subsuming strategy: left-right politics were

Table 2. *Voting for the BNG in the period between 1997 and 2009*

	1997	2001	2005	2009
<i>Galician Identity</i>	1.52*** (0.11)	2.48*** (0.12)	2.45*** (0.15)	3.52*** (0.14)
<i>Left-Right</i>	0.47*** (0.06)	0.54*** (0.05)	0.61*** (0.06)	0.53*** (0.06)
<i>Female</i>	0.93 (0.20)	0.87 (0.17)	0.59*** (0.20)	0.94 (0.19)
<i>Age</i>	0.93*** (0.20)	0.97*** (0.01)	0.97*** (0.01)	0.99 (0.00)
<i>Habitat size</i>	1.02 (0.05)	1.21*** (0.07)	1.00 (0.08)	1.00 (0.07)
Education (ref. primary education)				
<i>No studies</i>	1.37 (0.42)	0.83 (0.56)	0.00 (0.72)	0.00 (0.58)
<i>Basic studies</i>	1.05 (0.24)	0.71* (0.20)	0.90 (0.33)	0.50** (0.30)
<i>University studies</i>	1.00 (0.32)	0.84 (0.27)	0.71 (0.25)	1.46 (0.26)
Social Class (ref. middle class)				
<i>Working Class</i>	0.90 (0.26)	0.63* (0.24)	1.45 (0.31)	0.95 (0.27)
<i>High Class</i>	0.57 (0.42)	1.43 (0.36)	1.06 (0.34)	1.26 (0.37)
<i>N</i>	1,056	1,335	945	1,387
<i>AIC</i>	841.63	1,050.31	808.04	913.80

Note: Entries are Odds Ratio (binary logistic regression), with Standard Errors in parentheses.

Controls for occupation were included but not reported for parsimony reasons.

* $p < 0.10$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$ (two-tailed), at 95% confidence level.

Source: authors' elaboration.

subsumed and fused in the center-periphery dimension. In short, its ethno-regionalist profile, its core dimension of competition, was colored by its left-wing character. This strategy makes even more sense given that the regional branch of the Galician Popular Party¹ also incorporates pro-decentralization demands,

¹ The governing party throughout all the period since the first regional elections after the transition, except a short period governed by a coalition PS-BNG in 2005-2009.

potentially attracting right-wing individuals with a Galician national identity (Ares and Rama, 2019). Thus, that the nationalist discourse of the BNG is strongly linked to left-wing platforms can be historically explained by both structural (the economic backward development of the region in comparative terms) and strategic reasons (the electoral relevance of a state-wide right-wing party in the Galician party system that takes positive stances towards decentralization).

The relevance of the left-nationalist duo clearly appears in the profile of BNG voters (see Table 2).² Galician identity and left-wing positioning are the two main predictors of voting for BNG between 1997 and 2009, the last regional elections before the emergence of AGE (see also Pérez Nievas and Bonet, 2006).³

IV. CENTER-PERIPHERY AND LEFT-RIGHT DIMENSIONS IN NEW CHALLENGER FORMATIONS. A DIFFERENT SUBSUMING STRATEGY (2012-2020)

By the turn of the last decade and coinciding with the economic crisis that hit Europe after 2008, the BNG faced a critical period to rethink its leadership, discourse and project (Quintana, 2010). The 2011 Spanish general elections were characterized by the fall of the governing party, PSOE, and the success of different RPs in Catalonia and the Basque Country. Unlike these RPs, the BNG did not improve its electoral results in the 2011 elections, which some of its leaders interpreted as a warning sign that the political discourse should change towards positions more aligned with the new economic situation (Carretero, 2016). However, no major changes took place. The 2012 BNG electoral program emphasized Galician identity more than any other program since 1981 (Máiz and Ares, 2018). Moreover, shortly before the regional elections the

² Results of a multinomial regression analysis using voters of PP as reference also evidence the consistent importance of Galician identity and positioning more to the left in voting for the BNG.

³ The analysis presented in the table was elaborated with data from the Spanish Centre of Sociological Research (CIS) using post electoral barometers of the Galician elections (Study 2796, 2611, 2434, and 2263). A logistic regression was conducted using voting for BNG as dependent variable. Galician Identity was measured using the Linz-Moreno question (Guinjoan and Rodon, 2015), upon which we coded as 1 the respondents that display more Galician than Spanish identity or only Galician identity. Individuals declaring to feel as Spanish as Galician, more Spanish than Galician, or only Spanish, were coded as 0. Left-right ideology is measured in a scale ranging from extreme left (1) to extreme right (10). Covariates were included after testing possible correlations and collinearity between them.

leadership of the BNG was contested among different currents,⁴ and Beiras, whose candidacy was defeated in the internal elections, decided to leave the BNG, forming a new party (Anova-Irmandade Nacionalista). Beiras' Anova will soon forge AGE, the mix electoral coalition that combined regional branches of radical left and ecology parties to compete with the BNG.

The BNG exhibited a substantial programmatic continuity during the decade. Its manifesto for the 2012 regional elections was built upon its traditional ideological pillars. The program included three axes: sovereignty (deepening self-government), work (public investment and policies) and democracy (participatory democracy). The BNG depicted itself as a nationalist party, “defending sovereignty, the capacity of the people to decide, in particular, the Galician people” (Bloque Nacionalista Galego, 2012), and demanded the recognition of the plurinational character of the state, as well as equality among all the nations that compose it. The party manifesto for the 2016 regional elections maintained a substantial continuity with the previous ones; yet, it emphasized more the issue of sovereignty vis-à-vis Madrid and Brussels to break with the “dependency of Galicia” (Bloque Nacionalista Galego, 2016). Overall, no radical changes can be appreciated in the traditional electoral strategy designed by BNG, which linked center-periphery aspects and left-right ones, subsuming left-right politics into the core pro-periphery demands.

The new challenger AGE aimed to occupy the political space of BNG displaying an ideological platform that also linked Galician self-government with left-wing proposals. However, AGE emphasized social policies, denouncing the austerity programs adopted after the crisis, also incorporating issues of direct democracy. The goals of the coalition were formulated within the tradition of Galician nationalism: “national and social liberation for a nation without a state” (Alternativa Galega de Esquerda, 2012). In its manifesto's introduction, AGE claimed that: “Galician men and women are the only political subject upon national sovereignty resides” (id.). The principles of radical democracy, republicanism, ecology, and political accountability completed the programmatic proposals, demanding a new constituent process to recognize the full sovereignty of Galicia. However, AGE defined itself as an inclusive and plural left-wing formation, endorsing policies of solidarity and development, anti-austerity, employment, work rights, equality, public employment, and auditory of

⁴ In the 2012 XIII BNG Assembly: Guillerme Vázquez was elected with 2123 votes and Francisco Jorquera as candidate for the 2012 regional elections (both members of the Alternativa pola Unidade-UPG). The other candidate, Xosé Manuel Beiras obtained 1823 votes. Encontro Irmandiño, PNG, EN, ESG, Inzar y Colectivo Socialista). The ApU political proposal won for 70% of the votes.

public debt, among others. AGE's core anti-austerity platform and proposal for revisiting the legitimacy of the debt must be understood in connection to the Spanish debt crisis, the destabilization of which threatened the country and fed early rumors of intervention for months.

The subsuming strategy designed by AGE was successful in the 2012 regional elections. The party secured the third position in the Galician party system with more than 200,000 votes, surpassing the BNG. The same parties that formed AGE in 2012 would compete for the 2015 Spanish general elections under the label *En Marea*, forming a new electoral coalition that now included the new statewide *Podemos*. After formalizing their alliance as an electoral coalition (2015), and later a political party (2016), *En Marea* ran for the 2016 regional elections in Galicia, obtaining 16 seats in the regional parliament, becoming the second most voted party after the PP. In 2016 *En Marea's* electoral program maintained the left-wing nationalist ideas outlined by AGE for the 2012 regional elections, with an electoral manifesto that included 20 specific policies grouped in four main sections: social policies, common good, democracy, and constitutional process, the former referring to the role of Galicia as a political subject in its own right (*En Marea*, 2016).

That both AGE and *En Marea* embraced left-wing nationalist positions in their discourses seems well explained by Massetti and Schakel's (2015) ideal type of internal colonialism. Even if it is true that no Galician nationalist party competes from the right-side of the ideological spectrum, the Conservative and statewide PP dominated the space of moderate voters with a distinct Galician identity (Maiz, 1996). Thus, occupying an empty space on the left-right dimension was never a real option for AGE. However, despite BNG and AGE-*En Marea's* strong similarities in their framing (its nationalist and left-wing orientations), they also exhibited a differential emphasis in their subsuming strategies of the core center-periphery and second left-right dimensions. The data from the Regional Manifestos Project (Gómez *et al.*, 2018) shows that in 2012 the BNG programmatic profile was more oriented towards center-periphery issues (both in terms of pro-periphery positions and saliency), whereas AGE's agenda, born at the height of the crisis, focused more on leftist and anti-austerity demands (Máiz and Ares, 2018).

The different emphasis on center-periphery and left-right politics can also be seen in their voters (Table 3).⁵ Galician identity and self-positioning more to

⁵ The analysis presented in the table was elaborated with data from the CIS using post electoral barometers of the Galician elections (Study 3155, 2963, 2796, 2611, 2434, and 2263) using having voted for PP as reference. Galician Identity is measured using the Linz-Moreno question, upon which we coded as 1 the respondents that display

the left are significant predictors of voting both for BNG and AGE-En Marea (voters of PP as reference), and the relative importance of left-right positioning is similar attending to odds ratio. However, the effect of having a Galician Identity is much stronger for voters of the BNG. These results fit the idea that new RPs in Galicia, rather than positioning themselves much more to the left, chose a different emphasis that was comparatively less oriented towards pro-peripheral demands. Descriptive results shown in Figures 1 and 2 also evidence these differences in the left-right and nationalist axes as a function of vote choice.

Table 3. *Multinomial logistic regression (PP as reference)*⁶

		BNG	AGE (2012) En Marea (2016)	PSdG	EU	Galicia en Común
2012	<i>GI</i>	2.43*** (0.27)	2.04*** (0.25)	0.94 (0.24)		
	<i>LR</i>	0.11*** (0.15)	0.12*** (0.15)	0.14*** (0.14)		
2016	<i>GI</i>	2.72*** (0.23)	1.64** (0.21)	1.13 (0.19)		
	<i>LR</i>	0.09*** (0.17)	0.08*** (0.16)	0.13*** (0.15)		
2020	<i>GI</i>	2.79*** (0.17)		0.91 (0.15)		1.41 (0.22)
	<i>LR</i>	0.21*** (0.10)		0.26*** (0.09)		0.17*** (0.12)

Note: Entries are Odds Ratio (multinomial logistic regression), with Standard Errors in parentheses. *Controls* for occupation were included but not reported for parsimony reasons.

GI (Galician Identity); *LR* (self-positioning in the left-right scale).

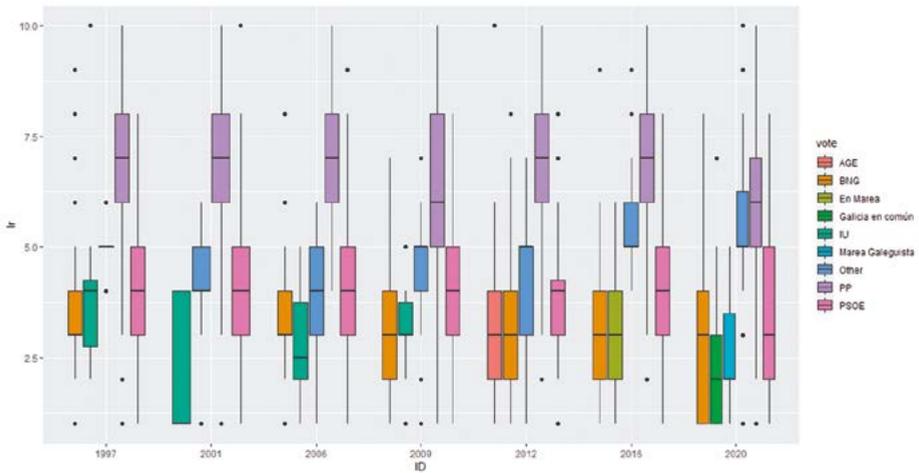
* $p < 0.10$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$ (two-tailed), at 95% confidence level.

Source: authors' elaboration.

more Galician than Spanish identity or only Galician identity. Individuals declaring to feel as Spanish as Galician, more Spanish than Galician, or only Spanish, were coded as 0. Left-right ideology is measured in a scale ranging from extreme left (1) to extreme right (10). All covariates considered in Table 2 were also included after testing possible correlations and collinearity between them, but only Galician Identity and Left-Right ideology are reported to facilitate reading.

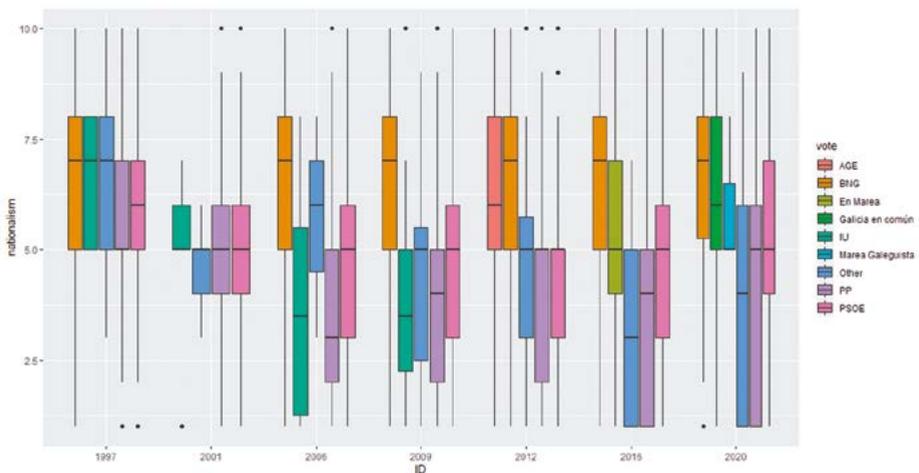
⁶ Predictors of vote for Marea Galeguista have not been included in the table because the very low number of respondents considered in the sample ($n=12$) is likely to make results unreliable.

Figure 1. *Self-location in the left-right scale considering vote choice in the past regional elections*



Source: authors' elaboration.

Figure 2. *Self-location in the Galician nationalism scale considering vote choice in the past regional elections*



Source: authors' elaboration.

The electoral strategies adopted by AGE and later En Marea for the Galician regional elections evidenced the historical strength of the link between Galician nationalism and the left-wing dimension. While incorporating a

new emphasis on the left-wing dimension of politics, the strategy of AGE and En Marea was far from abandoning a space that was well known to nationalist voters in Galicia. However, although Massetti and Schakel's (2015) theory predicts that radicalizing the positions held by consolidated RPs is also a logical strategy for new ones, the question at stake is why did AGE-En Marea not choose to distinguish itself from BNG in the core dimension of competition of ERPs, adopting more pro-peripheral stances?⁷

Although party leaders indeed have great influence to decide what core elements should be included in electoral manifestos (Dolezal *et al.*, 2012), this decision is directly connected to one of the main elements highlighted by Tavits (2008), the probability of getting support.⁸ After the economic crisis started, new challenger parties emerged across Europe that separated themselves from the traditional mainstream parties, adopting both radical left and right-wing positions, as a means of appealing to the electorates (Hobolt and Tilley, 2016). In spite of the general existence of a two-side polarization trend, Ramiro and Gomez (2016) found that, immediately after the crisis, electoral movements only favored radical left-wing forces in Spain.⁹ In their argument, individuals most affected by the consequences of the crisis would support new radical (and populist) left-wing parties. Therefore, the early decision made by AGE in 2012, emphasizing left-wing policies before the creation of the statewide Podemos later started to capitalize the effects of the crisis electorally, seemed directed to maximize its appeal amid economic turmoil.

Confronted with the dilemma of distinguishing from the BNG by being more leftist or more pro-periphery, the leaders of AGE chose the former. This can be seen in that they claimed that the creation of AGE was deeply influenced by growing concerns about the austerity measures and cuts implemented in social policies (Carbajo, 2012), and that the new coalition had come to defend the interests of the "unemployed, retired, and young people condemned to immigration" (Rodríguez, 2012). Some of the members of AGE even stated clearly the preeminence of the socio-economic debate over the territorial one (Calvo, 2012).

⁷ Although AGE is more radical than BNG on Galician identity aspects, this is not the case for the centre-periphery dimension and the protection of Galician language (Máiz and Ares, 2018).

⁸ In general, manifestos are not designed to be read by citizens, but it does not mean that manifestos are unimportant, as individuals often receive information about them through the media (Dolezal *et al.*, 2012).

⁹ The success of the radical-right VOX, which crystallized in the general elections held in 2019, seems better explained by a different type of crisis more related to the territorial organization of the state (Turnbull-Dugarte, 2019).

However, not only economic concerns were key to the electoral strategy designed by AGE and later adapted by En Marea. In this regard, recent studies have highlighted the importance of political variables in voting for new parties after the crisis (Hutter *et al.*, 2018; Marcos-Marne *et al.*, 2020; Vidal, 2018), offering complementary explanations for the electoral switch that benefited new RPs. As Hutter *et al.* (2018) pointed out, most of the socio-political reactions to the Great Recession in Southern Europe combined anti-austerity and anti-old politics elements, and AGE-En Marea do not seem exceptional in this regard (González Quinzán, 2019). Thus, its multidimensional strategy also included the new politics dimensions. Besides a frontal opposition to economic orthodoxy, AGE electoral platform referred frequently to democratic regeneration, and its “newness” is an aspect could contribute to making their claims for regeneration more credible (see Sikk, 2011).¹⁰ Therefore, the electoral positioning of AGE and En Marea can be best understood as closer to a left-libertarian one that combines concerns for equality with individual autonomy and social participation (Kitschelt, 1988). Thus, deemphasizing competition in the center-periphery dimensions also implied giving priority not only to economic issues, but also to democratic regeneration ones.

Despite the success of the new challengers in Galicia in two consecutive regional elections, 2012 and 2016, their electoral trajectory was short-lived. En Marea did not obtain representation in the regional Parliament in July 2020 after two years of internal turmoil and conflict. Therefore, while the first element for an electoral realignment could be seen between 2012 and 2016 (an abrupt electoral change in terms of votes), the movement did not last in time (endurance is lacking) (Nardulli, 1995). In a nutshell, and according to data from the CIS, almost half of the voters of the BNG in 2009 chose to support AGE in 2012 (42.3%) (study 2960). In 2016, En Marea was able to maintain more than 80% of its voters and attract another 40% of the voters of BNG in 2012 (study 3140). However, in the 2020 regional elections, the electoral coalition Galicia en Común-ANOVA-Mareas retained less than 22% of its voters, losing 57% of them to the BNG (study 3294). Therefore, the BNG recovered the first position within the Galician nationalist space under the new leadership of Ana Pontón. In less than 8 years, the BNG had recovered pre-crisis levels of support (in fact, the number of votes for the BNG was virtually the same in 2005 and 2020: 311,954 and 311,340, respectively). What is more relevant for our argument of an incomplete realignment, is that by September

¹⁰ The profile of the voters of AGE and En Marea identified by Rama Caamaño *et al.* (2018), showing the positive effect of political dissatisfaction on the likelihood to vote for the new RPs, gives support to this idea. See also González Quinzán (2019).

2020 En Marea officially dissolved as a political party, ending a trajectory that had put under threat the leadership of BNG in the Galician nationalist space.¹¹

V. PARTY FORMATIVE PATHS AND (LACK OF) INSTITUTIONALIZATION

The electoral success of new challenger parties of the radical left in Southern Europe was, for many analysts, too sudden. Their political organization was an institutional challenge that required organizational rules, stability, and innovations. Parties such as Syriza (with an ample coalition-based) and Podemos (with a reduced one), with very different organizational origins, could not escape internal conflicts and factions during the decade (Kioupkiolis and Katsambekis, 2018; Ramiro and Gomez, 2016). In that regard, issues surrounding the organizational structure of new RPs in Galicia were not an exception.

In Galicia, new challenger formations initially took the form of weak electoral coalitions. The creation of AGE in 2012 took place shortly before the regional elections, a first political experiment that joined a new RP (Anova) with regional branches of statewide parties (EU and Equo), and other enlarged electoral coalitions followed (see Table 4). In 2015, a new coalition was put forward for the 2015 Spanish general elections. The new trademark of the electoral coalition was Podemos-En Marea-ANOVA-EU. This coalition led to the transformation of En Marea into a so-called instrumental political party in 2016, a process mainly propelled by Anova, the municipal Mareas (citizens' platforms that competed in the 2015 local elections winning the three municipalities of Santiago, Coruña and Ferrol), and EU. Podemos initially did not integrate into the unified party. Instead, Podemos decided to join En Marea only after an internal consultation in August 2016.¹²

The creation of En Marea as a formal political party was characterized by its assembly model (a classic feature of many Galician left organizations including the BNG), yet also by the importance of the initial promoters, parties, and leaders that joined the political process since its inception. The organizational evolution of the party was further influenced by tensions and

¹¹ Other dissolutions followed shortly, such as Anova.

¹² This process of integration was very complex given the initial reluctance of the leaders of Podemos (at the time, Errejón and Iglesias), to fully join the new organization, thus the formal requirement to celebrate a consultation with Podemos members over their participation in En Marea.

Table 4. *Organizational evolution of new challenger parties in Galicia*

AGE 2012	En Marea 2015	En Marea 2016	En Marea 2019	Galicia en Común 2019	Marea Galeguista 2020	Galicia en Común 2020
Anova	Podemos	En Marea	En Marea	Podemos	Compromiso	Podemos
Esquerda	Anova	Podemos		EU	por Galicia	Anova
Unida	EU			Equo	Partido	EU
Equo	Equo			Mareas en	Galeguista	Mareas en
Espazo ecosocialista	Espazo ecosocialista			Común	Demócrata	Común
	Mareas municipales				En Marea	

Source: authors' elaboration.

conflicts regarding the political representation of the founding parties within En Marea vis-à-vis individual membership. Moreover, these tensions had spill-over effects at the institutional level. En Marea suffered, alike AGE, of ongoing tensions among their representatives in political institutions at the local level and in the Galician parliament.

The political party En Marea created in 2016 was organized with a political executive, the Consello das Mareas, formed by 25 members directly elected from individual members participating in party assemblies. Decision-making and the politics of confluence were in the hands of the coordinator of En Marea, elected by the Consello das Mareas. No representatives of the party promoters of En Marea participated in the Consello das Mareas. Following Panebianco's (1990) typology, En Marea was a party with a territorial model of diffusion, which implied the presence of a heterogenous dominant coalition. On the one hand, En Marea inherited the actors of the previous mobilization period from AGE and the municipal Mareas in 2015. On the other hand, the objective was to gain electoral traction with a different organizational model, a party of individual membership. These contrasting organizational logics provoked intense organizational tensions. The autonomy of En Marea with regard the original members of the electoral coalitions (represented by an independent new leader Luis Villares) faced the opposition of promoters and leaders which did not accept to subordinate their action, acronyms, etc... to the new party.

The fact that En Marea involved parties but also individuals made that En Marea had a legitimacy of external character. That was especially important in a period characterized by the wearing of traditional parties in Galicia and the existing political cycle. However, external legitimacy also represented

organizational weaknesses that complicated the consolidation of the unified party. From its beginning, the organization of En Marea had weak leadership that facilitated the emergence of factions and conflicts within the parliamentary group in the Galician parliament. Those conflicts resulted in the exit of Luis Villares, spokesperson of the party, from the parliamentary group. Therefore, while the new challengers of statewide radical left populism in Southern Europe had well defined leaders, as Syriza and Podemos illustrate, in Galicia the leadership of AGE and En Marea was poorly defined. The role of charismatic leader was initially performed by Xosé Manuel Beiras, the most relevant political figure of Galician nationalism. However, Beiras increasingly played a secondary yet still influential role in the formation of En Marea. He was the leader of Anova and manufactured the 2012 AGE coalition, but he increasingly faced the different views of other promoters of the different organizations joining the project of a single political party. Ultimately, he resigned from his position in Anova and only supported externally Anova candidates to the 2020 elections. In turn, En Marea's leader since the creation of the party in 2016 was Luis Villares, an independent outsider to politics who was elected spokesperson of En Marea. Villares was not a popular figure and faced the opposition of most of the members within En Marea's leaders. He left the parliamentary group of En Marea in 2019, and ultimately abandoned politics after the disastrous electoral results in 2020.

Following both analysts and politicians (Beramendi 2020; Luaña 2020), we believe that organizational issues and constant internal quarrelling among the different members explain a large portion of the interrupted electoral realignment in Galicia. Basically, even if the programmatic offer of the new challenger RPs did not vary substantially regarding left-right and center-periphery issues over the decade, they lost appeal due to internal disputes, some of them framed as lacking mechanisms of internal democracy (Luaña, 2020), key for the new-old politics dimensions of competition.¹³

In this vein, the transformation of the coalition En Marea into a political party in 2016 did not put solid basis to the new formation, rather it contributed to organizational turmoil. While relevant discussions took place on the relative importance of left-right and center-periphery demands and the inclusion of the right of self-determination in the electoral manifestos (Riande, 2018), main tensions emerged due to the different understandings of En Marea as a traditional political party with a clear leadership or, alternatively, as a plural

¹³ There is in fact abundant evidence pointing out to the importance of party cohesion in electoral performance (Greene and Haber, 2015; Maravall, 2007; Skjæveland, 2001; Sykes, 1988).

actor closer to a loose electoral coalition. Such internal conflict escalated in 2019 and provoked the split up of En Marea parliamentary group in two. The members of Podemos, EU, and Anova remained together, while the spokesperson Luis Villares and three more MPs, supportive of a more flexible and decentralized organization, left the party and joined the mixed group in the Galician Parliament. The rupture between the former allies became evident in the 2019 Spanish general elections. Podemos, EU, Anova and Equo concurred to the general elections under the name En Común, gaining two seats. En Marea got no representation in the April general elections and decided not to run for the following November elections. Overall, the message of democratic regeneration seemed particularly endangered by the disputes within En Marea, often reported in the media, containing accusations of fraud, stealing information, and an overall misuse of the party bodies (Huete, 2018). While internal disputes often take place within political parties, the intensity and publicity of internal disagreements amid the members of En Marea in a political context prone to value organizational formulas also related to new politics, contributed to the disappearance of new challengers in Galicia by September 2020.

VI. FINAL REMARKS

This paper has examined the rise and evolution of new challenger formations after the Great Recession in a European peripheral region, Galicia. Our case-study approach highlighted the resilience of the link between pro-periphery and left-wing aspects, but also its malleability in terms of their hierarchical position in a two-dimensional space, as new challengers subsumed pro-periphery demands into the left-right dimension. Accordingly, our main conclusions are twofold. First, we asserted the long-lasting importance of the old dimensions of competition, such as territorial identity, which can be politically connected to structural explanations of RPs positioning on the left-right scale in different ways (Masseti and Schakel, 2015). Second, we argued that, although a successful strategy in the beginning, prioritizing an alternative left-right dimension of competition over the center-periphery proved to be hard to maintain for new RPs formations. Organizational dilemmas and conflicts, publicly displayed, put under pressure the very existence of these new challengers due to electoral punishment associated with party's lack of cohesion. This eventually led to their disappearance, which happened in parallel with the renewed electoral success of the BNG. Conversely, the institutionalization of the BNG and the leadership of Pontón are likely to have contributed to its survival, making it once again the only representative of Galician nationalism in the Parliament of Galicia.

The main contribution of our study lies in providing a theoretically oriented narrative for the succession of events that altered the balance of forces in the Galician nationalist space between 2012 and 2020, focusing on new PRs. Integrating findings from recent research on the emergence of AGE (González Quinzán, 2019; Máiz and Ares, 2018; Rama Caamaño *et al.*, 2018), our study aims to provide readers with a «full storyline of the events within its context» (Blatter and Blume, 2008: 319). While we think our study contributes to understanding the political choices available to new challenger RPs in the context of the Great Recession, and sheds light on the course of political change, two main shortcomings of our research must be acknowledged.

First, we suggest that the strategy of AGE-En Marea prioritizing left-wing politics over center-periphery prevented lasting electoral realignment in the Galician party system (mostly due to electoral punishment after major organizational tensions were conceived as opposed to the new politics ideal). However, it could be that organizational challenges had affected the party in any case because of internal dynamics unrelated to the dimensions of competition at stake (i.e., they may have appeared even if AGE-En Marea had chosen the more traditional subsuming strategy that starts with pro-peripheral demands). While our methodological approach allows considering multi-causal explanations, this is a counterfactual situation for which we have no empirical data, and only opinion surveys with tailored questions will help to respond to it.

Second, we verify the importance of traditional dimensions of competition to explain the strategic decisions available to new RPs. We must nevertheless acknowledge that the case under study exemplifies a particularly strong link between nationalist and left-wing policies. Further comparative studies will be necessary to ascertain the extent to which this could happen in other European regions. In this vein, the trajectory of early challengers in the Galician periphery vividly contrasts with other regions during the decade, such as that of the Celtic Fringe. The left-leaning populist turn of Plaid Cymru and the SNP illustrates that leftist regionalist parties could adapt their strategies during the Recession without facing the formation of new challenger parties (Massetti, 2018). Thus, the open political opportunity structure during the Great Recession in the peripheries seemed to incentivize an overall turn towards radical left (sometimes populist too) but new challengers' formation and success was only one of other possible political outcomes. The malleability of the territorial dimension of competition in Galicia linking center-periphery and left-right dimensions in different ways during the Great Recession was necessary for the creation of new challengers, but our study also shows the rapid reversal of ongoing electoral realignments.

Last, we believe, a final reflection on the generalizability of main findings from this paper belongs here. Here, we must acknowledge that a direct extrapolation of results can be challenging because these build upon case-connected mechanisms that will not be easily replicated step by step in other contexts. For example, the lack of similar shocks in other regions of Spain with their own party-system can be explained by their comparatively higher levels of development and/or the more complex pattern of competition that includes more than one RP. We believe our results can be of interest for other peripheral regions (i.e., characterized by lower levels of development as compared to the average of the state) where a strong link between left-and pro-peripheral positions exists, but even in these territories results can be different, as the Plaid Cymru example mentioned above illustrates. In this sense, we see our paper as a case-oriented one (rather than variable oriented), whose main aim is to find an explanation for a specific event (Beach and Pedersen, 2013).

Bibliography

- Adams, J., Clark, M., Ezrow, L. and Glasgow, G. (2006). Are Niche Parties Fundamentally Different from Mainstream Parties? The Causes and the Electoral Consequences of Western European Parties' Policy Shifts, 1976-1998. *American Journal of Political Science*, 50 (3), 513-529. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00199.x>.
- Alonso, S. (2012). *Challenging the State: Devolution and the Battle for Partisan Credibility: A Comparison of Belgium, Italy, Spain, and the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199691579.001.0001>.
- Alonso, S., Cabeza, L. and Gómez, B. (2017). Disentangling peripheral parties' issue packages in subnational elections. *Comparative European Politics*, 15 (2), 240-263. Available at: <https://doi.org/10.1057/cep.2015.15>.
- Alternativa Galega de Esquerda (2012). *Acordo programático*. Available at: <https://bit.ly/3wLF1YX>.
- Ares, C. and Rama, J. (2019). Las elecciones al Parlamento de Galicia (1981-2016). In B. Gómez, S. Alonso and L. Cabeza (eds.). *En busca del poder territorial. Cuatro décadas de elecciones autonómicas en España* (pp. 303-330). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Beach, D. and Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press. Available at: <https://doi.org/10.3998/mpub.10072208>.
- Beramendi, J. and Núñez Seixas, X. M. (1996). *O Nacionalismo Galego*. Vigo: A Nosa Terra.
- Beramendi, M. (2020). La debacle de Galicia en Común certifica el fin de las mareas. *La Voz de Galicia*, 13-7-2020. Available at: <https://bit.ly/36XdvNe>.
- Blatter, J. and Blume, T. (2008). In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, 14 (2), 315-356. Available at: <https://bit.ly/3Liaypc>.

- Bloque Nacionalista Galego (2012). *Programa electoral eleccions galegas 2012*. Available at: <https://bit.ly/3DjI4sl>.
- Bloque Nacionalista Galego (2016). *Construir Galiza. Con ilusion. Galiza Contigo*. Available at: <https://bit.ly/3iH9S0o>.
- Calvo, J. (2012). El debate ahora no es la independencia, sino la crisis, los recortes. *El Faro de Vigo*, 27-9-2012. Available at: <https://bit.ly/3r6611J>.
- Carbajo, P. (2012). La irrupción de AGE en Galicia crea un referente para toda la izquierda. *El País*, 23-10-2012. Available at: <https://bit.ly/3Dm2QYg>.
- Carretero, R. (2016). Las razones del desplome del BNG: “No supieron ver la importancia de la cuestión social”. *The Huffington Post*, 22-9-2016. Available at: <https://bit.ly/3NrJXbh>.
- Casais, M. B. (2013). Alternativa Galega de Esquerdas: un actor diferencial en las elecciones gallegas de 2012. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12 (3). Available at: <https://bit.ly/3DkRIuL>.
- Chaisty, P. and Whitefield, S. (2020). How challenger parties can win big with frozen cleavages: Explaining the landslide victory of the Servant of the People party in the 2019 Ukrainian parliamentary elections. *Party Politics*, 28 (1), 115-126. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068820965413>.
- Cuadrado-Roura, J. R. and Maroto, A. (2016). Unbalanced regional resilience to the economic crisis in Spain: a tale of specialisation and productivity. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9 (1), 153-178. Available at: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv034>.
- Cuadras-Morató, X. and Rodon, T. (2018). The dog that didn't bark: On the effect of the Great Recession on the surge of secessionism. *Ethnic and Racial Studies*, 1-20. Available at: <https://doi.org/10.1080/01419870.2018.1547410>.
- Dandoy, R. (2010). Ethnoregionalist parties in Europe: A typology. *Perspectives on Federalism*, 2 (2), 194-222.
- Dandoy, R. and Sandri, G. (2006). Regionalism and Party Programs. Comparative analysis of the content of the manifestos of regionalist parties in Europe. Paper presented at the *Conference of the Società Italiana di Scienza Politica (SISP)*, University of Catania, 20-22 September 2007, Workshop “Partiti e Regionalismi”. Available at: <https://bit.ly/3uigngX>.
- De Vries, C. and Hobolt, S. (2020). The Rise of Challenger Parties. *Political Insight*, 11 (3), 16-19. Available at: <https://doi.org/10.1177/2041905820958817>.
- De Winter, L., Gomez-Reino, M. and Lynch, P. (2006). *Autonomist parties in Europe. I identity politics and the revival of the territorial cleavage*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- De Winter, L. and Tursan, H. (1998). *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge.
- Dolezal, M., Ennser-Jedenastik, L., Müller, W. C. and Katharina Winkler, A. (2012). The Life Cycle of Party Manifestos: The Austrian Case. *West European Politics*, 35 (4), 869-895. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.682349>.
- Elias, A., Szöcsik, E. and Zuber, C. I. (2015). Position, selective emphasis and framing: How parties deal with a second dimension in competition. *Party Politics*, 21 (6), 839-850. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068815597572>.
- EnMarea (2016). *Un país xusto. Programa 2016*. Available at: <https://bit.ly/3IN9ic0>.

- Erk, J. (2005). Sub-state nationalism and the left-right divide: critical junctures in the formation of nationalist labour movements in Belgium. *Nations and Nationalism*, 11 (4), 551-570. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2005.00219.x>.
- Erk, J. A. N. (2010). Is nationalism left or right? Critical junctures in Québécois nationalism. *Nations and Nationalism*, 16 (3), 423-441. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2010.00410.x>.
- Fernán-Vello, M. A. and Pillado Mayor, F. (1989). *A nación incesante. Conversas con Xosé Manuel Beiras*. Santiago de Compostela: Sotelo Blanco.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98 (2), 341-354. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>.
- Gómez, B., Alonso, S. and Cabeza, L. (2018). *Regional Manifestos Project Dataset (Version 11/2018)*. Available at: <https://bit.ly/3LnEUXv>.
- Gómez Fortes, B. and Cabeza Pérez, L. (2013). Basque Regional Elections 2012: The Return of Nationalism under the Influence of the Economic Crisis. *Regional and Federal Studies*, 23 (4), 495-505. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.798650>.
- Gomez-Reino, M. (2006). The Galician BNG from outcast to success. In L. De Winter, M. Gómez-Reino and P. Lynch. *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Gomez-Reino, M. (2011). The BNG. In A. Elias and F. Tronconi (eds.). *From Protest to Power: Autonomist Parties and the Challenges of Representation*. Vienna: Wilhelm Braumüller.
- González Quinzán, S. (2019). Emociones y política: el caso de los sentimientos hacia la política en las elecciones gallegas del 2016. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 18 (1), 95-118. Available at: <https://doi.org/10.15304/rips.18.1.6105>.
- Greene, Z. D. and Haber, M. (2015). The consequences of appearing divided: An analysis of party evaluations and vote choice. *Electoral Studies*, 37, 15-27. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.11.002>.
- Guinjoan, M. and Rodon, T. (2015). A Scrutiny of the Linz-Moreno Question. *Publius: The Journal of Federalism*, 46 (1), 128-142. Available at: <https://doi.org/10.1093/publius/pjv031>.
- Hechter, M. (1975). *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*. London: Routledge.
- Hernández, E. and Kriesi, H. (2015). The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe. *European Journal of Political Research*, 55 (2), 203-224. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12122>.
- Hobolt, S. B. and Tilley, J. (2016). Fleeing the centre: the rise of challenger parties in the aftermath of the euro crisis. *West European Politics*, 39 (5), 971-991. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1181871>.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2018). Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy*, 25 (1), 109-135. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310279>.
- Huete, C. (2018). Las primarias de En Marea acaban en los juzgados por denuncias de fraude. *El País*, 27-12-2018. Available at: <https://bit.ly/3JRHmFd>.

- Hutter, S., Kriesi, H. and Vidal, G. (2018). Old versus new politics: The political spaces in Southern Europe in times of crises. *Party Politics*, 24 (1), 10-22. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068817694503>.
- Ibarra, P. and Maíz, R. (2010). Making and unmaking democratic opportunities in nationalist mobilization: a comparative analysis of the MLNV (Basque Country) and the BNG (Galicia). In A. Lecours and L. Moreno (eds.), *Nationalism and Democracy. Dichotomies, complementarities, oppositions* (pp. 115-139). London: Routledge.
- Keating, M. (2009). *The Independence of Scotland. Self-government and the Shifting Politics of Union*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Kioupkiolis, A. and Katsambekis, G. (2018). Radical Left Populism from the Margins to the Mainstream: A Comparison of Syriza and Podemos. In Ó. García Agustín and M. Briziarelli (eds), *Podemos and the New Political Cycle: Left-Wing Populism and Anti-Establishment Politics* (pp. 201-226). Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-319-63432-6_9.
- Kitschelt, H. P. (1988). Left-Libertarian Parties: Explaining Innovation in Competitive Party Systems. *World Politics*, 40 (2), 194-234. Available at: <https://doi.org/10.2307/2010362>.
- Lago Peñas, I. (2004). La coordinación electoral del nacionalismo gallego. *Revista Internacional de Sociología*, 62 (39), 35-61. Available at: <https://doi.org/10.3989/ris.2004.i39.248>.
- Lago Peñas, I. and Lago Peñas, S. (2006). *Vinte e cinco anos de autonomía en Galicia: mudanzas políticas e económicas*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Lipset, S. and Rokkan, S. (1976). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. New York: The Free Press.
- Luaña, S. (2020). Auge y caída de las mareas: de tocar el cielo en el 2015 a la irrelevancia. *La Voz de Galicia*, 14-7-2020. Available at: <https://bit.ly/3qLM7J8>.
- Máiz, R. (1996). Nación de Breogán: Oportunidades políticas y estrategias enmarcadoras en el movimiento nacionalista gallego (1886-1996). *Revista de Estudios Políticos*, 92, 33-75. Available at: <https://bit.ly/36XiWLO>.
- Máiz, R. and Ares, C. (2018). The Shifting Framing Strategies and Policy Positions of the Bloque Nacionalista Galego. *Nationalism and Ethnic Politics*, 24 (2), 181-200. Available at: <https://doi.org/10.1080/13537113.2018.1457824>.
- Maravall, J. M. (2007). The Political Consequences of Internal Party Democracy. In I. Sánchez-Cuenca and J. M. Maravall (eds.), *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability* (pp. 157-201). Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511611414.008>.
- Marcos-Marne, H., Plaza-Colodro, C. and Freyburg, T. (2020). Who votes for new parties? Economic voting, political ideology and populist attitudes. *West European Politics*, 43 (1), 1-21. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1608752>.
- Massetti, E. (2009). Explaining Regionalist Party Positioning in a Multi-dimensional Ideological Space: A Framework for Analysis. *Regional and Federal Studies*, 19 (4-5), 501-531. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597560903310246>.
- Massetti, E. (2018). Left-wing regionalist populism in the “Celtic” peripheries: Plaid Cymru and the Scottish National Party’s anti-austerity challenge against the British elites.

- Comparative European Politics*, 16 (6), 937-953. Available at: <https://doi.org/10.1057/S41295-018-0136-Z>.
- Massetti, E. and Schakel, A. H. (2015). From class to region: How regionalist parties link (and subsume) left-right into centre-periphery politics. *Party Politics*, 21 (6), 866-886. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068815597577>.
- Mazzoleni, O. and Mueller, S. (2017). Introduction: Explaining the policy success of regionalist parties in Western Europe. In O. Mazzoleni and S. Mueller. *Regionalist Parties in Western Europe* (pp. 13-33). London: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315604466>.
- Meguid, B. 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>.
- Nardulli, P. F. (1995). The Concept of a Critical Realignment, Electoral Behavior, and Political Change. *American Political Science Review*, 89 (1), 10-22. Available at: <https://doi.org/10.2307/2083071>.
- Newman, S. (1997). Ideological trends among ethnoregional parties in post-industrial democracies. *Nationalism and Ethnic Politics*, 3 (1), 28-60. Available at: <https://doi.org/10.1080/13537119708428492>.
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez Nieves, S. and Bonet, E. (2006). Identidades regionales y reivindicación de autogobierno. El etnorregionalismo en el voto a partidos nacionalistas de Bélgica, España y Reino Unido. *Revista Española de Ciencia Política*, 15, 123-161. Available at: <https://bit.ly/3iK6jGP>.
- Quintana, X. R. (2010). *Un Longo e tortuoso camino. Adaptación, Crise e Cambio no BNG*. Barcelona: Galaxia. Available at: <https://bit.ly/3tMHSPd>.
- Rama Caamaño, J., Fernández Esquer, C. and Pantín Morado, J. M. (2018). ¿Voto nacionalista? Las bases electorales de AGE y En Marea en las elecciones autonómicas de 2012 y 2015. *Inguruak*; 64. Available at: <https://doi.org/10.18543/inguruak-64-2018-art04>.
- Ramiro, L. and Gomez, R. (2016). Radical-Left Populism during the Great Recession: Podemos and Its Competition with the Established Radical Left. *Political Studies*, 65 (1), 108-126. Available at: <https://doi.org/10.1177/0032321716647400>.
- Riande, E. (2018). Villares insiste en rechazar “mesas de notables” en En Marea. *La Voz de Galicia*, 22-7-2018. Available at: <https://bit.ly/3wLxV2>.
- Rico, G. (2012). The 2010 Regional Election in Catalonia: A Multilevel Account in an Age of Economic Crisis. *South European Society and Politics*, 17 (2), 217-238. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2011.589140>.
- Rodríguez, M. (2012). Beiras y EU confían en combatir “la troika interna que se llama Feijóo”. *El País*, 18-9-2012. Available at: <https://bit.ly/3DhkaxO>.
- Sikk, A. (2011). Newness as a winning formula for new political parties. *Party Politics*, 18 (4), 465-486. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068810389631>.
- Skjæveland, A. (2001). Party Cohesion in the Danish Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 7 (2), 35-56. Available at: <https://doi.org/10.1080/714003872>.

- Sykes: L. (1988). *Losing from the Inside: The Cost of Conflict in the British Social Democratic Party*. London: Routledge.
- Tavits, M. (2008). Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies. *British Journal of Political Science*, 38 (1), 113-133. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000069>.
- Turnbull-Dugarte, S. J. (2019). Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox. *Research and Politics*, 6 (2), 1-8. Available at: <https://doi.org/10.1177/2053168019851680>.
- Vidal, G. (2018). Challenging business as usual? The rise of new parties in Spain in times of crisis. *West European Politics*, 41 (2), 261-286. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1376272>.
- Wagner, M. (2011). Defining and measuring niche parties. *Party Politics*, 18 (6), 845-864. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068810393267>.
- Wagner, M. (2012). When do parties emphasise extreme positions? How strategic incentives for policy differentiation influence issue importance. *European Journal of Political Research*, 51 (1), 64-88. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.01989.x>.

FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN PARLAMENTARIAS EN LAS CORTES GENERALES ESPAÑOLAS (2015-2019)¹

Fragmentation and polarization in the Spanish Parliament (2015-2019)

JOSÉ C. NIETO-JIMÉNEZ

Universidad de Málaga²

jcnieto@uma.es

Cómo citar/Citation

Nieto-Jiménez, J. C. (2022).

Fragmentación y polarización parlamentarias
en las Cortes Generales españolas (2015-2019).

Revista de Estudios Políticos, 196, 159-192.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.06>

Resumen

En este artículo nos aproximamos a dos conceptos que en los últimos años han marcado el devenir de las legislaturas de las Cortes Generales, la fragmentación y la

¹ Este trabajo forma parte de otro más amplio en el que se estudian los efectos del parlamentarismo fragmentado y polarizado sobre las funciones que desempeñan las Cortes Generales. Nuestro interés no se centra, pues, en el origen o las causas de la fragmentación o la polarización, que tomamos como variables independientes, sino en sus consecuencias.

² Financiación para la Formación del Profesorado Universitario procedente del Ministerio de Universidades. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Málaga. El artículo es producto de parte del trabajo desarrollado durante una estancia de investigación en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, entre abril y junio de 2021, financiada por una Ayuda del Plan Propio de Investigación, Transferencia y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga y por el Proyecto de Investigación DER2017-85659-C5-4-R (FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades/Agencia Estatal de Investigación) «Límites a la fragmentación de los Derechos Fundamentales en la Europa integrada y un contexto globalizado: sujetos, ordenamientos, competencias, estándares y territorios», IP Dr. Rafael Naranjo de la Cruz.

polarización parlamentarias. En el contexto de quiebra del bipartidismo imperfecto vigente en España desde los albores de la Transición, el objetivo principal del texto pasa por corroborar la irrupción del parlamentarismo fragmentado y polarizado en las Cortes Generales españolas a partir de las elecciones generales de diciembre de 2015. A tal fin, proponemos un concepto de fragmentación parlamentaria basado en la relación de esta y los grupos parlamentarios, revisamos los temores y presunciones que presidieron el diseño constitucional durante la Transición y, en último término, aplicamos los indicadores previamente concretados tratando de identificar las legislaturas en las que están presentes simultáneamente las notas de la fragmentación y de la polarización parlamentaria. Esto último posibilitará concluir si el escenario de fragmentación e inestabilidad supuesto para el sistema parlamentario de los años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se ha correspondido o no con la realidad.

Palabras clave

Constitución; Cortes Generales; fragmentación; polarización; reglamento parlamentario.

Abstract

The object of this article is to study to what extent the imperfect bipartidism which characterized the Spanish parliamentary system since the transition to democracy has changed to a new parliamentary scenario of fragmentation and polarization. With that aim, parliamentary fragmentation and polarization in the Cortes Generales are measured applying a number of existing criteria in the literature that have been here modified in order to focus on the central role played by parliamentary groups in the Spanish Parliamentary System. The conclusion is reached that fear of parliamentary polarized fragmentation which influenced the drafters of the Constitution of 1978 and the Standing Orders of the Parliament passed shortly after, did not really materialized until the 11th term of the Cortes Generales, almost forty years later than expected.

Keywords

Constitution; fragmentation; parliamentary rules; polarization; Spanish Parliament.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN PARLAMENTARIAS: 1. Actores principales: los grupos parlamentarios, un Parlamento de grupos. 2. La fragmentación parlamentaria. 3. La polarización parlamentaria. III. LA INFLUENCIA DE LA TEMIDA FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIO: 1. El fantasma de la fragmentación durante la Transición y el antecedente de la Segunda República española. 2. La influencia de la supuesta fragmentación parlamentaria en el diseño del sistema constitucional. IV. EL PARLAMENTARISMO FRAGMENTADO Y POLARIZADO EN ESPAÑA DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 1. La fragmentación parlamentaria desde la legislatura Constituyente hasta la XIV legislatura: 1.1. *Primer elemento de la fragmentación parlamentaria: excesivo número efectivo de grupos parlamentarios.* 1.2. *Segundo elemento de la fragmentación parlamentaria: ausencia de mayoría absoluta.* 1.3. *Tercer elemento de la fragmentación parlamentaria: especialidades con relación a la investidura del presidente del Gobierno.* 2. El nivel de polarización en las legislaturas con fragmentación parlamentaria. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 los dos mayores partidos españoles recibieron el 50,71 % de los votos emitidos, 22,47 puntos por debajo de la media que habían alcanzado desde las elecciones de 1977 hasta entonces. Desde 2015 hasta las elecciones del 10 de noviembre de 2019 (las segundas de ese año), los dos partidos mayoritarios han concentrado una media del 50,13 % de los votos. Esas cifras reflejan la crisis del bipartidismo imperfecto que había venido rigiendo en España desde los inicios de la Transición. El primer escenario en el que esa nueva situación ha mostrado sus efectos ha sido el sistema parlamentario, que ha venido siendo calificado desde entonces como «fragmentado» y «polarizado». Este artículo pretende confirmar la irrupción del parlamentarismo fragmentado y polarizado en las Cortes Generales españolas a partir de la XI legislatura, cuyas Cámaras se constituyeron el 13 de enero de 2016, y definir sus notas distintivas³.

³ Con el fin de facilitar la situación temporal de las legislaturas a las que con frecuencia se aludirá en el texto, se especifica que en el caso de la XI legislatura las elecciones generales se celebraron el 20 de diciembre de 2015, constituyéndose las Cámaras el 13 de enero

El trabajo se divide en tres apartados: en el primero de ellos nos centraremos en los grupos parlamentarios como actores principales del sistema parlamentario y formularemos nuestra hipótesis sobre la relación entre grupos parlamentarios y el parlamentarismo fragmentado y polarizado, señalando indicadores con los que medir la fragmentación y la polarización en el Parlamento. En el segundo, revisaremos las normas que en la CE de 1978 y en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado se incluyeron para contrarrestar el escenario de fragmentación polarizada que temían los constituyentes (alertados por el precedente de la Segunda República) y que sin embargo no llegó a aparecer durante los primeros decenios de nuestro vigente régimen constitucional. En el tercero, el más extenso de todos, intentaremos comprobar si, con los indicadores previamente precisados, es posible definir el grado de fragmentación y polarización que se manifiesta en nuestras Cortes Generales.

II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN PARLAMENTARIAS

De acuerdo con lo expresado en la introducción, tres son los objetivos que pretenden alcanzarse en este apartado: ofrecer una visión general de los rasgos característicos de los grupos parlamentarios, derivar de su crucial importancia en la vida parlamentaria una relación con la fragmentación y polarización parlamentarias y, por último, definir estos términos y adelantar de qué manera se procederá a su cuantificación en el momento oportuno.

1. ACTORES PRINCIPALES: LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, UN PARLAMENTO DE GRUPOS

Circunscribiéndose nuestro trabajo a las Cortes Generales, debe mantenerse en mente que el Parlamento con el que vamos a trabajar es un Parlamento de grupos, «los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo» (Santaolalla López, 2019: 155).

de 2016; en el caso de la XII legislatura las elecciones generales tuvieron lugar el 26 de junio de 2016, constituyéndose el Congreso y el Senado el 19 de julio de 2016; en el caso de la XIII legislatura las elecciones generales tuvieron lugar el 28 de abril de 2019 y la sesión constitutiva de las Cámaras el 21 de mayo de 2019; en lo atinente a la XIV legislatura, las elecciones generales se llevaron a cabo el 10 de noviembre de 2019, celebrándose la sesión constitutiva de las Cámaras el 3 de diciembre del mismo año. Una información más detallada de cada una de las legislaturas de las Cortes Generales desde el año 1977, en <https://www.congreso.es/cem/historia>.

De tres preceptos del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados se puede concluir que por mor de la importancia crucial que los grupos tienen, como a continuación se verá, se torna en obligatoria la pertenencia a alguno de ellos (Saiz Arnaiz, 1989: 124): art. 25.1 RC (incorporación al Grupo Mixto de los diputados no integrados en ninguno de los grupos parlamentarios constituidos conforme a los requisitos materiales y formales de los arts. 23 y 24 RC); art. 26 RC (obligación de incorporarse a algunos de los grupos constituidos —o, en su caso, al Mixto— de aquellos diputados que adquieran su condición a lo largo de la legislatura); art. 27.2 RC (incorporación automática al Grupo Mixto de los diputados que pertenecieran a un grupo disuelto por reducción de sus miembros).

En el caso de la Cámara Alta, al igual que en el Congreso, la necesidad de pertenecer a un grupo parlamentario se hace evidente a tenor de lo dispuesto en el art. 30 RS que prevé la incorporación automática al Grupo Mixto de aquellos senadores no incorporados a alguno de los grupos constituidos conforme a los criterios materiales y formales de los arts. 27 y 28 RS (art. 30.1 RS), y de los que dejen de pertenecer a un grupo de «denominación específica» y en el plazo de tres días no se adscriban a otro ya constituido (art. 30.3 RS).

Predicada la necesidad de pertenecer a algún grupo parlamentario, nada más certero para demostrar el papel protagonista que estos desempeñan en la vida parlamentaria que nombrar alguna de las competencias que los reglamentos les atribuyen, bien de forma compartida con otros sujetos parlamentarios, bien de forma única y exclusiva. Con relación a las primeras —algunas de las cuales para su ejercicio requieren de la acción conjunta de más de un grupo—: solicitar la reconsideración de las decisiones de la Mesa (art. 31 RC y 36.2 RS), solicitar la convocatoria de la Junta de Portavoces (art. 39 RC), solicitar la convocatoria de una Comisión (art. 42.1 RC), proponer la creación de una Comisión de Investigación (art. 52.1 RC), solicitar la convocatoria del Pleno (art. 54 RC), solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente (art. 56.4 RC), presentar proposiciones de ley (art. 126.1 RC y 108.1 RS) o presentar interpelaciones y mociones consecuencias de interpelación (art. 180 y 184.2 RC).

Por lo que se refiere a las facultades y competencias que de manera exclusiva están llamados a desempeñar los grupos parlamentarios (Saiz Arnaiz, 1989: 280) puede destacarse: la integración a través de sus portavoces de la Junta de Portavoces (art. 39.1 RC y 43.1 RS), la designación de los miembros de las Comisiones (art. 40.1 RC y 52 RS), la sustitución de los miembros adscritos a una Comisión por otros del mismo grupo (art. 40.2 RC y 62 RS), la designación de los miembros de la Diputación Permanente (art. 56.2 RC y 45.3 RS), la presentación de enmiendas a la totalidad (art. 110.3 RC), la solicitud de tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia un decreto ley convalidado (art. 151.4 RC), o la presentación de propuestas en caso de prórroga del estado de alarma (art. 162.3 RC).

De este breve repaso por algunas de las acciones que los reglamentos parlamentarios atribuyen a los grupos parlamentarios puede sin lugar a duda concluirse que estos son los verdaderos protagonistas de la vida parlamentaria, desempeñando un papel imprescindible tanto en el ámbito organizativo como funcional de las Cámaras. Este hecho ha llevado a la doctrina a constatar la existencia de una *grupocracia*, a predicar la naturaleza grupocrática de los reglamentos y, en fin, a concebir al Parlamento contemporáneo como un Parlamento de grupos. De esta opinión son García-Escudero Márquez (2011: 216), Villarino Marzo (2018: 537) o Alzaga Villaamil (2020: 134). Así mismo, el Tribunal Constitucional no ha podido mostrarse ajeno a lo que es una «realidad política y parlamentaria indiscutible». En este sentido, en su Sentencia 361/2006, de 18 de diciembre, FJ. 5, pone en valor que los grupos «han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas».

2. LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA

Identificado el predominio de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de las Cámaras con «uno de los rasgos característicos del sistema parlamentario español» (Solé Tura y Aparicio Pérez, 1984: 150) cabe preguntarse ahora cuál es la razón de ser o cuáles son los factores determinantes de tal *grupocracia*. El hecho de la *grupocracia* se explica por la consecución a su través de dos fines. Por un lado, lograr la funcionalidad y dinamismo del Parlamento (Alba Navarro, 1982: 81; Villarino Marzo, 2018: 543). Por otro lado, reflejar institucionalmente el pluralismo político de la sociedad (Larios Paterna, 1995: 46; García-Escudero Márquez, 2011: 240). Se entiende por tanto que un Parlamento organizado en grupos va a alcanzar de forma óptima los fines mencionados. Nos ocupamos ahora del primero de ellos.

La ecuación que iguala un Parlamento organizado en grupos parlamentarios con un Parlamento funcional y dinámico solo resulta si el número de aquellos no es excesivamente elevado. Hace aquí su aparición como riesgo la fragmentación parlamentaria, respecto de la que el número de grupos parlamentarios va a ser una de sus manifestaciones (García-Escudero Márquez, 2019: 133; Delgado Sotillos, 2020: 279).

En una primera aproximación, entendemos por situación de parlamentarismo fragmentado o fragmentación parlamentaria a la caracterizada por la concurrencia de los siguientes tres elementos: un excesivo número de grupos parlamentarios; la ausencia de alguno de ellos que alcance por sí solo la mayoría

absoluta, y la coexistencia de determinadas especialidades en el proceso de formación de Gobierno.

El primero de ellos viene impuesto por la realidad grupocrática descrita. Reafirmando la hipótesis más arriba planteada, el fin al que sirve la organización del Parlamento en grupos solo puede cumplirse si el número de los que se constituyen no es excesivamente elevado. Ahora bien, no solo será el número sino también la magnitud de los constituidos la que contribuya a entender fragmentado el Parlamento. Por esta razón, la cuantificación del primer eje propuesto no se limitará a tener en cuenta el número de grupos parlamentarios constituidos por legislatura, sino que derivará de aplicar una adaptación del índice del número efectivo de partidos (NEP) elaborado por Laakso y Taagepera (1979) y de las interpretaciones que de sus resultados puedan extraerse.

Relacionado con la composición de los grupos parlamentarios constituidos en el Congreso y en el Senado, el segundo de los elementos definitorios de una situación de parlamentarismo fragmentado es la inexistencia de un grupo que integre a la mayoría absoluta de diputados (176) o de senadores (133, en la XIV legislatura).

En tercer lugar, sobre la base de que la primera y más importante tarea que compete al Congreso de los Diputados constituido tras la celebración de elecciones generales es la de investir a un presidente del Gobierno, el último elemento característico de un escenario de fragmentación parlamentaria lo concretaremos en el análisis de ciertos indicadores relacionados con el proceso de formación de Gobierno, a partir de los cuales, aventuramos, puede identificarse de forma clara una inédita situación en la arena parlamentaria casi cuarenta años después de la entrada en vigor de la CE.

Una vez descritos los tres elementos cuya conjugación, a nuestro juicio, define a una situación de fragmentación parlamentaria y, dado que «la garantía de la eficacia y prontitud en el trabajo parlamentario requiere que la fragmentación de las Cámaras no sea excesiva» (Larios Paterna, 1995: 47), puede deducirse que, en principio, una mayor fragmentación parlamentaria supone una menor funcionalidad y dinamismo del Parlamento.

3. LA POLARIZACIÓN PARLAMENTARIA

Conceptualizada la fragmentación parlamentaria como riesgo inherente a la finalidad de dinamismo y funcionalidad que la *grupocracia* trata de alcanzar, consideramos ahora el riesgo de que el pluralismo político —del que los grupos parlamentarios buscan ser reflejo institucional— presente elevados niveles de polarización entre los sujetos llamados a expresarlo, los partidos políticos, según el art. 6 CE. Considerada el rasgo cualitativo del sistema de partidos, la

polarización hace referencia a la distancia ideológica existente entre los partidos de un sistema determinado (Sartori, 2012: 177; Sánchez de Dios, 2018: 121).

En la aproximación conceptual que estamos realizando respecto de la polarización debe hacerse referencia a su relación con la fragmentación antes vista. De nuestra parte, ambas son tomadas como variables independientes. De esta manera, es factible que se produzca una situación de fragmentación parlamentaria sin necesidad de que los líderes de esa multiplicidad de fuerzas políticas se sitúen en los extremos o polos ideológicos y viceversa. No es posible predicar una relación directamente proporcional ni automática entre ambas variables (íd.), sin perjuicio de su conexión por el hecho de ser considerada la fragmentación una de las causas de la polarización (Barreda, 2021: 198).

En este sentido, Sani y Sartori (1980: 35) nos aportan las claves precisas no solo para entender respaldada la idea anterior de considerar como independientes entre sí a la fragmentación y a la polarización, sino que sus argumentos refuerzan la necesidad de ocuparnos de esta última y no limitar nuestro estudio a la descripción de un escenario de fragmentación parlamentaria. Si cabe, más determinante resulta la polarización que la fragmentación como variable explicativa clave. Esto es, reconociendo implícitamente que ambas pueden cobrar virtualidad por separado,

la fragmentación dificulta el funcionamiento de la democracia si (y solo si) expresa la existencia de polarización. Cuando no es así, es decir, cuando un sistema muestra bajos valores de polarización, según nuestras medidas, una democracia puede funcionar aun cuando su sistema de partidos esté fragmentado [...]. La condición importante es que *la polarización determinante es la que entra en el espacio de competición partidista.*

En resumen, no son la fragmentación ni la polarización la que por sí mismas conllevan una mayor o menor estabilidad en el sistema democrático e institucional, es una situación caracterizada por la existencia de fragmentación y de polarización al mismo tiempo la que puede considerarse como decisiva para la eficacia de los Gobiernos conformados y para la eficiencia de la democracia (íd.). De este modo, a falta de realizar los cálculos oportunos, es precisamente una situación novedosa de fragmentación parlamentaria, a la que se le añade la circunstancia de la polarización, la que aspiramos a identificar al final de este artículo.

Enunciada la situación en la que están presentes tanto la fragmentación como la polarización, no podemos dejar de hacer referencia al concepto de «pluralismo polarizado» alumbrado por Sartori (2012: 173), considerado un riesgo político de los sistemas de representación proporcional (Caamaño, 2018: 18 y 19). Tras la lectura de las características propias de esta situación, y reiterando que no es nuestra misión la de estudiar las causas y origen de la

polarización, nos limitamos a constatar que en épocas pasadas aquella se relacionaba con la caída de la democracia o la inviabilidad del sistema (Linz, 1991: 56; Sartori, 2012: 184). Sin embargo, el contexto en el que desplegamos nuestro análisis es ahora distinto. Desde nuestra perspectiva, la polarización no es hoy vista como un riesgo para la pervivencia del sistema democrático mismo sino para su mayor o menor gobernabilidad y calidad (Barreda, 2021: 199).

Esbozados los rasgos propios del concepto de polarización debemos definir ahora de qué manera va a ser cuantificada. Enmarcada en nuestro estudio en el ámbito parlamentario, el cálculo de la polarización debe tener en cuenta el número de escaños de cada una de las formaciones políticas representadas en las Cortes Generales. En este sentido, dejamos ahora simplemente apuntado que nos decantamos por el uso de la fórmula de la polarización ponderada de Taylor y Herman (1971).

III. LA INFLUENCIA DE LA TEMIDA FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIO

Con anterioridad a enfocar desde un punto de vista práctico el análisis de la fragmentación y polarización parlamentarias en España durante la etapa democrática, lo que se efectuará en el siguiente apartado, resulta preciso repasar y dejar sentados, en términos generales, cuáles eran los temores y presunciones que con relación a aquellas variables, sobre todo respecto de la fragmentación, imperaron y resultaron decisivos a lo largo del proceso constituyente iniciado en 1977 y de elaboración de los reglamentos parlamentarios.

1. EL FANTASMA DE LA FRAGMENTACIÓN DURANTE LA TRANSICIÓN Y EL ANTECEDENTE DE LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA

La Transición se inició con una auténtica eclosión de partidos políticos, llegando a ser varios centenares los que se inscribieron en el registro instaurado al efecto, una vez modificada la legislación represiva del asociacionismo político que había caracterizado al franquismo. La plena libertad para constituir partidos políticos fue sin duda uno de los principales elementos facilitadores de la Transición política, pero su proliferación pronto se reveló como una de las dificultades de la consolidación democrática (la distinción, en Rodríguez Díaz, 1989: 245 y ss.), propiciando la preocupación por garantizar la gobernabilidad. Esa preocupación se materializó «en dos poderosos fantasmas que se alimentan mutuamente y que aletean sobre todas las decisiones: El fantasma de la fragmentación de las Cámaras y el fantasma de la atomización, debilidad e

inconsistencia de los partidos políticos» (Fernández-Miranda Campoamor, 2010: 855). Centrándonos en el primero de ellos, es comúnmente reconocido el «miedo a la excesiva fragmentación política» (Garrote de Marcos, 2018: 111) que el constituyente de 1978 tenía en aquel momento, temiendo «que la llegada de la democracia comportase una inevitable situación de inestabilidad política que, finalmente, la condujese al fracaso» (Caamaño, 2018: 18).

La vivencia histórica que mejor explica los temores de una excesiva fragmentación que se auguraban con la entrada en vigor de la CE de 1978 es la de la Segunda República y su característico «sistema de extremo multipartidismo», presidido por la «inestabilidad y debilidad de los Gobiernos en sus relaciones con el Parlamento» (Varela Díaz, 1978: 23) y la polarización (Ramírez, 2006: 289)⁴. De este período también debe destacarse que la Constitución de 1931 «colocaba al ejecutivo en franca dependencia de las Cortes», concibiéndose como una «Asamblea todopoderosa» (Ramírez, 2006: 294), tendente a monopolizar las decisiones, de modo que «los Gobiernos no estuvieron en condiciones de ejercer, en sus relaciones con el Parlamento, la supremacía funcional que les resulta propia en un régimen parlamentario» (Varela Díaz, 1978: 284).

2. LA INFLUENCIA DE LA SUPUESTA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA EN EL DISEÑO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

Así las cosas, ante el presumido escenario fragmentado y polarizado⁵, en la idea de evitar la reproducción de la experiencia republicana, los artífices de la CE de 1978 y de los vigentes reglamentos parlamentarios diseñaron un sistema encaminado a intentar paliar la fragmentación en las Cámaras y primar la estabilidad gubernamental. Siguiendo a Fernández-Miranda Campoamor (2010: 856), dicho sistema se encuentra integrado por medidas de tres tipos: electorales, de organización y procedimiento de las Cámaras y de reforzamiento constitucional del presidente del Gobierno.

⁴ «En las Cortes de 1933 había 32 partidos representados en el Parlamento y uno más todavía hubo en las elegidas en febrero de 1936. Un fenómeno en buena medida responsable de la extrema inestabilidad gubernamental que caracterizó a este período: durante estos apenas seis años se formaron 19 Gobiernos con una duración media que no alcanzaba los tres meses y medio de vida» (Varela Suanzes-Carpegna, 2007: 41).

⁵ Presunción que no solo estaba auspiciada por las experiencias históricas previas, sino también por la creencia de que «la sociedad española era de una extraordinaria complejidad ideológica fruto de un hondo desgarramiento social», la «convicción de que las tensiones nacionalistas añadirían inevitable complejidad a la derivada de la confrontación clásica derecha-izquierda» y la «incertidumbre provocada por cuarenta años de vacío partidista y electoral» (Fernández-Miranda Campoamor, 2010: 856).

Por lo que se refiere al sistema electoral, se optó por uno proporcional corregido con vocación de «favorecer la concentración de la representación, para evitar la excesiva fragmentación del parlamento y propiciar [...] la estabilidad gubernamental y la consolidación de un sistema de partidos fuerte integrado por un número no excesivamente alto de formaciones bien cohesionadas» (Sánchez Muñoz, 2017: 242).

En materia de organización y funcionamiento de las Cámaras pueden destacarse, como muestra, las siguientes medidas: atribución a las mayorías de la capacidad decisoria no solo para la adopción de las resoluciones, sino también manifestada en los procedimientos, admisiones a trámite, organización de los trabajos o cupos de iniciativas; amplitud de las competencias depositadas en la Presidencia y Mesa de la Cámara a tenor de lo dispuesto en los reglamentos parlamentarios⁶; criterios para la constitución de los grupos parlamentarios; primacía del Gobierno en los debates parlamentarios (art. 70.5 RC y 84.4 RS); margen de actuación del Gobierno en la conformación del orden del día (art. 67.3 RC y 71.1 RS); protagonismo gubernamental en la función legislativa, reparando, por ejemplo, en el instituto del decreto ley.

El tercer bloque de medidas responde a la voluntad de apuntalar jurídicamente la posición constitucional y de liderazgo del presidente del Gobierno. En este sentido puede señalarse la legitimación personal del presidente en la investidura parlamentaria (art. 99 CE); su competencia exclusiva, previa deliberación del Consejo de Ministros, para plantear una cuestión de confianza (art. 112 CE) o para proponer la disolución del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras (art. 115.1 CE), así como la moción de censura de carácter constructivo (art. 113 CE), excluyéndose la exigencia de responsabilidad política individual de cada uno de los ministros ante el Congreso, a diferencia de lo que preveía la Constitución de 1931.

IV. EL PARLAMENTARISMO FRAGMENTADO Y POLARIZADO EN ESPAÑA DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

De acuerdo con los objetivos que en la introducción del artículo nos proponíamos alcanzar, y a tenor de lo expuesto en los apartados precedentes, en este perseguimos constatar si, una vez armado jurídicamente el ordenamiento para la temida fragmentación y demás circunstancias supuestas, el escenario posconstituyente imaginado se ha correspondido o no con la realidad. De forma

⁶ Hasta aquí algunos de los ejemplos a los que aluden Fernández-Miranda Campoamor (2010: 856 y 857) y Gómez Corona (2021: 114).

más concreta, y avanzando en algo los resultados, aspiramos a confirmar la irrupción de una novedosa situación de parlamentarismo no solo fragmentado sino también polarizado treinta y siete años después de la entrada en vigor de la CE de 1978, tratando de definir el grado de fragmentación y polarización que se manifiesta en las Cortes Generales.

1. LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA DESDE LA LEGISLATURA CONSTITUYENTE HASTA LA XIV LEGISLATURA

Tal y como fue expuesto en el apartado segundo de este artículo, entendemos por situación de fragmentación parlamentaria a la caracterizada por la concurrencia de tres elementos: un excesivo número de grupos parlamentarios; la ausencia de alguno de ellos que alcance por sí solo la mayoría absoluta; y la coexistencia de determinadas especialidades en el proceso de formación de Gobierno.

En nuestra idea de que fragmentación parlamentaria solo puede decirse existente cuando se dan simultáneamente los anteriores tres elementos, en las líneas que siguen nos proponemos comprobar si están o no presentes en cada una de las legislaturas del Congreso de los Diputados, desde la Constituyente hasta la XIV. En el caso del Senado, la fragmentación parlamentaria en cada legislatura será apreciada en función de la concurrencia, o no, del primer y del segundo elemento, toda vez que la tarea de investir a un presidente del Gobierno con la que se relaciona el tercer elemento corresponde en exclusiva al Congreso de los Diputados *ex art.* 99 CE.

1.1. *Primer elemento de la fragmentación parlamentaria: excesivo número efectivo de grupos parlamentarios*

Con el objetivo último de concluir en qué legislaturas se da el primer elemento característico de una situación de parlamentarismo fragmentado aplicaremos el índice del número efectivo de partidos (NEP) de Laakso y Taagepera (1979), un indicador que «refleja el número de partidos imaginarios de igual tamaño que tendríamos en un electorado o Parlamento con el mismo grado de fragmentación del voto que el real» (Anduiza *et al.*, 2014: 19) y que permite conocer cuántos partidos existen parlamentariamente teniendo en cuenta sus tamaños relativos (Reniu i Vilamala, 2009: 1324). Sin embargo, en coherencia con la naturaleza eminentemente parlamentaria de esta investigación, hemos de efectuar una serie de adaptaciones en el cálculo del índice, toda vez que a su través lo que buscamos expresar es el número de grupos parlamentarios —no partidos o formaciones políticas con representación parlamentaria— existentes en cada legislatura teniendo en cuenta sus respectivos tamaños relativos. De este modo, a tenor de lo anterior podemos avanzar que no operaremos puramente

con el índice del número efectivo de partidos parlamentarios, sino, más concretamente, con un índice del número efectivo de grupos parlamentarios en términos análogos al primero propuesto por Laakso y Taagepera.

Esta concepción estrictamente parlamentaria que guía el camino y la metodología hasta la apreciación del primer elemento de una situación de parlamentarismo fragmentado hace necesario renombrar al elemento, que identificaremos desde este momento con un *excesivo número efectivo de grupos parlamentarios*⁷.

El índice del número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera (en su versión electoral o parlamentaria) «se puede obtener de dos modos: mediante el cálculo de la inversa de la suma de los cuadrados de las proporciones de votos (o de escaños), hallados para la fragmentación (es decir, la inversa del índice Hirschmann-Henfindalh), o mediante la resta a 1 de la fragmentación obtenida previamente y a continuación se obtiene la inversa de esa operación» (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 130). Optando por la segunda opción y siendo p_i la proporción de escaños (o de votos) obtenido por cada partido político y F la fragmentación:

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2} = \frac{1}{(1 - F)}$$

Fuente: adaptada de Laakso y Taagepera (1979: 3).

El modo de proceder de acuerdo con la fórmula anterior sería el siguiente: en primer lugar, «se convierten los escaños a proporciones de escaños [p_i] para cada partido político [...]. Para ello se divide el número de escaños conseguidos por el partido [...] entre el total de escaños de la Cámara (350)». En segundo lugar, «se hace la suma de las proporciones de escaños elevadas al cuadrado [...]». Por último, se le resta a 1 la suma resultante (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 138). De este modo se halla la F de la fórmula anterior, necesaria para obtener el NEP.

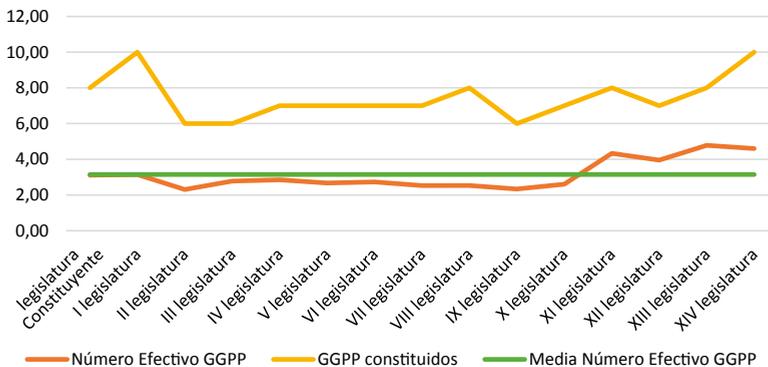
⁷ El término «efectivo», según las dos primeras acepciones que aporta el *Diccionario de la Real Academia Española*, significa «real y verdadero» y «eficaz». Por su parte, «eficacia» significa «capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera». Con la denominación que en cursiva proponemos para el primer elemento, hacemos referencia al número de grupos parlamentarios que, atendiendo a su tamaño y más allá de los nominalmente constituidos, son eficaces; esto es, con verdadera capacidad para lograr el efecto que se desea o se espera: funcionalidad y dinamismo del Parlamento al tiempo que reflejar institucionalmente el pluralismo político de la sociedad, a través del ejercicio de las funciones constitucional y reglamentariamente atribuidas.

Sin embargo, en virtud de lo avanzado, operamos en nuestra investigación con una adaptación de este índice y, por tanto, de su proceso de conformación. La diferencia que en nuestro cálculo introducimos se centra en no operar con partidos políticos sino con grupos parlamentarios —de ahí que nos refiramos a un índice del número efectivo de *grupos parlamentarios*—. De este modo, siguiendo en lo esencial la explicación de la fórmula contenida en el párrafo anterior, para hallar la F convertiremos los escaños a proporciones de escaños no para cada partido político que haya obtenido representación parlamentaria sino para cada grupo parlamentario constituido en la legislatura en cuestión. A tal fin dividiremos el número de escaños que integra cada grupo parlamentario entre el total de escaños de la Cámara. Tras ello, sin novedad respecto de la fórmula originaria, realizaremos la suma de las proporciones de escaños elevadas al cuadrado, restándole a 1 el resultado obtenido. De esta forma concluida F , resolveremos $\frac{1}{(1-F)}$.

A) *Número efectivo de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados desde la legislatura Constituyente hasta la XIV legislatura*

Conforme al método que acabamos de proponer corresponde en este momento ilustrar los resultados arrojados por la aplicación del mismo para el Congreso de los Diputados.

Gráfico 1. *Número efectivo de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*



Fuente: elaboración propia a partir de los datos que ofrecen cada una de las *Memorias de Legislatura* elaboradas por el Congreso de los Diputados⁸.

⁸ En el caso de la XIII y la XIV, respectivamente, a partir del *BOCG, Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 9, de 17 de junio de 2019, pág. 2 y *BOCG, Congreso de*

A simple vista pueden extraerse algunas impresiones iniciales. En primer lugar, centrando la atención en la línea de color marrón que representa al número efectivo de grupos parlamentarios puede observarse como este, desde la legislatura Constituyente hasta la X legislatura, se mantiene más o menos lineal, sin cambios significativos. Sin embargo, a partir de la XI legislatura la curva asciende por elevación del número efectivo de grupos parlamentarios sin que haya retornado, por el momento, a los niveles propios de las legislaturas anteriores a aquella.

En segundo lugar, fijándonos en la línea amarilla (que representa al número de grupos parlamentarios constituidos en cada legislatura) puede comprobarse como en varias de ellas se han conformado el mismo número de grupos. Ocho grupos se constituyeron en la Constituyente, en la VIII, en la XI y en la XIII. Con el mismo número de grupos constituidos, en la Constituyente y en la VIII el número efectivo de grupos parlamentarios se sitúa por debajo de la media (3,15); esto es, en torno a dos (2,53 en la VIII) y tres (3,11 en la Constituyente) grupos parlamentarios relevantes existen respecto de todos los constituidos. Por el contrario, con ocho grupos igualmente constituidos, en las legislaturas XI y XIII el Número Efectivo de ellos supera la media, existiendo en torno a cuatro y cinco grupos parlamentarios importantes (4,33 en la XI y 4,78 en la XIII). Es decir, con el mismo número de grupos parlamentarios constituidos, en la XI y XIII legislatura más de la mitad de ellos pueden ser considerados relevantes. El mismo análisis se puede realizar respecto de otras legislaturas con igual número de grupos reglamentariamente constituidos. En la I y en la XIV legislatura se constituyeron diez grupos; en la I el Número Efectivo de ellos (3,14) se sitúa por debajo de la media, mientras que en la XIV la supera con 4,60. Por otro lado, siete grupos se constituyeron en las legislaturas IV, V, VI, VII, X y XII. Solo en el caso de la XII el número efectivo de grupos parlamentarios supera al de la media, alcanzándose el máximo de la serie de legislaturas anteriores con prácticamente cuatro (3,95) grupos relevantes de los siete constituidos. Por último, en la II, III y IX legislatura fueron seis los grupos constituidos; concretándose respectivamente el número efectivo de grupos parlamentarios en 2,31; 2,78 y 2,33.

De lo expuesto hasta el momento puede concluirse que el número de grupos parlamentarios constituidos en cada una de las legislaturas oscila

los Diputados, Serie D, núm. 11, de 7 de enero de 2020. Datos de la legislatura XIV actualizados a 1 de octubre de 2021. Las cifras del número efectivo de grupos parlamentarios y de su media que se reflejan en el gráfico han sido redondeadas, para mayor operatividad, de modo que expresen solo dos decimales.

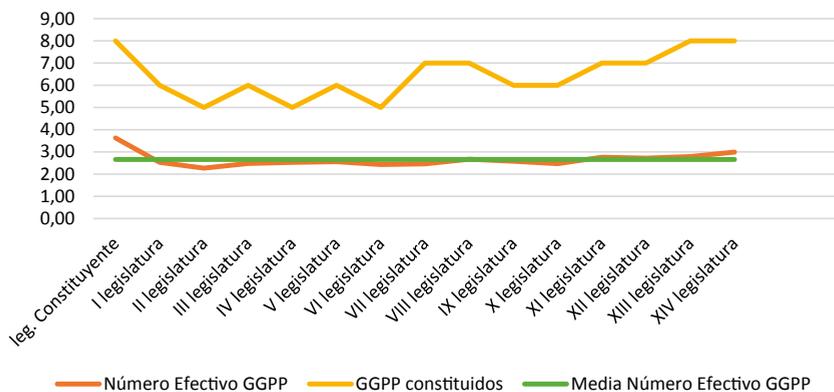
entre seis y diez. Situados en esa horquilla puede apreciarse que existe un cambio de tendencia a partir de la XI legislatura (inclusive), traducido en un incremento del número efectivo de grupos parlamentarios existente en cada una de ellas, con resultados nunca vistos en la etapa anterior. La comparación entre los resultados de las legislaturas XI a XIV con los de las anteriores —con el igual número de grupos parlamentarios constituidos— así lo demuestra.

En tercer lugar, cabe destacar que antes de la XI legislatura nunca el número efectivo de grupos parlamentarios había superado a la mitad de la cifra de los grupos constituidos en cada una de las legislaturas. Sin embargo, desde la XI el número de grupos relevantes, con «efectiva» capacidad y peso para ser determinantes, siempre representa a más de la mitad de los constituidos.

A la luz de los resultados representados en el gráfico y de las consideraciones interpretativas anteriores, nos ocupamos ahora de concluir en qué legislaturas puede entenderse presente el primer elemento de una situación de parlamentarismo fragmentado. A tal fin, prestamos atención al término «excesivo», que figura tanto en la denominación del primer elemento que nos ocupa como en el riesgo de «fragmentación excesiva» al que tanto el Tribunal Constitucional (Sentencia 193/1989, de 16 de noviembre, FJ. 4) como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencia de la Gran Sala, de 8 de julio de 2008, en el caso Yumak y Sadak contra Turquía, pár. 125) se han referido. Para la Real Academia Española, «excesivo» significa «que excede y sale de regla». En nuestro caso, esta regla es la media del número efectivo de grupos parlamentarios, cifrada en 3,15 y representada a través de la línea verde en el gráfico 1. A tenor de los resultados arrojados, en empleo del índice que propusimos, el número efectivo de grupos parlamentarios de las legislaturas XI, XII, XIII y XIV excede de la media (4,33; 3,95; 4,78 y 4,60 respectivamente). En estas legislaturas, puede así decirse que existe un excesivo número efectivo de grupos parlamentarios y que, por tanto, concurre el primer elemento característico de una situación de fragmentación parlamentaria.

B) *Número efectivo de grupos parlamentarios en el Senado desde la legislatura Constituyente hasta la XIV legislatura*

Tras ocuparnos de la concurrencia del primer elemento consustancial a una situación de parlamentarismo fragmentado en cada una de las legislaturas —desde la Constituyente hasta la XIV— del Congreso de los Diputados, realizamos a continuación el mismo análisis, pero referente ahora a las legislaturas del Senado.

Gráfico 2. *Número efectivo de grupos parlamentarios en el Senado*

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la página web del Senado⁹.

Con el interés de interpretar los datos representados en el gráfico 2 debemos centrar la atención en la línea de color marrón que representa al número efectivo de grupos parlamentarios. A simple vista puede observarse como, salvo una disminución algo más brusca en la cifra de la I legislatura (2,53) respecto de la correspondiente a la Constituyente (3,63), el número efectivo de grupos se ha mantenido prácticamente lineal sin alteraciones significativas y, en su mayoría, apegado a la media (2,66). No obstante, cabe destacar que a partir de la XII legislatura el número efectivo de grupos parlamentarios se eleva sistemáticamente respecto de la anterior (2,99 en la XIV frente a un 2,79 de la XIII, que a su vez supera al 2,72 de la XII). Además, desde la legislatura XI (2,76) el dato del número efectivo de grupos parlamentarios se sitúa por encima de la media. A pesar de ello, esta superación de la media es mínima, siendo solo algo más relevante en el caso de la XIV (2,99 frente a una media de 2,66). De cualquier modo, los datos de estas últimas

⁹ Actualizados a 1 de octubre de 2021. Los datos correspondientes a la I legislatura han sido extraídos del *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, Serie I, núm. 2, de 9 de abril de 1979, pág. 15. Meses más tarde se incorporaron a la Cámara diez senadores de designación autonómica. Siete fueron designados por el Parlamento de Cataluña; integrándose dos en el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, uno en el de Unión de Centro Democrático, tres en el Grupo Catalunya, Democracia i Socialisme y uno en el Mixto. *BOCG, Senado*, Serie I, números 57 y 58, de 4 y 14 de julio de 1980, respectivamente. Los restantes tres senadores fueron designados por el Parlamento Vasco; incorporándose dos al Grupo de Senadores Vascos y uno al Grupo Socialista. *BOCG, Senado*, Serie I, núm. 101, de 17 de julio de 1981, pág. 3059.

legislaturas que superan a la cifra media quedan distanciados de la cifra de la legislatura Constituyente que con 3,63 grupos relevantes no solo supera a la media, sino que es la legislatura, de la serie histórica que analizamos, con un mayor número efectivo de grupos parlamentarios.

Así las cosas, a diferencia del caso del Congreso de los Diputados no puede predicarse un cambio verdaderamente significativo en el número efectivo de grupos parlamentarios desde la XI legislatura. Ello sin perjuicio de que los datos indiquen que, efectivamente, desde esta legislatura el referido Número Efectivo se encuentra en ascenso y por encima de la media —de modo poco relevante—. De acuerdo con el modo de interpretar los datos y formular las conclusiones que seguimos en el caso del Congreso de los Diputados, por los que respecta a la Cámara Alta, el número efectivo de grupos parlamentarios de las legislaturas Constituyente, XI, XII, XIII y XIV excede de la media (3,63; 2,76; 2,72; 2,79 y 2,99 respectivamente, frente a un 2,66 de media)¹⁰. En estas legislaturas, puede así decirse que existe un excesivo número efectivo de grupos parlamentarios y que, por tanto, concurre el primer elemento característico de una situación de fragmentación parlamentaria.

1.2. Segundo elemento de la fragmentación parlamentaria: ausencia de mayoría absoluta

El segundo de los elementos característicos de una situación de fragmentación parlamentaria, tal y como la concebimos, se concreta en la inexistencia de un grupo parlamentario que por sí solo integre a la mayoría absoluta de los diputados o senadores de la respectiva Cámara. A los efectos de apreciar o no la concurrencia de este elemento, y sin olvidar que en nuestra opinión la fragmentación parlamentaria se da efectivamente cuando concurren los tres elementos —en el caso del Congreso— o los dos primeros —en el caso del Senado— simultáneamente, cabe destacar que nuestro marco de análisis se reduce a partir de este momento a las legislaturas XI, XII, XIII y XIV en el caso del Congreso y a la Constituyente, XI, XII, XIII y XIV en el caso del Senado; por ser en las que hemos detectado con carácter previo la existencia del primer elemento.

Sobre la base de la importancia crucial que el principio mayoritario disfruta en el funcionamiento del Parlamento (García Morillo, 1991: 125) y de los distintos tipos de mayoría que pueden identificarse¹¹, el segundo

¹⁰ Consideramos que la diferencia más que mínima entre el dato de la VIII legislatura (2,67) y el de la media (2,66) es irrelevante a los efectos de nuestro análisis.

¹¹ Vírjala Foruria, por ejemplo, distingue entre «mayoría simple», «absoluta», «relativa», «cualificada» y «especial» (1996).

rasgo distintivo de una situación de fragmentación parlamentaria lo relacionamos con la mayoría absoluta; entendiéndose por esta «el tradicional “mitad más uno” o, más técnicamente, aquel número entero que siga al resultante de dividir por dos el número de miembros de la Cámara» (Ribas Maura, 1992: 44).

De un lado, esta mayoría es la exigida en cuestiones de singular relevancia, tanto por la CE (aprobación y reforma de los reglamentos de las Cámaras; aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas; otorgamiento de la investidura en primera votación, entre otras) como por los reglamentos de las Cámaras (celebración de sesiones no públicas; apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización; suspensión temporal en la condición de senador concedido un suplicatorio y firme el auto de procesamiento, entre otras).

De otro lado, no es algo novedoso el establecimiento de una relación entre la ausencia de mayorías absolutas y la fragmentación parlamentaria (Aragón Reyes, 2017: 19; García-Escudero Márquez, 2018: 70), posiciones doctrinales a las que en una primera aproximación nos adherimos, máxime si tenemos en cuenta que la mayoría absoluta es «mayoría “de consenso” o calificada de las fuerzas políticas que representen un amplio espectro del Congreso de los Diputados y, en consecuencia, de los ciudadanos» (Ribas Maura, 1992: 43). Precisamente a partir de este último planteamiento, consideramos *significativo* para la identificación de una situación de fragmentación parlamentaria el hecho de que no exista un grupo que por sí solo la alcance. Esta idea, además, nos permite señalar una diferencia con el denominador común que encontramos en las aportaciones doctrinales que dejan ver una relación entre la ausencia de mayoría absoluta y fragmentación parlamentaria. No negando esta, como se ha dicho, la diferencia reside en el modo de concebir la conexión. Mientras que de la lectura de las referencias bibliográficas citadas se infiere que existe fragmentación parlamentaria porque ningún partido ha conseguido la mayoría absoluta de escaños —se reduce así la fragmentación parlamentaria a un escenario de ausencia de mayorías absolutas—, en nuestra opinión la no existencia de un grupo en la Cámara con mayoría absoluta no es *determinante* sino, meramente, un *síntoma* o indicio de una situación de Parlamento, más o menos, fragmentado. Por ello, no relacionamos de forma automática la ausencia de mayoría absoluta con la fragmentación parlamentaria, situación esta que concebimos como un fenómeno más complejo compuesto de los tres elementos que aquí se consideran.

Así las cosas, por lo que respecta al Congreso de los Diputados, en las legislaturas XI, XII, XIII y XIV ningún grupo parlamentario alcanzó la mayoría absoluta situada en 176 diputados, «el número mágico de diputados necesario para garantizar un orden constitucional mínimo e impedir su

bloqueo» (Rallo Lombarte, 2020: 52), ni tampoco una próxima a ella. En la XI y en la XII el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso integró a 119 y a 134 diputados respectivamente. Por su parte, en la XIII y en la XIV el Grupo Parlamentario Socialista agrupó a 123 y a 120 diputados respectivamente. Tal y como es aquí concebido, en las legislaturas XI, XII, XIII y XIV del Congreso de los Diputados concurre el segundo elemento característico de una situación de fragmentación parlamentaria¹².

Por lo que tiene que ver con el Senado, de las legislaturas objeto de análisis, tan solo en la legislatura Constituyente (en la que el Grupo Unión de Centro Democrático contaba con 114 senadores de 247) y en la XIV legislatura (en la que el Grupo Parlamentario Socialista, a 1 de octubre de 2021, cuenta con 114 senadores de 265) no existió un grupo que por sí solo aglutinase a la mayoría absoluta del Senado. Las legislaturas XI, XII y XIII, a diferencia del Congreso de los Diputados, sí contaron con un grupo parlamentario con mayoría absoluta en la Cámara¹³. De este modo, el segundo elemento característico de una situación de parlamentarismo fragmentado concurre en las legislaturas Constituyente y XIV.

Para finalizar, en coherencia con lo que al principio de este punto dedicado a la fragmentación parlamentaria enunciamos, dada la inoperancia del tercer elemento característico de la fragmentación parlamentaria respecto del Senado, estamos en condiciones de concluir que por la concurrencia del primer y del segundo elemento, en la Cámara Alta de las Cortes Generales ha existido una situación de fragmentación parlamentaria en la legislatura Constituyente y en la XIV legislatura.

¹² A título informativo, las legislaturas del Congreso en las que un grupo alcanzó la mayoría absoluta son la II (202 diputados, el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso), la III (184 diputados, el Grupo Parlamentario Socialista), la IV (el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso tenía 175 diputados, una vez que se resolvieron los recursos electorales y se repitieron las elecciones en Melilla. El Grupo Socialista, aunque no técnicamente, sí disfrutó de mayoría absoluta *de facto* por la ausencia durante toda la legislatura de los diputados de Herri Batasuna), la VII (183 diputados, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso) y la X (185 diputados, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso).

¹³ En la XI legislatura el Grupo Parlamentario Popular en el Senado contaba con 142 escaños de 265; en la XII legislatura el mismo grupo contaba con 147 senadores sobre un total de 266; en la XIII legislatura el Grupo Parlamentario Socialista integraba a 139 senadores sobre un total de 262. Nótese que el hecho de que exista un grupo parlamentario con mayoría absoluta es de lo más frecuente en la Cámara Alta. Además de en la Constituyente y en la XIV, arriba mencionadas, solo en la V, VIII y IX legislaturas no se ha dado el caso de un grupo con mayoría absoluta.

1.3. Tercer elemento de la fragmentación parlamentaria: especialidades con relación a la investidura del presidente del Gobierno

En nuestra tarea de identificar una novedosa situación de parlamentarismo fragmentado a partir de la XI legislatura, el procedimiento de investidura del presidente del Gobierno ha de jugar un papel decisivo. Esta es precisamente la primera misión de un Congreso recién constituido; siendo, además, la formación de Gobiernos en escenarios de fragmentación parlamentaria «un aspecto de singular importancia para el funcionamiento del sistema democrático» (Delgado Sotillos, 2020: 263). En consonancia con esta relevancia, el tercer elemento característico de una situación de fragmentación parlamentaria lo hacemos descansar sobre determinados aspectos relacionados con el procedimiento de investidura.

Por lo que respecta a la metodología que aplicaremos, al igual que en el elemento anterior, vamos a trabajar con las legislaturas en las que previamente hemos constatado la presencia del primer y del segundo elemento. Esto es, las legislaturas XI, XII, XIII y XIV. Recordemos en este momento que el contexto inédito que pretendemos reconocer viene dado por la concurrencia de los tres elementos. No obstante lo dicho, para la identificación del tercer elemento será preciso llevar a cabo un análisis comparativo, que se realizará respecto de aquellas legislaturas que presentan condiciones análogas o comparten algunas características con las mencionadas más arriba. Nos referimos a aquellas legislaturas en la que también puede apreciarse el segundo elemento, esto es, aquellas en las que no existió un grupo parlamentario con mayoría absoluta. Estas son las I, V, VI, VIII y IX¹⁴. En la siguiente tabla se reflejan y concretan aquellos aspectos a los que nos referíamos anteriormente como integradores del tercer elemento.

¹⁴ En la legislatura Constituyente tampoco existió un grupo con mayoría absoluta pero no la tendremos en cuenta como término comparativo porque en ella no se sustanció un procedimiento de investidura *stricto sensu*, que va a ser el núcleo del elemento que ahora nos ocupa. Lo que se produjo fue una ratificación por el rey Don Juan Carlos, el 17 de junio de 1977, de quien había sido nombrado presidente del Gobierno el 3 de julio del año anterior, Adolfo Suárez. Téngase en cuenta también que, como se expresó con ocasión del segundo elemento, la IV legislatura la consideramos dentro de aquellas con mayoría absoluta, pues aunque el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso no la alcanzaba técnicamente sí la disfrutó *de facto* durante toda la legislatura.

Tabla 1. *Indicadores relacionados con la investidura del presidente del Gobierno como integrantes del tercer elemento de la fragmentación parlamentaria*

Legislatura	Gobierno	Concentración parlamentaria (%) ¹⁵	Número efectivo GGPP	Apoyo parlamentario investidura	Votación	Días formación Gobierno ¹⁶	GP del presidente ¹⁷		GGPP que apoyan la investidura ¹⁸		Duración legislatura (días) ¹⁹
							Diputados	%	Diputados	%	
I	Suárez (UCD)	76	3,14	183: UCD, CD, PSA, PAR, UPN	PRIMERA	34	168	48	15	4,3	1258
I	Calvo-Sotelo (UCD)	76	3,14	186: UCD, CD, CiU, PAR, UPN, Mx	SEGUNDA	27	165	47,1	21	6	1258
V	González (PSOE)	85,71	2,67	181: PSOE, CiU, PNV	PRIMERA	35	159	45,4	22	6,3	925
											.../...

¹⁵ Porcentaje de escaños que suman los dos primeros grupos parlamentarios.

¹⁶ Tomado de Delgado Sotillos (2020: 273).

¹⁷ Adaptado de Delgado Sotillos (2020: 284). A excepción de los datos del Gobierno de Mariano Rajoy —elaboración propia a partir del resultado de la votación de investidura y de la composición de los grupos parlamentarios a su fecha— y del de Pedro Sánchez (XIV legislatura), respecto del que primeramente expresamos los datos teniendo en cuenta únicamente el grupo al que pertenece el presidente y debajo de ellos los que tienen en cuenta a los dos grupos que sustentan al Gobierno de coalición.

¹⁸ Adaptado de Delgado Sotillos (2020: 284). A excepción de los datos del Gobierno de Mariano Rajoy —elaboración propia a partir del resultado de la votación de investidura y de la composición de los grupos parlamentarios a su fecha— y del de Pedro Sánchez (XIV legislatura), respecto del que primeramente expresamos los datos teniendo en cuenta únicamente el grupo al que pertenece el presidente y debajo de ellos los que tienen en cuenta a los dos grupos que sustentan al Gobierno de coalición.

¹⁹ Tomando como inicio el día de la sesión Constitutiva del Congreso de los Diputados y como fin el de la disolución. El día de inicio en la I legislatura es el de la celebración de la Junta Preparatoria y constitución interina de la Cámara (23 de marzo de 1979); produciéndose la sesión Constitutiva el 3 de mayo del mismo año.

Legislatura	Gobierno	Concentración parlamentaria (%)	Número efectivo GGPP	Apoyo parlamentario investidura	Votación	Días formación Gobierno	GP del presidente		GGPP que apoyan la investidura		Duración legislatura (días)
							Diputados	%	Diputados	%	
VI	Aznar (PP)	85,34	2,73	181 ²⁰ : PP, CiU, PNV, CC	PRIMERA	62	156	44,6	25	7,1	1393
VIII	Zapatero (PSOE)	88,57	2,53	183: PSOE, ERC, IU, CC, BNG, CHA	PRIMERA	35	164	46,8	19	5,4	1384
IX	Zapatero (PSOE)	92,28	2,33	169: PSOE	SEGUNDA	36	169	48,3	—	—	1275
XI	Fallida	59,42	4,33								112
XII	Rajoy (PP)	62,28	3,95	170: PP, Cs, CC, FORO, UPN	SEGUNDA (cuarta ²¹)	130	134	38,3	36	10,3	960
XII	Sánchez (PSOE)	62,28	3,95	180: PSOE, UP, ERC, PDECAT, PNV, DE Compromís, Bildu, NCa CENSURA	MOCIÓN	6	84	25,7	96	27,4	960
											.../...

²⁰ Debido a que las dos diputadas electas de Herri Batasuna no llegan a presentar su credencial, la Cámara se constituye con 348 miembros, por lo que la mayoría absoluta en esta legislatura se sitúa en 175 diputados. Este hecho se constató por la Mesa del Congreso en su primera reunión celebrada el 27 de marzo de 1996.

²¹ Cuarta votación si se tiene en cuenta el inicio del procedimiento de investidura desde la propuesta de Mariano Rajoy como candidato a la Presidencia del Gobierno el 29 de julio de 2016. En este caso, celebradas las dos votaciones, la investidura no se otorgó. El 25 de octubre del mismo año, el rey propuso de nuevo a Mariano Rajoy como candidato a la Presidencia del Gobierno. En este caso, la investidura se otorgó en segunda votación.

.../...

Legislatura	Gobierno	Concentración parlamentaria (%)	Número efectivo GGPP	Apoyo parlamentario investidura	Votación	Días formación Gobierno	GP del presidente		GGPP que apoyan la investidura		Duración legislatura (días)
							Diputados	%	Diputados	%	
XIII	Fallida	54	4,78								127
XIV	Sánchez (PSOE)	59,42	4,60	167: PSOE, UP, PNV, Más País, Teruel Existe, Compromís, BNG, NCa	SEGUNDA	65	120	34,3	47	13,4	834 ²²
							155	44,3	12	3,4	

Fuente: elaboración propia, con la respectiva referencia en nota al pie cuando los datos han sido tomados o adaptados de otra fuente bibliográfica.

²² Hasta el 15 de marzo de 2022, incluido.

Para comenzar, traemos a colación las cifras correspondientes al número efectivo de grupos parlamentarios (primer elemento), que completamos en este momento con el nivel de concentración parlamentaria de cada una de las legislaturas que nos ocupan; una concentración parlamentaria que es considerablemente menor en las cuatro últimas legislaturas, respecto de las anteriores con las que comparamos. Sobre la base de la desconcentración parlamentaria referida, puede comprobarse como a menor concentración parlamentaria, mayor es el número de grupos parlamentarios relevantes. Frente a la cifra de dos o tres, en las últimas legislaturas el número de grupos importantes se sitúa en torno a cuatro o cinco. La razón para ocuparnos de estos indicadores es que ese incremento del número de grupos parlamentarios relevantes nos interesa en este momento observarlo reflejado en el procedimiento de investidura; y es que las consecuencias de la realidad expuesta «obligan a tomar en consideración diversas fórmulas para lograr la investidura del gobierno» (Delgado Sotillos, 2020: 279).

A partir de lo anterior, nos ocupamos ahora del número de formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados que han sido necesarias para sacar adelante las distintas votaciones de investidura²³. De entrada, en la legislatura XI se produce un hecho sin precedentes, la imposibilidad de investir a un presidente del Gobierno en el plazo fijado por la CE, disolviéndose las Cámaras *ex art.* 99.5 CE. Este hecho se reitera en la XIII legislatura²⁴.

Otro hecho inédito en el marco de las cuatro últimas legislaturas es el apoyo de ocho fuerzas políticas diferentes a la investidura que tiene lugar fruto de la aprobación de la moción de censura a Mariano Rajoy y que convierte a Pedro Sánchez en presidente del Gobierno. En comparación con las legislaturas en las que la investidura salió adelante por mayoría absoluta, nunca antes

²³ Como puede observarse en el texto, aludimos en esta parte de la redacción dedicada al tercer elemento de la fragmentación parlamentaria a formaciones o partidos políticos y no a grupos parlamentarios, por considerar más apropiado trabajar con los primeros en este punto al no existir, sobre todo en los últimos tiempos, una correspondencia directa entre los partidos políticos que obtienen escaños y los posteriores grupos parlamentarios que se constituyen. Es así posible que estos últimos se encuentren conformados por diputados pertenecientes a formaciones políticas diversas, cada una de las cuales mantiene su propio criterio de voto con relación, en el caso que nos ocupa, a la investidura presidencial. Una matización similar se formulará al hilo del cálculo de la polarización parlamentaria.

²⁴ Art. 99.5 CE: «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

se había alcanzado la cifra de ocho formaciones políticas que votaran a favor del candidato a presidente del Gobierno finalmente investido como tal. La cifra más cercana apunta a seis formaciones políticas en la investidura de Calvo-Sotelo (I legislatura) y Rodríguez Zapatero (VIII legislatura). La elevada cifra de formaciones políticas que apuntalan la investidura, a la luz de los datos, ha llegado para quedarse; en la XIV legislatura Pedro Sánchez logra ser investido presidente del Gobierno con el voto afirmativo también de ocho formaciones políticas²⁵, investidura a partir de la cual se conforma el primer Gobierno de coalición del período democrático.

Nos hemos referido ya, en relación con los apoyos parlamentarios en la votación de investidura, al segundo Gobierno de la XII legislatura y al de la XIV. Un comentario también merecen los datos relativos al Gobierno de Rajoy de la primera parte de la XII legislatura, en la que cinco formaciones políticas votan afirmativamente del candidato investido. A primera vista no es una cifra extravagante respecto de las legislaturas anteriores con las que establecemos comparaciones. No obstante, teniendo en cuenta los precedentes en los que cinco o más formaciones han apoyado con su voto afirmativo al candidato finalmente investido, puede concluirse que este número de formaciones políticas siempre ha servido para otorgar al candidato la confianza de la mayoría absoluta de la Cámara, ya sea en primera o en segunda votación²⁶. En el caso del primer Gobierno de la XII legislatura, el voto favorable de cinco formaciones políticas solo supone la mayoría simple del Congreso.

Con relación a este último aspecto de las mayorías, puede observarse en la tabla como es común en las cuatro últimas legislaturas (salvando las que no logran investir a un presidente y la investidura aparejada a la moción de censura por requerir para su aprobación mayoría absoluta *ex constitutione*) que las investiduras siempre salen adelante en segunda votación (cuarta en el caso de Rajoy) y por mayoría simple. El único precedente de este hecho lo encontramos en la IX legislatura. No obstante, si nos fijamos en los datos de esta, también el escenario es bien distinto para las cuatro últimas. Rodríguez Zapatero logra ser investido con 169 votos a favor, provenientes de un solo grupo parlamentario. Sin embargo, para conseguir ser investido por tan solo un voto

²⁵ Y la necesaria abstención de ERC y EH Bildu.

²⁶ En este punto se hace preciso recordar que «el artículo 99.3 C.E. admite dos votaciones para la investidura del presidente del Gobierno: una primera, en que se requiere mayoría absoluta y una segunda, a celebrar cuarenta y ocho horas después, en la que solo se exige mayoría simple. La primera revela la aspiración de nuestros constituyentes de lograr Gobiernos fuertes, respaldados por amplias mayorías, contemplándose la posibilidad de Gobiernos investidos por mayoría simple solo como solución subsidiaria» (Santaolalla López, 2019: 377).

más, Mariano Rajoy requiere de cinco formaciones políticas. Más significativo incluso es lo que ocurre en la XIV legislatura, en la que Pedro Sánchez es investido con dos votos afirmativos menos de lo que lo fue Rodríguez Zapatero pero necesitando el sí de ocho formaciones políticas.

En adición a lo expuesto, en el marco de las cuatro últimas, en las legislaturas en las que sí se logra investir a un presidente del Gobierno, los días que se consumen intentando formar Gobierno también revisten un carácter novedoso; alcanzando los ciento treinta en el caso de Mariano Rajoy, al borde de la disolución automática de las Cámaras.

En último lugar, al final de la tabla se reflejan algunos datos a partir de los cuales puede concluirse la fortaleza o debilidad parlamentaria del Gobierno (diputados que integran el grupo al que pertenece el presidente del Gobierno y diputados que votan afirmativamente al candidato finalmente investido), así como el grado de estabilidad de la legislatura en cuestión (duración de las legislaturas).

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la apreciación más evidente es la relativa a la debilidad parlamentaria del Gobierno de Pedro Sánchez surgido de la aprobación de la moción de censura. No solo es la primera ocasión en la que el partido en el Gobierno no es el primer grupo parlamentario del Congreso de los Diputados, sino que por su magnitud, el apoyo del grupo que da sustento al Gobierno es exiguo (Delgado Sotillos, 2020: 282). Ya el Gobierno de Mariano Rajoy, en la primera parte de la legislatura, está respaldado por un grupo parlamentario de 134 diputados, la cifra más baja hasta ese momento respecto de las que son objeto de comparación. Sin embargo, la debilidad parlamentaria es más evidente aún en la segunda parte de la legislatura, en la que el grupo parlamentario que sustenta al Gobierno cuenta tan solo con 84 diputados, un 25,7 % de los miembros de la Cámara. Cifras sin precedentes que llevan hasta otro escenario inédito: el número de diputados de grupos distintos del Socialista que votan a favor de la moción de censura —y, por tanto, a favor del candidato a presidente incluido en ella— además de representar las cifras más elevadas de la serie que analizamos, es superior (96 diputados y 27,4 %) al de miembros con los que cuenta el grupo que respalda al Gobierno. La debilidad parlamentaria referida se materializó en la disolución de las Cámaras tan solo nueve meses después del triunfo de la moción de censura (Gómez Lugo, 2021: 32).

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, nos detenemos ahora en la duración de las legislaturas, expresada en la última columna de la tabla, toda vez que «un alto grado de estabilidad se mide a través de la duración de las legislaturas»; considerándose alta «cuando alcanzan o sobrepasan los ochocientos días de vida media», media cuando la duración se sitúa entre quinientos y ochocientos días, y baja cuando no superan los quinientos días (Delgado

Sotillos, 2020: 275). De este modo, puede calificarse de baja la estabilidad en las legislaturas XI y XIII, y alta en el caso de la XII y XIV.

Con remisión al análisis anterior para conocer en qué legislaturas concretas concurren, podemos concluir que en el marco de las legislaturas XI-XIV están presentes las siguientes particularidades integradoras del tercer elemento de una situación de fragmentación parlamentaria: menor concentración parlamentaria, apoyo sin precedentes al candidato a presidente del Gobierno finalmente investido de hasta ocho formaciones políticas, imposibilidad de investir a un presidente del Gobierno en el plazo constitucionalmente establecido, elevado número de días para la formación de Gobierno, investidura otorgada en segunda votación y por mayoría simple, debilidad parlamentaria de los Gobiernos que se logran formar y baja estabilidad de la legislatura.

En definitiva, a la luz de la conclusión anterior y de las que en su momento se formularon respecto del primer y del segundo elemento, podemos sostener que desde la XI legislatura (casi cuarenta años después de la entrada en vigor de la CE) hasta la actual XIV existe en el Congreso de los Diputados una novedosa situación de fragmentación parlamentaria, tal y como esta ha sido concebida por nuestra parte y por las razones esgrimidas²⁷.

2. EL NIVEL DE POLARIZACIÓN EN LAS LEGISLATURAS CON FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA

En el último punto pretendemos culminar la tarea que al inicio del artículo nos propusimos, identificar razonadamente la existencia de una inédita situación de fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales, a partir de su XI legislatura. En el sentido del objetivo marcado, se ha

²⁷ La identificación de la etapa que se inicia en la XI legislatura con una situación de fragmentación parlamentaria, empleándose esta u otra similar expresión, es ampliamente respaldada por la doctrina. De esta opinión son, entre otros, Rama Caamaño (2016: 262), Aragón Reyes (2017: 17), De Lázaro Redruello (2018: 132), García-Escudero Márquez (2019: 135), Delgado Sotillos (2020: 277) o Tudela Aranda (2020: 177). En términos generales puede decirse que el reconocimiento por la doctrina de una situación novedosa de fragmentación parlamentaria desde las elecciones del año 2015 es consustancial a la superación de una etapa de bipartidismo imperfecto, en cuyo transcurso destaca la importancia estratégica de partidos nacionalistas de ámbito autonómico para la formación de Gobiernos y la estabilidad de las legislaturas, tal y como sostienen De Montalvo Jääskeläinen (2015: 22) y Carrasco Durán (2020: 295 y 296). Una amplia caracterización de este período la realiza Blanco Valdés (2017).

afirmado la existencia de un escenario de fragmentación parlamentaria en el Congreso de los Diputados en las legislaturas XI, XII, XIII y XIV; y en la XIV del Senado. De este modo, resta por concluir si en las referidas legislaturas puede entenderse presente, además, la nota de la polarización parlamentaria.

En línea con lo anterior, ya dejamos apuntada nuestra intención de emplear la fórmula de la polarización ponderada de Taylor y Herman. Con ella nos valemos de un modo de fijar la polarización consistente «en medir las distancias ideológicas ponderando el peso de los partidos, en votos o en escaños. Con ello se evita el posible sesgo que introduce en la medición sencilla de polarización la existencia de partidos muy extremos pero de poca importancia para el sistema político» (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 94). Por tanto, nos aseguramos con su cálculo que nos estamos ocupando de una polarización estrictamente parlamentaria pues vamos a tener en cuenta a las formaciones políticas que obtienen representación parlamentaria en cada una de las legislaturas objeto de atención y su peso específico —a tenor de su número de escaños— en el arco parlamentario. A continuación se reproduce la fórmula utilizada para el cálculo de la polarización parlamentaria ponderada.

$$\text{Polarización ponderada: } P_p = \sum_{j=1}^n p_j^2 (\bar{x}_j - \bar{x}_p)^2$$

$$\text{o bien: } P_p = \sum_{j=1}^n p_j^2 |\bar{x}_j - \bar{x}_p|$$

Donde:

p_j^2 es la proporción de escaños que obtiene cada partido sobre el total de 1.

\bar{x}_j es el promedio ideológico del partido j .

\bar{x}_p es el promedio ponderado por la proporción de escaños (sobre 1) de las posiciones de todos los partidos en dicha escala: $(\bar{x}_1 \cdot p_1^2) + (\bar{x}_2 \cdot p_2^2) + \dots$

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 94).

De manera previa a exponer los resultados de la cuantificación efectuada realizamos dos apreciaciones, relacionadas, en primer lugar, con los elementos de la fórmula que acaba de ser expuesta y, en segundo lugar, con la interpretación de aquellos.

En primer término, es preciso señalar que en esta parte del trabajo dedicada a la polarización tenemos en cuenta a partidos políticos y no a grupos parlamentarios. Esta decisión se justifica por la falta de correspondencia que en la actualidad existe entre unos y otros. En este sentido, además de en el Grupo Mixto, puede pensarse, por ejemplo, en el Grupo Parlamentario Plural de la XIV legislatura que alberga en su seno a representantes de hasta cinco formaciones políticas ideológicamente dispares entre sí. Por ello, no es posible aproximarse con certidumbre a la ubicación ideológica global de determinados

grupos parlamentarios puesto que algunos de ellos se encuentran integrados por parlamentarios pertenecientes a diferentes partidos políticos ni siquiera afines ideológicamente entre sí.

Tenida en cuenta la matización efectuada, la fórmula de la polarización parlamentaria ponderada que empleamos descansa en dos elementos principalmente, la ubicación ideológica de cada formación política representada en la respectiva Cámara y el número de escaños con que cuentan en ella. Por lo que se refiere a la ubicación ideológica de cada fuerza política con representación parlamentaria en cada una de las legislaturas en las que nos centramos (de la XI a la XIV del Congreso y la XIV del Senado), se ha extraído de cada uno de los barómetros postelectorales elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas tras las elecciones generales de 2015, 2016 y los dos procesos de 2019²⁸. Por lo que respecta a los escaños, su número procede, en el caso del Congreso, de los datos ofrecidos por el Ministerio del Interior, y de la página web de la Cámara, en el caso del Senado, donde se tiene en cuenta tanto el número de senadores electos como los designados por las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas²⁹.

A partir de lo anterior habría que proceder, por este orden, al cálculo de la proporción de escaños de cada partido, dividiendo para ello su número de escaños entre 350 en el caso del Congreso y 263 en el del Senado³⁰; del promedio ideológico ponderado, a través de la suma de las cifras para cada partido resultantes de multiplicar su ubicación ideológica por su proporción de escaños; de la diferencia entre la ubicación ideológica de cada partido y el total del promedio ideológico ponderado, elevado al cuadrado; para, al fin,

²⁸ En el caso de la legislatura XIV del Senado, además de la fuente de datos citada en el texto, aclaramos que la ubicación ideológica de Geroa Bai se extrae del «Macrobarómetro de octubre 2019. Preelectoral elecciones generales 2019. Comunidad Foral de Navarra» del Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio núm. 3263_1500, pregunta 19; la ubicación ideológica de Més per Mallorca y del Partido Aragonés es la que directamente han consignado los senadores de ambas formaciones políticas (Senador Vidal Matas y Senador Sánchez-Garnica) preguntados al efecto y a los que agradecemos su colaboración; la ubicación ideológica de Adelante Andalucía se deriva de la media entre la ubicación ideológica de Podemos y de Izquierda Unida a partir de los datos del «Barómetro postelectoral elecciones autonómicas 2018. Comunidad Autónoma de Andalucía» del Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio núm. 3236, pregunta 31.

²⁹ Datos actualizados a 1 de octubre de 2021.

³⁰ Se toma como número de senadores el de 263 al no al tener en cuenta a los dos que en mitad de la legislatura dejan de pertenecer al partido Ciudadanos pero se mantienen en el Grupo Mixto.

respecto de cada partido, multiplicar el número despejado en el paso anterior, por su proporción de escaños, de cuyo sumatorio resulta la polarización parlamentaria ponderada de la legislatura objeto de análisis.

En segundo término, cabe destacar que «en términos prácticos, si la medición de las ubicaciones de los partidos es sobre el continuo 1 a 10; se puede pensar que una polarización superior a 3 es una polarización muy elevada; hasta 3 es una polarización moderada; y en torno a 1,5 es una polarización baja». Además, por lo que se refiere a la interpretación de los resultados, circunscribiéndolo al ámbito parlamentario, «cuanto mayor sea el valor de la polarización mayor será la distancia entre los partidos que componen el sistema» (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 92). Desde este punto de vista la polarización es una cuestión problemática en un Parlamento fragmentado, que obliga a recabar consensos entre distintas formaciones políticas para, por ejemplo, aprobar las medidas necesarias en situaciones de emergencia. De este modo, la consecuencia más directa de un alto nivel de polarización o de una amplia distancia entre las formaciones representadas en el Parlamento, es la dificultad, cuando no incapacidad, para dejar atrás esas longitudes ideológicas y converger en un punto central del que emane una voluntad de la Cámara lo suficientemente amplia y representativa, debiendo recordarse que «al ser la forma básica de creación de la voluntad estatal en los regímenes democráticos un procedimiento dialéctico, basado en la discusión parlamentaria, debe producirse siempre, como resultado, una voluntad que no es sino fruto del consenso entre las fuerzas actuantes» (Rodríguez Díaz, 1987: 180).

A partir de la fórmula a la que nos venimos refiriendo hemos calculado el grado de polarización para las legislaturas XI (5,39), XII (5,70), XIII (5,06) y XIV (5,84) del Congreso de los Diputados y para la XIV del Senado (3,75). Los resultados evidencian un muy elevado nivel de polarización en cada una de las legislaturas del Congreso de los Diputados analizadas. En el caso del Senado también existe un alto nivel de polarización, pero algo más de dos puntos por debajo del grado de polarización que en la misma XIV legislatura existe en el Congreso.

En atención a estos últimos datos relativos a la polarización parlamentaria y a los que con anterioridad se expusieron respecto de la fragmentación parlamentaria, entendemos alcanzado el propósito de cuantificar y confirmar la impresión generalizada de que el fenómeno de la fragmentación y la polarización se encuentra instalado en las Cortes Generales españolas desde las últimas legislaturas, siendo posible residenciar su surgimiento en el caso del Congreso en la XI legislatura, manteniéndose, al menos, hasta la XIV; mientras que en el caso del Senado la irrupción simultánea de la fragmentación y la polarización no se produce hasta la XIV legislatura. Tal y como se advirtió al inicio del artículo, las consecuencias constitucionales que este escenario

inédito en la composición de las Cámaras despliega en las funciones que desempeñan cada una de ellas son merecedoras de un posterior y más amplio estudio.

Bibliografía

- Alba Navarro, M. (1982). La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura. *Revista de Derecho Político*, 14, 79-95. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.14.1982.8166>.
- Alzaga Villaamil, Ó. (2020). Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 113-138. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.45.2020.27107>.
- Anduiza, E., Bosch, A., Orriols, L. y Rico, G. (2014). *Elecciones generales 2011*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aragón Reyes, M. (2017). Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 15-34. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.01>.
- Barreda, M. (2021). La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 190-202. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0109>.
- Blanco Valdés, R. L. (2017). El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 63-96. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.03>.
- Caamaño, F. (2018). Parlamento. El taller de las verdades fingidas. En M. E. Seijas Villadangos (coord.). *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos* (pp. 15-54). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carrasco Durán, M. (2020). Legislar en Parlamentos fragmentados. El caso de las Comunidades Autónomas. *Revista de las Cortes Generales*, 109, 293-326. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1532>.
- De Lázaro Redruello, G. (2018). ¿Parlamentarismo sin mayorías o parlamentarismo «sin Gobierno»? *Revista de Estudios Políticos*, 182, 129-157. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.182.05>.
- De Montalvo Jääskeläinen, F. (2015). Multipartidismo territorial y forma de gobierno parlamentaria: la *West Lothian Question* como paradigma de los efectos del fenómeno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 105, 77-104. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.105.03>.
- Delgado Sotillos, I. (2020). La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 261-290. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.45.2020.27119>.
- Fernández-Miranda Campoamor, A. (2010). Sobre la forma de Gobierno: ¿un exceso de racionalización? En J. García Roca y E. Albertí (coords.). *Treinta años de Constitución* (pp. 847-869). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Morillo, J. (1991). Mitos y realidades del parlamentarismo. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, 115-144.

- García-Escudero Márquez, P. (2011). El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 205-242. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6958>.
- García-Escudero Márquez, P. (2018). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101, 67-98.
- García-Escudero Márquez, P. (2019). Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 101-136. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.44.2019.25998>.
- Garrote de Marcos, M. (2018). Representación y sistema electoral: un balance. En M. E. Seijas Villadangos (coord.). *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos* (pp. 107-134). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gómez Corona, E. (2021). La *desparlamentarización* del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido. *Revista de Derecho Político*, 111, 109-136. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.111.2021.31058>.
- Gómez Lugo, Y. (2021). Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado. En I. Gutiérrez Gutiérrez y M. Salvador Martínez (eds.). *División de poderes en el Estado de partidos* (pp. 23-52). Madrid: Marcial Pons.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). «Effective» number of parties. A measure with application to west Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>.
- Larios Paterna, M. J. (1995). El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. *Revista de las Cortes Generales*, 36, 43-104. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1995/36/738>.
- Linz, J. J. (1991). *La quiebra de las democracias*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Rallo Lombarte, A. (2020). *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rama Caamaño, J. (2016). Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 34, 241-266.
- Ramírez, M. (2006). Sistema de partidos y Parlamento durante la Segunda República española (una reflexión objetiva 75 años después). *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 17, 285-298.
- Reniu i Vilamala, J. M. (2009). Fragmentación (Índice de). En R. Román (dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social* (pp. 1323-1324). Madrid; México: Plaza y Valdés.
- Ribas Maura, A. (1992). Reflexiones sobre el concepto de mayoría absoluta en la Constitución. *Cuadernos de la Facultad de Derecho (Universidad de las Islas Baleares)*, 18, 43-45.
- Rodríguez Díaz, Á. (1987). Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos. *Revista de Estudios Políticos*, 58, 137-190.
- Rodríguez Díaz, Á. (1989). *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ruiz Rodríguez, L. M. y Otero Felipe, P. (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Saiz Arnaiz, A. (1989). *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.

- Sánchez de Dios, M. (2018). El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI. *Apuntes Electorales*, 58, 97-132.
- Sánchez Muñoz, Ó. (2017). El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 237-260. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.09>.
- Sani, G. y Sartori, G. (1980). Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. *Revista de Derecho Político*, 7, 7-37. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.7.1980.8032>.
- Santaolalla López, F. (2019). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Dykinson. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvfb6zsn>.
- Sartori, G. (2012). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Solé Tura, J. y Aparicio Pérez, M. A. (1984). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Taylor, M. y Herman, V. (1971). Party Systems and Government Stability. *The American Political Science Review*, 65, 28-37. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1955041>.
- Tudela Aranda, J. (2020). Crisis política (y social) y Derecho Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, 173-210. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.46.2020.29109>.
- Varela Díaz, S. (1978). *Partidos y Parlamento en la II República española*. Madrid: Fundación Juan March; Editorial Ariel.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2007). *Política y Constitución en España (1808-1978)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Villarino Marzo, J. (2018). Cortes Generales y Grupos parlamentarios. *Revista de las Cortes Generales*, 103, 533-552. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/103/116>.
- Vírgala Foruria, E. (1996). Sobre el concepto de mayoría en el ordenamiento parlamentario español. *Revista de las Cortes Generales*, 37, 43-63. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1996/37/785>.

LA PAZ CON LOS GRUPOS PARAMILITARES Y LAS FARC-EP: DIFERENCIAS ENTRE DOS PROCESOS TRANSICIONALES EN COLOMBIA (2005-2016)¹

Peace with the paramilitary groups and the FARC-EP:
Differences between two transitional processes
in Colombia (2005-2016)

CAMILO ESPINOSA-DÍAZ

Universidad Jaume I
camiloespinosa10@gmail.com

JERÓNIMO RÍOS

Universidad Complutense de Madrid
jeronimo.rios@ucm.es

Cómo citar/Citation

Espinosa-Díaz, C. y Ríos, J. (2022).
La paz con los grupos paramilitares y las FARC-EP: diferencias
entre dos procesos transicionales en Colombia (2005-2016).
Revista de Estudios Políticos, 196, 193-224.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.07>

Resumen

El siguiente trabajo analiza los acuerdos de paz suscritos en Colombia, primero con los grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en 2005, y después con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), en 2016. Lo anterior, para hacer especial énfasis en los diferentes marcos de justicia transicional que ofrece cada uno de los procesos. Tras una revisión

¹ Este trabajo ha sido resultado del proyecto PR65/19-22461, denominado «Discurso y expectativa sobre la paz territorial en Colombia». De este último, Jerónimo Ríos es el investigador principal y ha sido financiado en la convocatoria de ayudas para proyectos de I+D para jóvenes doctores, resultado del marco del convenio plurianual entre la Administración de la Comunidad de Madrid y la Universidad Complutense de Madrid de 2019.

teórica se proponen cuatro aspectos que abordar para comparar cada contexto: a) el papel de la comunidad internacional; b) las relaciones de poder entre actores; c) la concurrencia de una agenda política de negociación, y d) la participación de la sociedad civil en el proceso. Esto se suma a un conjunto de veinte variables que van desde la naturaleza de las sanciones o las sentencias condenatorias hasta la participación de la ciudadanía, el tipo de reconocimiento de la responsabilidad o aspectos como la duración o el presupuesto. Así, aunque en la Ley de Justicia y Paz (2005) se aprecian estándares mínimos de justicia transicional, es el Acuerdo con las FARC-EP en donde existe un compromiso mayor para con la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Palabras clave

Acuerdo de Paz; Autodefensas Unidas de Colombia; Colombia; FARC-EP; Ley de Justicia y Paz; justicia transicional.

Abstract

The following paper analyzes the peace agreements signed in Colombia, first with the paramilitary groups of the United Self-Defense Forces of Colombia (AUC), in 2005, and later, with the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP), in 2016. The foregoing, to place special emphasis on the different transitional justice frameworks offered by each of the processes. After a theoretical review, four aspects are proposed to address in order to compare each context: a) the role of the international community; b) power relations between actors; c) the concurrence of a political negotiating agenda; and d) the participation of civil society in the process. This is added to a set of twenty variables that range from the nature of the sanctions or convictions, to the participation of citizens, the type of acknowledgment of responsibility or aspects such as duration or budget. Thus, although the Justice and Peace Law (2005) contains minimum standards of transitional justice, it is the Agreement with the FARC-EP where there is a greater commitment to truth, justice, reparation and non-repetition.

Keywords

Peace Agreement; United Self-Defense Forces of Colombia; Colombia; FARC-EP; Justice and Peace Law; transitional justice.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO. III. EL CONTEXTO Y LA NEGOCIACIÓN CON LAS AUC. IV. EL CONTEXTO Y LA NEGOCIACIÓN DEL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS CON LAS FARC-EP. V. DIFERENCIAS ENTRE LOS ACUERDOS CON LAS AUC Y LAS FARC-EP: 1. Duración del proceso. 2. Justicia: investigación y procesamiento. 3. Sanciones. 4. Amnistías e indultos. 5. Aplicación de la justicia. 6. Extradición. 7. Sentencias. 8. Presupuesto. 9. Reconocimiento de víctimas. 10. Verdad, verdad extrajudicial y reconocimiento de responsabilidades. VI. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: 1. Participación de las víctimas en el proceso de diálogo. 2. Participación de las fuerzas militares. 3. Participación ciudadana. 4. Cese de hostilidades. 5. Refrendación y legalización de los acuerdos. 6. Arquitectura institucional *ex novo*. 7. Acompañamiento internacional. 8. Desmovilización y reintegración. 9. Armas y bienes entregados. VII. DISCUSIÓN. VIII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En la década que transcurre en Colombia entre 2005 y 2016 tienen lugar los dos procesos de desmovilización más numerosos respecto de actores armados del conflicto interno. Primero, con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el marco de la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005. Después, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), gracias al Acuerdo de Paz suscrito con el gobierno de Juan Manuel Santos en noviembre de 2016.

Estos dos acontecimientos, por sus implicaciones, merecen ser analizados en conjunto, al menos por tres razones. Primero, por la incorporación de mecanismos transicionales de justicia que difieren de los mecanismos punitivos ordinarios (Pizarro, 2017). En segundo lugar, porque su mirada comparada permite escapar de reduccionismos sectarios entre quienes se posicionan de uno u otro lado. Finalmente, porque al desarrollarse en momentos muy diferentes es posible observar diversas estrategias implementadas por el Estado colombiano para la terminación del conflicto armado (López, 2016).

La desmovilización paramilitar y la de la guerrilla muestran que las medidas de justicia transicional dependen de factores altamente relacionados con el grado de responsabilidad, participación o afectación a los derechos humanos (DDHH) y al derecho internacional humanitario (DIH) durante la prolongación de la violencia. Como reconoce el Instituto Kroc de la Universidad de

Notre Dame (2017), se trata de elementos que devienen a la vez indisolubles en todo proceso de paz, si bien son «normalidades» que no quedan exentas de tensiones. Esto se ha podido comprobar con el caso de las FARC-EP en Colombia, en donde la justicia transicional ha sido uno de los principales elementos de contienda política, por entenderse que se trata de un tipo de beneficio que colinda con la impunidad (Melamed, 2017; Basset, 2018).

La pregunta de partida desde la que se construye este trabajo es la siguiente: ¿cuáles son las similitudes y diferencias que concurren, en términos de justicia transicional, en los marcos normativos que permitieron la desmovilización tanto paramilitar como de las FARC-EP? La hipótesis de partida pasa por entender que en el segundo de los procesos de paz existe un mayor compromiso con los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición. Empero, para entender el alcance y significado de cada experiencia es imprescindible analizar cuatro aspectos fundamentales.

Primero, debe destacarse la importancia de la diferente condición internacional en cada caso. La Ley de Justicia y Paz, que permitió la desmovilización de las AUC, tuvo lugar en un momento de prevalencia de la agenda *securitaria* posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001, bajo una marcada influencia de Estados Unidos. Todo muy diferente a lo que sucedió con las FARC-EP, en donde hubo un gran respaldo de la comunidad internacional, especialmente, de actores altamente comprometidos con los DDHH, como la Corte Penal Internacional, las Naciones Unidas o la Unión Europea, además de otros muchos Estados de la región latinoamericana.

En segundo lugar, se reconoce la importancia de observar la dimensión estrictamente nacional y las relaciones de poder entre los actores violentos y el Estado. Mientras que entre este último y el paramilitarismo hubo elementos puntuales de concomitancia ante un enemigo común como era la guerrilla, en el caso de las FARC-EP existe una razón evidente de enemistad alimentada durante décadas. Es decir, esta circunstancia se entiende como fundamental para entender el grado de concesiones de parte del Estado, las exigencias reparadoras de los actores violentos y el nivel de taxatividad sobre los intercambios cooperativos que acompañaron a cada momento de desmovilización.

Una tercera cuestión tiene que ver con la dimensión política que entiende la necesidad de un desarrollo normativo expreso que intervenga sobre los factores estructurales, institucionales y territoriales que soportaron la violencia. A tal efecto, mientras que en la experiencia paramilitar hubo un planteamiento minimalista, centrado en la mera desaparición del actor armado, en el caso de las FARC-EP concurre un planteamiento maximalista, más complejo y ambicioso en sus términos.

Finalmente, resulta imprescindible prestar atención a la posición de la sociedad civil en relación con estos instrumentos normativos. Esto es así

porque incide en el resultado final, dado que no es igual la situación de favorabilidad que acompañó al desmantelamiento paramilitar que la coyuntura de polaridad y encono que se mantuvo durante el proceso de diálogo con la guerrilla, especialmente, en sus últimos años.

Para cumplir con lo anterior se identifican hasta veinte diferencias sustanciales, que abordan, problematizan y analizan aspectos y dimensiones que sustentan el grado de complejidad y sofisticación de los instrumentos de justicia transicional que cada acuerdo de paz propone. Se analizan como variables a considerar la duración del proceso, los mecanismos de esclarecimiento e investigación, la naturaleza de las sanciones y los beneficios procesales en forma de posibles amnistías o indultos. Igualmente, se atiende a la aplicación de la justicia, la concurrencia de mecanismos de extradición y el carácter de las sentencias. Además, entre las variables de análisis se incorporan el presupuesto, el tipo de reconocimiento a las víctimas y el papel que se otorga al reconocimiento de responsabilidades. Esto es complementado con otros aspectos como la posibilidad de participar políticamente, el protagonismo de las víctimas, la participación ciudadana y de las fuerzas militares o la existencia de un cese de las hostilidades. Finalmente, se atiende a la existencia de mecanismos de refrendación, la arquitectura institucional concurrente, el papel de la comunidad internacional, el alcance de la desmovilización y el nivel de compromiso conforme a la entrega de bienes propiedad del grupo armado.

A tal efecto, se recurre a una metodología cualitativa, cuyas fuentes primarias de referencias son los Acuerdos de Santa Fe de Ralito en 2001 y de Fátima en 2004 con las AUC, además de la referida Ley de Justicia y Paz de 2005. Con las FARC-EP la norma de referencia es el Acuerdo Final del Teatro Colón, firmado el 24 de noviembre de 2016. Igualmente, este trabajo se sirve de una profunda revisión bibliográfica que, abordada de forma exhaustiva y sistemática, permite elaborar diferentes categorías de análisis. A ello se suma una profunda revisión de sentencias, leyes, decretos y directivas que guardan relación con el marco transicional. Por último, se recurre a relatos provenientes de algunas entrevistas en profundidad realizadas con actores clave de la violencia en Colombia, a efectos de ilustrar algunos argumentos o consideraciones expuestas. Tal es el caso de Álvaro Uribe (presidente de Colombia entre 2002 y 2010); Edwar Cobos, alias *Diego Vecino* (comandante paramilitar del Bloque Héroes de Montes de María de las AUC); Freddy Rendón, alias *el Alemán* (comandante paramilitar del Bloque Élder Cardenas de las AUC); Luciano Marín Arango, alias *Iván Márquez* (comandante del Bloque Caribe de las FARC-EP y jefe del equipo negociador en La Habana); Elda Neyis Mosquera, alias *Karina* (comandante del Frente 47 de las FARC-EP), y Sergio Jaramillo (Alto Comisionado de Paz bajo el Gobierno de Juan Manuel Santos).

El artículo se organiza en cuatro partes claramente diferenciadas. Primero se realiza una caracterización, en clave nacional e internacional, del momento y las relaciones de poder en que transcurren y se enmarcan los dos procesos transicionales objeto de estudio. Seguidamente, se procede con un planteamiento que llega a diferenciar hasta una veintena de aspectos entre el proceso desarrollado con las AUC y con las FARC-EP. Finalmente, a modo de discusión, se presenta un análisis de los componentes que caracterizan las negociaciones y acuerdos con ambos grupos, los cuales se acompañan, a modo de corolario, de unas conclusiones con las que ofrecer nuevas perspectivas para el estudio de la justicia transicional en Colombia.

II. MARCO TEÓRICO

Durante las últimas tres décadas, aproximadamente la mitad de los países del mundo han aplicado medidas que podrían considerarse como de justicia transicional (Stan y Nedelsky, 2013), la mayoría de ellas relacionadas con cambios de régimen a nivel mundial, desde el proceso de democratización en América Latina hasta los tribunales *ad hoc* en la antigua Yugoslavia y Ruanda (Peskin, 2008).

Para el análisis que se propone desde las siguientes páginas, la justicia transicional se entiende simultáneamente como un concepto y como un proceso (Mihr, 2017) que abarca una serie de instrumentos judiciales y no judiciales (Naciones Unidas, 2010) y que son diseñados para afrontar atrocidades y masivas violaciones a los derechos humanos —generalmente, producto de un cambio de régimen o de un conflicto violento (de Greiff, 2006)—. Los dispositivos legales, políticos y culturales pueden acelerar, fortalecer o debilitar los procesos de cambio o de consolidación de la nueva democracia (Mihr, 2017), a la vez que deslegitiman el sistema político anterior (Teitel, 2014), contribuyendo al restablecimiento del Estado de derecho (McAdams, 1997). Desde una mirada legal, la justicia transicional se ha apoyado en los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (Naciones Unidas, 2010) como elementos nucleares para establecer los cimientos sobre los que debe reposar un proceso de construcción de paz y de reconciliación pleno.

Generalmente, es necesario destacar cómo la justicia transicional siempre está más orientada a mirar hacia el futuro que hacia el pasado (Skaar, 2018), lo cual contribuye, aunque no automáticamente, a la construcción de confianza en las instituciones (Hayner, 2002), entre sociedades divididas, excombatientes, enemigos y grupos étnicos, lingüísticos o religiosos (Minow, 1999).

De otro lado, las medidas de justicia transicional pueden ser aplicadas en contextos no transicionales como Colombia, en donde la democracia está

consolidada. Así, estas medidas abarcan crímenes cometidos décadas atrás y buscan complementar un proceso tardío de transición frente a procesos complejos de violencia política (Collins, 2011). Esta dinámica *postransicional* se puede encontrar, por ejemplo, en el caso argentino a partir del proceso contra la antigua Junta Militar entre 2007 y 2017, casi veinticinco años después del final de la dictadura.

Como tercera posibilidad existe una justicia *exotransicional*, la cual se aplica en períodos que no tienen ninguna relación con un momento de transición (Daviaud, 2010). Una muestra de ello es la recién inaugurada Comisión de Reparaciones creada en el estado de California en los Estados Unidos, cuyo mandato es estudiar los daños de la esclavitud y del racismo sistémico. Este tipo de justicia transicional no guarda una conexidad directa con un proceso de democratización o de búsqueda de paz, sino que se insertan en dinámicas de cambio social sin verdadera transición. Ahora bien, es válido aclarar que todo proceso de justicia transicional debe ser entendido como polémico y polisémico, de modo que hasta la fecha ninguno ha logrado satisfacer en su totalidad las expectativas de las partes involucradas (Hamber, 2002).

Por último, conviene añadir cómo diversos autores se han preocupado por desarrollar una teoría de la justicia transicional en términos de teoría política, tal y como sucede con Caney (2006), Dube (2011), Grodsky (2009), Rincón (2010), Hansen (2011) o Winter (2013). Todos ellos se basan en hechos, datos, mediciones y estudios de caso, y tienen en común el concepto de la justicia planteado por Rawls (1971)². En cuanto a los estudios históricos, Elster (2004) identifica los antecedentes más remotos de la justicia transicional en los juicios y las purgas acaecidos durante las revueltas políticas en Atenas hace más de dos mil años, toda vez que De Greiff (2006) se enfoca en el desarrollo del concepto en el tiempo, y Teitel (2003) elabora una genealogía de la justicia transicional a partir del proceso de Nuremberg.

En cuanto al caso colombiano, son varios los académicos que lo clasifican como un proceso de justicia transicional sin transición (Uprimny Yepes *et al.*, 2006). En el marco de su particular violencia interna se han aplicado diversos dispositivos con el propósito de lograr su definitiva desactivación. Así ha sucedido con la Ley de Justicia y Paz de 2005, que permitió la desmovilización de las diversas estructuras paramilitares, y con el Acuerdo de Paz de 2016 con las FARC-EP. Dos marcos normativos que ocuparán las siguientes páginas y que evidencian una profunda innovación legislativa (Romero,

² Recuérdese que para Rawls la justicia es el valor central de una sociedad concebida bajo elementos puramente contractualistas y reparadores, de manera que define su estructura de acuerdo a principios rectores como la equidad, la moral y la libertad.

2021), además de una evolución constante en la búsqueda por responder a los diversos dilemas y desafíos que dificultan la consolidación de una paz estable y duradera en Colombia (Gutiérrez, 2021).

En cualquier caso, en Colombia ya hubo experiencias previas para favorecer la negociación y el desarme de las guerrillas y de los grupos paramilitares, especialmente a finales de los noventa y principios del nuevo milenio (García-Godos y Andreas, 2010). Sin embargo, Rúa (2015) sostiene que solo se puede hablar de justicia transicional en Colombia a partir del año 2005, habida cuenta de que con la Ley de Justicia y Paz se establecen los primeros estándares mínimos de protección y satisfacción para los derechos de las víctimas. No obstante, otros como García Jaramillo (2017) entienden que con la Constitución de 1991, surgida tras la desmovilización de varios grupos armados, ya existe un marco transicional. Algo que, incluso, puede retrotraerse varias décadas atrás con motivo de las primigenias comisiones de investigación para el esclarecimiento de la violencia y su superación (Jaramillo, 2014).

III. EL CONTEXTO Y LA NEGOCIACIÓN CON LAS AUC

Aunque el fenómeno paramilitar surge a finales de la década de los setenta (Medina, 1990), su actor de referencia desde abril de 1997 son las conocidas AUC, herederas de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), conformadas entre 1993 y 1994. Con especial arraigo en el Magdalena Medio, la región Caribe y el departamento de Antioquia, las AUC, con la familia Castaño al frente, se erigen como actor nuclear de la violencia gracias a su presencia en casi doscientos municipios y un grueso de efectivos que llega a superar ampliamente los diez mil integrantes (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013; Ríos, 2021a).

Hablar de estos grupos paramilitares, en realidad supone hacer referencia a un instrumento contrainsurgente, armado e irregular (Franco, 2002) que involucraba directamente a la población civil (Cubides, 1998) y que desde la década de los ochenta se nutrió de ingentes fuentes de financiación ilícita (Palacio y Rojas, 1990; Romero, 2003), además de la cooptación de elites locales y regionales con las que compartían como enemigo común a las guerrillas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012).

Tales AUC funcionaron, hasta 2005, en paralelo con la lucha contrainsurgente desplegada por la política de seguridad democrática (PSD) del presidente Álvaro Uribe, debilitando especialmente la presencia de las FARC-EP y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en algunos de sus enclaves con mayor arraigo e influencia (Ríos, 2021a). Una PSD que, además, fue desarrollada desde un marco de total oposición a las guerrillas, dada la negación por

parte del mismo presidente Álvaro Uribe de que en Colombia existiera en realidad un conflicto armado, tal y como expresa de la siguiente manera:

Yo nunca hablé ni utilicé la palabra conflicto. La palabra conflicto aplica a la disputa entre insurgencias y dictaduras. Entre guerrillas y sistemas no democráticos. En Colombia siempre ha habido una democracia sólida, desafiada por grupos que terminaron reducidos a narcoterrorismo. Tampoco he utilizado nunca el concepto de guerra porque el problema nuestro en Colombia, era un problema de orden público. Nosotros lo que teníamos que hacer era garantizar seguridad y velar por un cumplimiento con el ciudadano. Esto se hizo con base en tres ejes: seguridad, inversión y política social (entrevista personal. Expresidente de Colombia. Bogotá, junio de 2015).

Es decir, para el *uribismo* se parte de la premisa de que el problema colombiano es más bien producto del narcoterrorismo (Gaviria, 2005), de modo que se difuminan decididamente las normas que regulan la guerra en relación con los DDHH y el DIH, y quedan legitimados todos los excesos con el fin de derrotar militarmente al enemigo³. Un contexto, además, que se encuentra favorecido por el cambio en el código geopolítico de Washington y la afectación al orden global de la lucha contra el terrorismo (*war on terrorism*) que se desarrolla tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en el World Trade Center (Cairo, 2018). Aspectos a los que, además, cabía añadir unas muy tensas relaciones diplomáticas con Venezuela, Ecuador e, incluso, Cuba (Pizarro, 2017).

Bajo esta tesitura transcurren los sucesivos diálogos con los grupos paramilitares, coadyuvados, si cabe más, por diferentes cuestiones. La connivencia entre estos grupos y la fuerza pública permitió reducir muy sustancialmente la presencia guerrillera en algunos enclaves, de manera que, siendo ese el principal propósito para su sustento de parte del Gobierno, su continuidad, una vez fortalecido el Estado en su dimensión estrictamente militar, pasaba a resultar tan desfavorable como poco deseada (Ríos, 2021a). Asimismo, Estados Unidos había incluido a las AUC en las circulares de grupos terroristas, solicitando incluso la extradición de sus dos principales líderes, como era el caso de Carlos Castaño y Salvatore Mancuso. Por si fuera poco, Colombia, en 2002, había ratificado el Estatuto de Roma, de manera que

³ Bajo este contexto el paramilitarismo mantuvo importantes connivencias con agentes del Estado a la hora de dirigir la «guerra sucia» contra la guerrilla de las FARC-EP y el ELN. Lo anterior, aparte de los estrechos vínculos con grupos narcotraficantes y determinados sectores políticos (Romero, 2003; Ronderos, 2014).

resultaba posible que algunos de los comandantes pudieran terminar siendo juzgados por la Corte Penal Internacional, algo que el *uribismo* estaba dispuesto a evitar a toda costa.

No se puede pasar por alto que durante su primer gobierno (2002-2006), y como después quedó destapado a tenor del escándalo de la parapolítica, las AUC mantuvieron excelentes relaciones con buena parte del Congreso (Ronderos, 2014) y del alto mando militar (Ruiz, 2014). Es decir, era de esperar que toda interlocución fuese más sencilla que en cualquier otro tiempo pasado, aunque siempre considerada en términos más políticos que militares, como denotan las siguientes palabras del jefe paramilitar de las AUC, Edwar Cobos, alias *Diego Vecino*:

A pesar de todo, lo nuestro era un proyecto político. Vencimos. Tomamos el territorio. Lo consolidamos e implantamos nuestro modelo de Estado bajo el poder de las armas. Nos hicimos con Sucre. Dos gobernadores, dos alcaldes de su capital y 17 de 26 municipios eran nuestros. Ese era mi proyecto político e ideológico. Un modelo de Estado que explicaría que el 90% de los congresistas que fueron judicializados por la parapolítica fueran de Sucre. Mientras que «Cadena» era el responsable militar, yo dirigía todo un proyecto político que encuentra en Sucre el mejor ejemplo de qué querían ser las AUC. Un proyecto con confrontación militar pero un proyecto político (entrevista personal. Excomandante del Bloque Héroes de Montes de María de las AUC. Cárcel de La Picota, Bogotá. Mayo de 2015).

A pesar de estas circunstancias, la voluntad del Gobierno de Álvaro Uribe era proponer una suerte de diálogo exprés, tal y como muestra la omisión de las normas provenientes del DIH, o la aceptación de un cese de las hostilidades que nunca se cumplió. De la misma forma, se tramitó una ley con penas alternativas que llegaba a ofrecer beneficios importantes siempre que se asumiera un proceso condicionado de desarme, hasta el punto de obviarse cualquier magnitud con respecto a los crímenes cometidos incluso antes de negociar (Pizarro, 2017).

En realidad, lo anterior no prosperó, aunque no por ello cesaron los intereses por obtener un marco favorable de desmovilización. Sin embargo, esto se realizaba bajo difíciles circunstancias, pues la violencia paramilitar seguía vigente en forma de masacres y asesinatos a la población civil, desplazamiento forzado masivo y despojo sistemático de tierras en aquellos enclaves en donde su proyecto criminal se había consolidado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012). Una dificultad añadida al diálogo reposaba en las confrontaciones al interior del paramilitarismo, lo cual dejó consigo muertes importantes como la del mismo Carlos Castaño, Carlos García Fernández *Doble*

Cero o Miguel Arroyave, además de la venta de las franquicias paramilitares a grupos narcotraficantes para evitar con ello ser extraditados a Estados Unidos. Por último, no se puede pasar por alto que, incluso, algunos comandantes como el citado Castaño, Ramón Isaza o Iván Roberto Duque *Ernesto Báez* llegaron a comparecer públicamente en el Congreso a efectos de reivindicar y defender la «contribución» que había realizado el paramilitarismo para la consecución de la «paz» en Colombia.

Tras todo lo expuesto finalmente entra en vigor la Ley 782 de 2002, la cual permite al mismo Álvaro Uribe negociar tanto con los grupos paramilitares como con las guerrillas. No obstante, había una particularidad frente a los procesos realizados desde los años ochenta, y era que en este caso no resultaba necesario demostrar el carácter político de los grupos armados y se cerraba cualquier posible interlocución con grupos pertenecientes al crimen organizado y cárteles narcotraficantes. El Gobierno designó como Alto Comisionado de Paz a Luis Carlos Restrepo, para así liderar la interlocución con las distintas formaciones paramilitares. A tal efecto, el 23 de diciembre de 2002 se creó una Comisión Exploratoria cuyo cometido era el de adelantar diálogos preliminares en compañía de los obispos de Apartadó y Montería, la diócesis de Sonsón-Rionegro y la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual constituyó el 23 de enero de 2004 la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP).

Desde el inicio de estos diálogos se observaron importantes avances formales. Varios jefes paramilitares suscribieron actas de compromiso con esta primera negociación exploratoria, condicionando incluso su propia posición de comandantes (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006). Dados estos acontecimientos, y acogiendo las recomendaciones propuestas por la Comisión Exploratoria el 25 de junio de 2003, se firma el conocido Acuerdo de Santa Fe de Ralito, en el que el Alto Comisionado de Paz y los responsables de las AUC firman el 15 de julio de 2003 un compromiso con el que iniciar un proceso de negociación formal.

Si bien algunos comandantes de estructuras paramilitares no lo hicieron, con el paso de los meses diferentes dirigentes se fueron sumando a los compromisos adquiridos, de manera que el 31 de julio de 2004 se llega a suscribir un segundo acuerdo, el de Fátima, en el municipio de Santa Fe de Ralito, y que con 368 km² concentró los diálogos para avanzar en el plan de desmovilización paramilitar. Comienza el 25 de noviembre de 2003 y finaliza a comienzos de 2006, si bien la mayoría de los grupos y bloques paramilitares desarrolla su proceso de dejación de armas entre 2005 y 2006. Esto no sin tensiones ni contradicciones, como reconocía al ser entrevistado el exjefe paramilitar, Freddy Rendón:

Hacia 2002-2003 lo cierto es que nos damos cuenta de que somos unos idiotas útiles de la Fuerza Pública y de la estrategia de Estados Unidos. Todos querían

que les hiciésemos el trabajo sucio. Eso nos llevó a la decisión de poner un alto al fuego en la confrontación armada. El Estado tenía ya capacidades de combate. Ya le habíamos hecho el trabajo sucio. Teníamos que dar un paso al costado. Castaño no quería que fuésemos un cartel. Lo cierto es que la desmovilización fue un golpe duro a las FARC. Les dimos donde más les dolía. Nos sometimos a la justicia y les demostramos que no puede haber impunidad. Pero fue un fracaso, más de 30 000 combatientes sin empleo. Con desigualdad. Se excluye a las AUC como actor político. Piense que la exclusión de las AUC como actor político será el inicio de la próxima guerra. El ELN siempre ha visto a las FARC como su hermano mayor y las Bacrim tienen una gran oportunidad criminal, pero son más exguerrilleros que pasaron por las AUC que hombres de nuestras estructuras. Carapollo o Ever Veloza son el mejor ejemplo de ese tipo de individuos (entrevista personal. Excomandante del Bloque Élmér Cárdenas de las AUC. Cárcel de Itagüí. Junio de 2015).

En cualquier caso, conviene señalar que todo este proceso se realizó desde una absoluta «nebulosa» jurídica, pues a medida que se producían las desmovilizaciones en realidad no había claridad con respecto a la situación legal que albergaba a combatientes, mandos medios y comandantes de las AUC, tal y como reconoce Ronderos (2014: 369):

Quizás los paramilitares confiaban en que, teniendo tantos aliados en el Congreso, no sería problema conseguir una ley que en lo fundamental les cumpliera lo que les habían prometido desde un principio: penas leves y que estas no dependieran de cuanta verdad aportaban, o de cuántos bienes entregaban. Un par de años después, cuando los medios, la academia y la justicia destaparon la profundidad de los vínculos que habían tejido las autodefensas con por lo menos 60 congresistas, en el escándalo que el país conoció como la parapolítica, se pudo entender mejor por qué accedieron a desmovilizarse confiados en que todo saldría a su favor en el Congreso.

Bajo esta circunstancia fueron presentados varios proyectos de ley con los que dar cobertura legal al Acuerdo. Inicialmente, se presentó la Ley de Alternatividad Penal, la cual no fue aprobada por el Congreso. Después se presentaron otros intentos, entre los que destacó uno promovido desde el Gobierno, el cual ofrecía tratos de favor generosos para todos los paramilitares —presentado por Claudia Blum y Mario Uribe—. Lo mismo sucedió con un segundo proyecto, con origen parlamentario e impulsado por Luis Fernando Velasco, Gina Parody y Wilson Borja, que enfatizaba en los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación. No obstante, como cabe esperar, este último tuvo muy poco recorrido y finalmente resultó aprobada la primera de

las iniciativas, la Ley 975 de 2005, conocida comúnmente como la Ley de Justicia y Paz.

Dicha ley se erigiría como el marco jurídico de referencia para el desarme, la desmovilización y la reinserción a la vida civil del grueso de quienes conformaban este grupo. Además, en una sentencia de 2006, la Corte Constitucional respaldaba su legalidad, aunque con matices y la solicitud de incorporar algunos cambios para que se ajustara plenamente al derecho interno y los tratados internacionales ratificados por Colombia. De este modo, con tal fallo de la Corte se fortalecía, en parte, los derechos de las víctimas, al exigirse a los paramilitares el reconocimiento de los delitos, la necesidad de reparación y garantizar la plena verdad y no repetición.

La mencionada Ley de Justicia y Paz integraba algunos novedosos elementos de justicia transicional al ordenamiento jurídico colombiano, tal y como sucedió, por ejemplo, con la definición de víctima, que tradicionalmente tomaba como referencia el Código Penal y se limitaba a concebir un daño causado por algo/ alguien que debía ser reparado. Empero, en esta nueva ley, según su artículo 5, la víctima pasaba a ser concebida exclusivamente como resultado de actores armados y no de agentes del Estado, tal y como evidencia el siguiente párrafo:

La persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley.

No obstante, este será igualmente un punto controvertido que acompañará en todo momento a la implementación de la ley, en tanto que el énfasis que se realiza sobre las víctimas queda desdibujado en la realidad, al ofrecer y garantizar un marco de punibilidad de un máximo de ocho años de privación de libertad, con independencia de cuál fuese la magnitud y la cantidad de los crímenes realizados (Angarita y Gallo, 2012).

IV. EL CONTEXTO Y LA NEGOCIACIÓN DEL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS CON LAS FARC-EP

Desde el año 1982 se ha intentado llevar a cabo diálogos formales e informales con las FARC-EP para lograr un marco de negociación con esta guerrilla. Todos los presidentes, desde Belisario Betancur hasta Juan Manuel Santos, en algún momento plantearon políticas de acercamiento con este

grupo armado (Pizarro, 2017; Ríos, 2021a), si bien hubo tres intentos formales que, previos a los diálogos de La Habana que transcurrieron entre 2012 y 2016, terminaron fracasando.

En primer lugar, en 1984 el presidente Belisario Betancur consiguió suscribir los Acuerdos de La Uribe. Estos implicaban varias cuestiones que destacar: a) se reconocía la impronta política de la guerrilla y se aceptaban las condiciones estructurales de la violencia como un fenómeno explicativo del conflicto armado (Ríos, 2021a); b) se acordaba un cese de las hostilidades de carácter bilateral y se consiguió que las FARC-EP condenasen actos como el secuestro; finalmente, c) se aceptaba la creación de un partido político, la Unión Patriótica, que debía favorecer el tránsito de las armas a las urnas y que obtuvo importantes resultados electorales (Sánchez y Chacón, 2003).

Empero, el auge del fenómeno paramilitar, la ausencia de garantías para el cumplimiento de los compromisos adquiridos, la continuidad de la violencia y las tensiones en las relaciones cívico-militares terminaron imposibilitando cualquier avance (Illera y Ruiz, 2018). De ello dan buena cuenta, por ejemplo, las siguientes palabras de Iván Márquez, antiguo comandante de las FARC-EP, al ser preguntado por ello:

Un primer esfuerzo, grande, serio, que hicimos fueron los diálogos de La Uribe [...] no se llegó a ninguna conclusión a pesar de que si el Gobierno hubiera llegado a esos acuerdos, las FARC se habrían, seguramente, desmovilizado [...]. Se vino el paramilitarismo. Nosotros, para aquella época nos habíamos convertido en plataforma de lanzamiento de una organización política que se llamaba la Unión Patriótica. Esa la acabaron. Más de 5000 muertes (entrevista personal. Excomandante de las FARC, miembro del Secretariado y jefe del Equipo Negociador de las FARC-EP en La Habana. Organización de Estados Iberoamericanos, Bogotá. Marzo de 2017).

En segundo lugar, hay que destacar los diálogos de Caracas y Tlaxcala producidos durante el Gobierno de César Gaviria. A estas conversaciones se incorporaron, igualmente, el ELN y el EPL, llegándose a identificar una hoja de ruta de diez puntos por negociar (Chernick, 2012). Desde el principio se observó la escasa disposición por dialogar de parte de unas guerrillas que carecían de incentivos, habida cuenta del auge de las fuentes de financiación ilícita, la importante tendencia de crecimiento y acumulación de recursos y la notable debilidad institucional del Estado (Pécaut, 2008). Finalmente, algo similar sucedió con el proceso del Caguán, entre 1999 y 2002, en la presidencia de Andrés Pastrana. Tras 1139 días de aparente diálogo no se llegó, ni siquiera, a abordar el primer punto de los doce que conformaban la agenda de negociación. Sobre todo porque durante este tiempo, las FARC-EP se aproximan a los ochenta frentes de guerra

y los 18000 combatientes, además de disponer de una zona de distensión de 42000 km² que contribuyó a su fortalecimiento durante el aparente diálogo de paz (Ríos, 2021a). Razones todas por las que el proceso de diálogo resultaba impracticable y llevaba a la guerrilla a concebir como plausible una victoria militar sobre el Estado, como evidencian las siguientes palabras de la excomandante de las FARC-EP, Elda Neyis Mosquera, alias *Karina*:

Hacia 1998 en las FARC seguíamos pensando en tomar el poder por las armas. El Secretariado era consciente de ello. De hecho, cuando nos sentamos con Pastrana en el Caguán estábamos cerca del golpe final. Todo aquello fracasa, pero los guerrilleros lo entendieron mal. Empezaron muchos a darse al crimen y al narcotráfico sin ser conscientes de que podíamos en ese momento ganar la guerra. Se relajaron. De hecho, les decíamos que no se trataba de negociar nada. Era un dialogo pues nosotros éramos más fuertes (entrevista con Elda Neyis Mosquera, *Karina*. Excomandante del Frente 47 de las FARC. Carepa, Antioquia. Mayo de 2015).

El proceso que comienza a finales de 2012 en Oslo bajo la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018) vendría a ser el cuarto intento formal de diálogo, aunque, a diferencia de los anteriores, es el que verdaderamente conseguiría desactivar el conflicto con esta guerrilla. En primer lugar conviene destacar que, de manera diferente a los anteriores tres intentos, las FARC-EP llegaban en un claro proceso de debilitamiento, producto del profundo desgaste al que habían sido sometidas durante los ocho años de la PSD (Echandía y Cabrera, 2017). Es decir, entre principios y finales de la primera década del siglo XXI, la guerrilla reduce a más de la mitad su número de efectivos y presencia territorial (ODHDIH, s. f.), mientras que las capacidades militares del Estado se encuentran claramente fortalecidas.

También hay que destacar un cambio con respecto a las relaciones diplomáticas con los vecinos regionales. Primero, porque tras ocho años de tensas relaciones entre Colombia, Venezuela y Ecuador, desde su llegada a la presidencia en agosto de 2010 Santos dedica lo primeros esfuerzos a normalizar las relaciones con Caracas y Quito, concededor de que devienen como socios estratégicos fundamentales en cualquier marco posible de negociación (Santos, 2019). Igualmente, en parte porque a lo largo de los últimos años el conflicto armado interno había experimentado una tendencia de *periferialización* (Ríos, 2016), de manera que los departamentos colombianos en la frontera ecuatoriana (Nariño, Putumayo) o venezolana (Arauca, Norte de Santander) se habían convertido en escenarios de intensificación de la violencia guerrillera y de enquistamiento territorial del conflicto.

Además de las mejores relaciones de vecindad y la condición de derrota estratégica, que no militar, de las FARC-EP, hay quienes consideran que un

factor adicional para entender el buen puerto de las negociaciones se debe al cambio generacional experimentado en parte de la comandancia de la guerrilla. Es decir, entre los nuevos dirigentes había varios que habían cursado estudios universitarios y, asimismo, se apreciaba un menor dogmatismo del que exhibían los otrora *Manuel Marulanda*, *Mono Jojoy* o *Raúl Reyes*. De hecho, de los siete miembros del Secretariado que habían sido seleccionados en la VIII Conferencia Guerrillera de 1993, tan solo llegan vivos dos: Rodrigo Londoño Echeverri *Timochenko* y Luciano Marín Arango *Iván Márquez* (Ríos, 2021b).

De otra parte, ha de tenerse igualmente en consideración el talante negociador de Juan Manuel Santos, que ya en 2010, y desmarcándose de su predecesor, señalaba que «la puerta del diálogo no está cerrada con llave. Yo aspiro, durante mi gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos» (Santos, 2019:184). Así, una de las primeras muestras de esa propensión al consenso fue, precisamente, reconocer la existencia de conflicto armado en el país, en unos términos similares a los que, previamente, había hecho la Corte Constitucional, y entender que las guerrillas, a diferencia de lo que proponía Álvaro Uribe, eran un actor político.

Bajo estas circunstancias se aprobó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y el concepto de víctima vigente por la Ley de Justicia y Paz se extendió para conferir mayores garantías y protección, reconociendo como víctima también a aquellas que provenían de la acción del Estado. De la misma manera, se conformaron enfoques diferenciales para los pueblos indígenas (Decreto Ley 4633 de 2011), el pueblo *rom* (Decreto 4634 de 2011) y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto Ley 4635 de 2011). Igualmente, se creó una arquitectura institucional que diese robustez a este tipo de política pública, creándose la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

También ha de destacarse la aprobación del Acto Legislativo 1 de 2012, que negociado con las FARC-EP tenía como prioridad la inclusión de la justicia transicional en el cuerpo constitucional colombiano, sirviendo como soporte para el futuro proceso de paz con la guerrilla —en tanto que generaba confianza para el diálogo y facilitaba el impulso para un buen inicio de las conversaciones—. Por último, queda señalar que tales conversaciones transcurrieron a lo largo de cuatro etapas: a) una fase informal que tuvo lugar en 2010 y 2011; b) una fase exploratoria que transcurrió entre 2011 y 2012; c) una fase de negociación formal, que se desarrolló entre 2012 y 2016 y, finalmente, d) una fase de implementación, que comenzó desde la firma del Acuerdo de Paz, el 24 de noviembre de 2016, y que se mantiene en la actualidad (Bermúdez, 2021)

Más allá de las dificultades, el resultado del «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera» resolvía seis elementos especialmente nucleares a la hora de poner fin a la violencia, pero, sobre todo, en cuanto a superar las condiciones estructurales, simbólicas y culturales que durante décadas soportaron la violencia en Colombia. De esta manera, los elementos más destacados sobre los que gravitaba el Acuerdo eran: a) reforma rural integral; b) participación política; c) fin del conflicto; d) solución al problema de las drogas ilícitas; e) víctimas, y f) implementación, verificación y refrendación (Ríos, 2017). Aspectos que, como sostenía el Alto Comisionado de Paz, Sergio Jaramillo, eran la base nuclear de la violencia, de acuerdo con las siguientes palabras:

Aquí tenemos el propósito de terminar el conflicto armado histórico, que es la pretensión de este proceso. No solo es una negociación con las FARC; es cerrar el conflicto armado histórico. Los acuerdos tienen que ir más allá para asentar las bases de esa paz estable y duradera que es lo que dice el Acuerdo Final. Contribuir a una paz estable y duradera. ¿Cómo se construye la paz estable y duradera? Ahí el asunto no solamente es identificar una serie de temas que garanticen la no repetición del conflicto histórico, que es objetivo de este proceso, que tiene un fin superior de no repetición, así como crear oportunidades para los campesinos que no terminen reclutados por grupos armados, creando bienestar. Es, sobre todo, dar una respuesta más inteligente al problema de los cultivos ilícitos y responderles a las víctimas (entrevista personal. Alto Comisionado para la Paz. Bogotá. Febrero de 2017).

En todo caso, y para conferir al Acuerdo un mayor elemento de legitimidad, conviene recordar que se planteó una consulta plebiscitaria que, en realidad, sirvió mayormente para polarizar política y socialmente al país y dejar consigo un resultado inesperado, por el cual el 50,2% de los votantes optaba por rechazar lo comprometido con la guerrilla (Basset, 2018). Un punto de inflexión que obligó a renegociar y redefinir hasta 58 de las 60 peticiones que realizaron los opositores al Acuerdo de Paz (Santos, 2019), y que permitió su firma definitiva en noviembre de 2016, en las instalaciones del Teatro Colón en Bogotá.

V. DIFERENCIAS ENTRE LOS ACUERDOS CON LAS AUC Y LAS FARC-EP

Realizada la contextualización de ambos procesos de negociación, en las siguientes páginas se propone un análisis comparado entre los aspectos más destacados de la negociación llevado a cabo con los grupos paramilitares y la desarrollada con las FARC-EP. De esta manera, se identifican hasta veinte

variables diferentes que permiten, con posterioridad, desarrollar un marco analítico que tenga a la justicia transicional como principal categoría de reflexión.

1. DURACIÓN DEL PROCESO

El proceso de negociación con las AUC se desarrolló a lo largo de dos años y medio que, igualmente, fue el tiempo en el que transcurrió el total de las desmovilizaciones. A lo largo de 37 actos dispersos de desmovilización, que comenzaron el 25 de noviembre de 2003 con la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara en Medellín (Antioquia), la fase de desarme finalizó el 30 de abril de 2006 con la entrega de armas de los frentes Paravandó y Dabeiba del Bloque Élmer Cárdenas en Turbo (Medellín). Por su parte, el diálogo con las FARC-EP transcurrió, *stricto sensu*, entre finales de 2012 y finales de 2015, a lo largo de 51 ciclos de conversaciones. De otra parte, el proceso de entrega de armas y reincorporación a la vida civil comenzó el 1 de diciembre de 2016 y concluyó ocho meses y medio después, el 14 de agosto de 2017, a lo largo de un total de 27 zonas rurales.

2. JUSTICIA: INVESTIGACIÓN Y PROCESAMIENTO

La Ley de Justicia y Paz cobijaba a miembros de las AUC, al tiempo que permitía la desmovilización total o parcial de otros grupos armados. Civiles ajenos a este tipo de estructuras, así como agentes del Estado y miembros de la fuerza pública quedaban al margen de este marco normativo. Todo lo contrario, el Acuerdo con las FARC-EP dispone de una cobertura sustancialmente más amplia, pues permite albergar a miembros de la guerrilla, pero también integrantes de la fuerza pública y terceras personas implicadas en conductas cometidas en contextos de protesta social o disturbios internos —siempre que se sometan voluntariamente a la justicia—.

Conviene precisar de qué modo la Ley de Justicia y Paz nunca contempló la creación de un tribunal extraordinario de justicia transicional, operando en términos estrictamente retributivos. Así, se intentaba lograr los compromisos de justicia, verdad y reparación a través del proceso penal. *Sensu contrario*, el Acuerdo con las FARC-EP, a través de la Jurisdicción Especial para la Paz integra un elemento puramente restaurativo, tanto por medio de un tribunal transicional como recurriendo a un sólido sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.

3. SANCIONES

El acuerdo con los grupos paramilitares establece privación de libertad generalizada de entre cinco y ocho años a cumplir en establecimientos penitenciarios

ordinarios, tanto de Colombia como del exterior. Con las FARC-EP se establecen tres tipos de sanciones. Primero, la sanción restaurativa y reparadora del daño, la cual prevé penas de privación de libertad entre cinco y ocho años en establecimientos no carcelarios para los delitos graves, y de dos a cinco años para quienes tuviesen una responsabilidad indirecta en la realización de delitos. Sea como fuere, todo beneficio jurisdiccional está sujeto al reconocimiento de la responsabilidad antes de la sentencia. De lo contrario, se continúa con un proceso adversarial que prevé penas de prisión de hasta veinte años.

4. AMNISTÍAS E INDULTOS

La Ley de Justicia y Paz no preveía ningún tipo de amnistías e indultos, aunque sí se aplicaron reducciones de condena para quienes contribuyeron a la verdad. Empero, en el caso de las FARC-EP, este tipo de beneficios penales se han aceptado siempre que sea para delitos políticos y conexos, de una manera generalizada, pero no extensible en ningún caso para los crímenes de guerra y lesa humanidad que rigen por el Estatuto de Roma. Así, con fecha a diciembre de 2020, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) había concedido un total de 275 amnistías y desestimado otras 1827 peticiones (Jurisdicción Especial para la Paz, 2020).

5. APLICACIÓN DE LA JUSTICIA

Inicialmente con los grupos paramilitares se trabajan casos individuales. Dada la cantidad y magnitud de estos, la Ley 1592 de 2012 permitió la priorización y juzgamiento de los delitos más graves. En cuanto a las FARC-EP se optó también por criterios de selección y priorización, trabajando sobre los casos más graves y representativos del conflicto. Así, cabe destacar, entre otros, el *001*, iniciado el 6 de julio de 2018 sobre la retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP; el *003*, iniciado el 17 de julio de 2018, sobre las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado; o el *007*, iniciado el 6 de marzo de 2019, sobre reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado colombiano.

6. EXTRADICIÓN

En un primer momento fue desestimada para los integrantes de las AUC, aunque algunos de sus comandantes terminaron extraditados a Estados Unidos arguyéndose que seguían delinquirando desde la cárcel, tal y como era el caso de Salvatore Mancuso, Rodrigo Tovar Pupo *Jorge 40*, Diego Fernando

Murillo *Don Berna*, Hernán Giraldo *Pablo Sevillano*, Francisco Javier Zuluaga *Gordo Lindo* o Ever Veloza *HH*, entre muchos otros. En relación con la guerrilla, la extradición quedó descartada *ab initio* para miembros de esta organización y sus familiares, así como para delitos cometidos durante o relacionados con el conflicto armado, incluido el narcotráfico, que terminó siendo concebido como delito conexo al delito político. En todo caso, con datos de la JEP a diciembre de 2020, se había concedido una extradición, otra había resultado denegada y siete más se encuentran en trámite.

7. SENTENCIAS

La primera sentencia condenatoria para integrantes de las AUC tuvo lugar cuatro años después de la entrada en vigor la Ley de Justicia y Paz. De este modo, 4900 exparamilitares fueron postulados, de manera tal que para finales de 2020 había un total de setenta sentencias condenatorias que afectaban a 588 antiguos integrantes de este grupo. Tales condenas, en realidad, responden a 9929 actos ilícitos que suponía reconocer a un total de 38 000 víctimas (López Morales, 2020). Unas cifras que, de otra parte, implican que apenas el 1,8 % de los desmovilizados de las AUC fueron condenados, a pesar de que la Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía de Colombia había llegado a registrar hasta 238 000 actos ilícitos imputables al paramilitarismo. En cuanto al proceso con las FARC-EP, aún no se han dictado sentencias para los *macrocasos* que trabaja la JEP, aunque para diciembre de 2020 se habían registrado un total de 35 703 decisiones judiciales. De igual forma, 12 678 personas han suscrito actas de compromiso y sometimiento a la justicia, de las cuales el 77,1 % son integrantes de las FARC-EP, 21,9 % integrantes de la fuerza pública y el 1 % restante conformado por agentes del Estado y civiles (Jurisdicción Especial para la Paz, 2020).

8. PRESUPUESTO

A pesar de la disparidad en cuanto al volumen de trabajo, alcance y significado del andamiaje transicional, la Ley de Justicia y Paz se dotaba de un presupuesto, nada desdeñable, de 1,1 billones de pesos colombianos, mientras que la JEP, en el marco del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, apenas lo hace con 208 000 millones de pesos, lo que supone cinco veces menos de dotación presupuestaria (Contraloría General de la República, 2017).

9. RECONOCIMIENTO DE VÍCTIMAS

Mientras que en los primeros seis años de funcionamiento de la Ley de Justicia y Paz se reconocieron un total de 2865 víctimas, la JEP en menos

de tres años de vigencia ha conseguido reconocer a 3286 víctimas individuales y otras 300 000 en sujetos colectivos concebidos igualmente como víctimas.

10. VERDAD, VERDAD EXTRAJUDICIAL Y RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDADES

Bajo el propósito de garantizar la verdad plena de los actos de violencia perpetrados por los grupos armados, en lo que respecta a las AUC la normativa reconocía como principales instrumentos a las versiones libres de los integrantes del paramilitarismo, así como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y el Grupo de Memoria Histórica adscrito a este. De otro lado, en relación con las FARC-EP, se partió del trabajo de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, la cual estuvo formada por doce académicos y dos relatores, escogidos a partes iguales por guerrilla y Gobierno, cuyo propósito era el de ofrecer explicaciones sobre las causas y evoluciones del conflicto armado en Colombia. También hay que destacar la labor de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, cuyo cometido a lo largo de tres años ha sido el de problematizar sobre los factores asociados a la persistencia de la violencia, aparte de la misma JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

VI. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En el caso de las AUC nunca se aceptó que hubiera estatus político alguno; incluso la Corte Suprema negó la relación de sus delitos conexos con el ámbito político. Todo lo contrario a lo sucedido con las FARC-EP, que desde el inicio dispusieron al menos de cinco representantes a la Cámara y cinco senadores por dos mandatos sucesivos de cuatro años, y susceptibles de ampliarse si, finalmente, obtenían el respaldo electoral suficiente. Sea como fuere, respecto de aquellos que sea condenados por la JEP será el tribunal transicional el que decida si los condenados pueden o no participar en política.

1. PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO DE DIÁLOGO

Nuevamente, en el caso de las AUC no hubo presencia alguna de las víctimas, de manera que su participación en el proceso quedó reducida a los juicios orales. No obstante, y como se apuntaba previamente, un primer paso sí que estuvo presente fue la nueva definición de víctima, muy alejada de la noción previa, arraigada a la concepción básica del derecho penal. Del lado de las FARC-EP sí que ha habido una mayor participación de parte de los

colectivos de víctimas. Así, cinco delegaciones de representaciones de todas las víctimas estuvieron en La Habana mientras se negociaba el punto quinto del Acuerdo. Además, se realizaron diferentes foros regionales y nacionales de víctimas en donde las estimaciones de participación superaron las 3500 personas con el propósito, aparte de reconocer y dignificarlas, de recoger propuestas sobre las necesidades de una política pública de reconciliación integral en Colombia (Brett, 2017).

2. PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS MILITARES

Si bien en el proceso con las AUC las fuerzas militares estuvieron ausentes, no sucedió lo mismo con el proceso con las FARC-EP. Primero, porque en la delegación del equipo negociador se encontraban tanto Jorge Enrique Mora, general retirado del Ejército, como Óscar Naranjo, general retirado de la Policía. Además, porque en la negociación del punto tercero, relativo al fin del conflicto, se creó *ad hoc* el Comando Estratégico de Transición (COET), el cual estuvo formado por generales de los diferentes cuerpos de las fuerzas militares a la vez que firmemente apoyado por Naciones Unidas.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las negociaciones entre el gobierno de Álvaro Uribe y la comandancia de las AUC se realizaron al margen de la ciudadanía, aunque se tiene constancia de que entre julio y diciembre de 2004 hubo presencia de ciertas personalidades y organismos, como una comisión de la embajada de Estados Unidos en Colombia, representantes de UNICEF, la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, la OEA, el cabildo indígena Kancuamo, algunos obispos y miembros de la Iglesia, además de un contingente de veinticinco congresistas y representantes de ciertos sectores económicos, sociales y políticos del departamento de Magdalena (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2005). En todo caso, no hay información veraz sobre sus resultados e impactos en el diálogo con los paramilitares. Finalmente, en el caso del proceso con las FARC-EP, entre 2012 y 2014 se recibieron un total de 9.306 propuestas relacionadas con la agenda, además de 27 000 aportaciones que fueron remitidas a través de diferentes formularios físicos y virtuales. Sin embargo, tampoco se tiene constancia de cuánto de todo ello terminó integrado en el Acuerdo (Brett, 2017).

4. CESE DE HOSTILIDADES

En el caso de las AUC, aunque se planteó, nunca se cumplió, tal y como lo muestran los impactos de la violencia paramilitar, especialmente entre 2003

y 2005. Asimismo, con las FARC-EP la negociación transcurrió a lo largo de cuatro años sin interrupciones en el desarrollo de las hostilidades más allá de ceses puntuales de la violencia. No obstante, sí que resulta notorio la reducción de las acciones armadas, en tanto que en lo que respecta a las FARC-EP, si estas protagonizaban hasta 824 actos violentos en 2012, tres años después, en 2015, apenas eran 94 (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, s. f.).

5. REFRENDO Y LEGALIZACIÓN DE LOS ACUERDOS

El Acuerdo con las AUC a través de la mencionada Ley de Justicia y Paz fue refrendado por el Congreso colombiano y la Corte Constitucional a través de la Sentencia C370/06, la cual aceptaba la legalidad constitucional de la norma, aunque con algunos ajustes y transformaciones. En relación con el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, antes que nada, se intentó un referendo plebiscitario el 2 de octubre de 2016, en el cual el 50,2% de los colombianos votó en contra del Acuerdo. Así, tras acogerse numerosas reformas y peticiones de los opositores, una segunda versión resultó suscrita en noviembre de 2016. En el Congreso el Acuerdo obtuvo 205 votos a favor y ninguno en contra, en tanto que el principal partido opositor, el Centro Democrático, finalmente se abstuvo. Igualmente, la Corte Constitucional respaldó unánimemente el Acuerdo además del Acto Legislativo que lo protege jurídicamente para los siguientes tres períodos presidenciales. En todo caso, a nivel internacional el compromiso firmado entre Gobierno y FARC-EP fue depositado en el Consejo Federal Suizo de Berna y entregado a Naciones Unidas.

6. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EX NOVO

Desde la Ley de Justicia y Paz, y a efectos de transformar la violencia producida por parte del paramilitarismo, se sirvió de la Unidad Nacional de Fiscalías para Justicia y Paz, el Sistema de Defensoría Pública para los Postulados y la Procuraduría Judicial para la Justicia y Paz. Además, se constituyó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, el Grupo de Memoria Histórica y las Comisiones Regionales para la Sustitución de Bienes, aparte del Fondo de Reparación para las Víctimas. De otro modo, en cuanto al proceso desarrollado con la guerrilla, el resultado fue la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

7. ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL

Mientras que con las AUC el único apoyo al proceso de paz fue el proveniente de la MAPP perteneciente a la OEA, con las FARC-EP la internacionalización fue diferente. Cuba y Noruega hicieron las veces de países garantes, mientras que Chile y Venezuela hacían las veces de acompañantes. Aparte, desde Naciones Unidas se creó una misión especial de seguimiento y verificación con el apoyo unánime del Consejo de Seguridad, y actores como la Unión Europea respaldaron desde el inicio los avances del proceso.

8. DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN

Inicialmente, se desmovilizaron más de 30 000 integrantes de las AUC, de manera que, tras quince años de vigencia, 16 539 terminaron todo el proceso de reintegración y 1 606 siguen aún en el proceso. Es decir, 12 626 personas o están ausentes o se retiraron del mismo o fallecieron. Por su parte, las FARC-EP desmovilizaron un total de más de 13 000 efectivos, de los cuales un 94 % continúa en activo en el proceso de reincorporación a la vida civil (Agencia para la Reincorporación y Normalización, 2019).

9. ARMAS Y BIENES ENTREGADOS

En el proceso con los paramilitares se entregaron un total de 13 554 armas largas, 2 780 armas cortas, 1 230 armas de acompañamiento y 12 580 granadas, además de más de 2,6 millones de municiones (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006). Por su parte, las FARC-EP entregaron 8 994 armas individuales, 509 armados colectivos de combate y 1,8 millones de municiones para armas ligeras. Asimismo, la guerrilla entregó 38 toneladas de explosivos, 11 015 granadas de mano y 4 370 municiones de mortero. En lo que respecta a bienes entregados, las AUC se deshicieron de 59 inmuebles urbanos, 149 automotores y 3 aeronaves. En todo caso, el material entregado por las FARC-EP fue sustancialmente mayor, conformado por 211 4 millones de pesos en efectivo, 450 000 dólares, 255 kilogramos de oro, 229 semovientes, 134 carreteras y 8 bienes inmuebles. Además, se entregaron 1 546 muebles, enseres y equipos (Naciones Unidas, 2017).

VII. DISCUSIÓN

El análisis comparado de los procesos adelantados con los paramilitares y las FARC-EP, como se puede observar, muestran diferencias sustanciales que

van más allá de las presentadas con anterioridad. A continuación, y a modo de discusión, se presentan cuatro tesis con las que intentar contribuir al estudio académico de la justicia transicional y de los procesos de paz en Colombia.

En primer lugar, es evidente que los contextos nacionales e internacionales jugaron un papel muy importante en cada negociación. La postura del Gobierno de Álvaro Uribe frente al conflicto armado tuvo eco en el contexto global de lucha antiterrorista, fuertemente influido por las consecuencias que dejaron consigo los atentados del 11-S y, en particular, en el código geopolítico desplegado por Bogotá y Washington. La prioridad de la comunidad internacional, y en especial de Estados Unidos, era combatir a Al-Qaeda y a sus redes transnacionales, de manera que los diálogos con los paramilitares no contaron, ni mucho menos, con el mismo escrutinio que se dispuso con las FARC-EP. De hecho, durante el proceso de diálogo dispuesto por Álvaro Uribe, el único actor internacional que legitimó regionalmente el proceso fue la Organización de Estados Americanos.

De este modo, un eventual diálogo con estas mismas condiciones para un proceso con las FARC-EP era impensable, no solo porque el contexto internacional era más garantista en materia de DDHH y DIH, sino porque la opinión de los colombianos sobre las FARC-EP era mayoritariamente desfavorable, por encima de los 97 puntos porcentuales entre 2002 y 2015 (Gallup, 2019). Además, la Corte Penal Internacional tenía puesta su atención en Colombia, en tanto que desde 2004 comenzó un examen preliminar en el país a efectos de observar su grado de cumplimiento con respecto a las normas humanitarias internacionales. Incluso países como Cuba o Venezuela, que mostraron públicamente sus simpatías con las FARC-EP, comenzaron a cuestionar muchas de sus prácticas, como era el caso del secuestro. Es decir, todos estos factores hicieron que la negociación con las FARC-EP contara con mayores instrumentos de control y vigilancia de parte de la presidencia de Barack Obama, la Unión Europea o Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad llegó a aprobar hasta cinco misiones para acompañar el cese de hostilidades, la dejación de armas y la reincorporación de excombatientes a la vida civil.

De otro lado, la negociación con los paramilitares fue un proceso que se llevó a cabo no entre enemigos directos, pero tampoco entre simpatizantes confesos. Tal vez quien mejor define esta situación es Ljodal (2002), quien describe el paramilitarismo como una organización armada al margen del Estado, pero que no necesariamente se ha de oponer a él. Si bien la decisión por encontrar una salida a su situación pudo estar influida por la presión que ejerció los Estados Unidos para la extradición de sus máximos líderes, la verdad es que las AUC encontraron en el Gobierno de Álvaro Uribe una

ventana de oportunidad política para obtener un acuerdo de máximos. Esto es, con penas y castigos de escasa relevancia, favorecidos por el amplio respaldo político institucional con el que contaban en el Congreso, y en donde no existieron condiciones con respecto a embargos económicos o exigencias con respecto a unos mínimos de contribución a la verdad. A tal efecto, el Gobierno se aprovechó del amplio respaldo popular del que gozaba y de los excelentes resultados militares en la lucha contra las guerrillas que provenían de la PSD para así desarmar un grupo armado que podía ser incómodo en el futuro. De esta manera, los diálogos terminaron concentrándose exclusivamente en el tema de justicia y no en una agenda amplia que buscara resolver los problemas de las zonas marginadas del país, más golpeadas por la violencia.

Diferente fue lo que sucedió con las FARC-EP, en cuyo Acuerdo sí había una distinción clara entre lo que suponía ser un grupo armado alzado en armas y, por otro lado, el Estado en su máxima expresión político-institucional. Prueba de ello fue el reconocimiento de un conflicto armado interno y, por ende, la consideración de la guerrilla como actor político. Igual sucede con el alcance de la agenda de seis puntos que fue finalmente suscrita. Seis puntos entre los cuales se aspiraba a resolver problemas y necesidades directamente asociados a la violencia como las víctimas, la entrega de armas o el narcotráfico, e igualmente aspectos estructurales como el fortalecimiento de la democracia colombiana o la inversión sobre la geografía más afectada por décadas de conflicto armado.

En tercer lugar, la voluntad de las partes es también un aspecto para destacar. La predisposición al diálogo deja ver, por un lado, el proceso de maduración de un conflicto armado y, por otro, la posición de poder y los intereses de los actores intervinientes. En consonancia con lo anterior, las AUC y el Gobierno de Álvaro Uribe aprovecharon la coyuntura política para obtener un acuerdo que beneficiara claramente los intereses de ambas posiciones. Una muestra de ello fue, por ejemplo, el proyecto de ley de alternabilidad penal, que se propuso antes de negociar y que terminaba siendo una legislación a todas luces benévola con los crímenes perpetrados por el paramilitarismo. Y aunque esta ley finalmente no prosperó, tampoco la Ley de Justicia y Paz exigió demostrar el carácter político de las AUC.

La voluntad de negociar de las FARC-EP y del Gobierno de Juan Manuel Santos bebía de otras fuentes (Ríos *et al.*, 2021). La guerrilla, que venía de lograr sus máximos triunfos militares en los años noventa, sufrió un proceso de debilitamiento de sus estructuras y de derrota estratégica en el nuevo milenio. Sus principales líderes habían muerto y estaban replegados en zonas fronterizas con Ecuador y Venezuela. En apenas ocho años, entre 2002 y 2010, había perdido la mitad de su número de combatientes y su control territorial, aparte de haber experimentado la desmovilización nada desdeñable

de 15 000 efectivos. La nueva comandancia era menos dogmática que la anterior y el contexto internacional resultaba menos favorable. A su vez, por las propias transformaciones territoriales de la violencia, al Estado le resultaba cada vez más difícil intervenir sobre escenarios altamente periféricos y fronterizos, de manera que el conflicto armado transitaba por lo que en la literatura especializada se conoce como un «estancamiento mutuamente doloroso» (*mutually hurting stalemate*) (Touval y Zartman, 1985).

El propio Juan Manuel Santos supo interpretar este momento de las FARC-EP y trató de favorecer un escenario de negociación política, cambiando por completo el discurso político y aceptando públicamente la existencia de un conflicto interno en el país, hasta el punto de promover la Ley de Víctimas 1448 de 2011 y el Marco Jurídico para la Paz de 2012, entre otros dispositivos normativos. Además, reorientó las relaciones diplomáticas con sus vecinos e instó a la comunidad internacional para que apoyase el nuevo proceso de paz que se comenzaba a preparar, habida cuenta de que se consideraba que la opción de la violencia había llegado a un punto de mutuo empate negativo, sin atisbo de superación.

Por último, queda mencionar dos aspectos especialmente relevantes: la oposición a los acuerdos y el espíritu jurídico de estos. Quienes se manifestaron en contra de la Ley de Justicia y Paz fueron, principalmente, sectores políticos alternativos, colectivos de abogados y defensores de derechos humanos además de numerosos movimientos de víctimas. Las AUC y el Gobierno de Álvaro Uribe, pero también una amplia parte de la sociedad colombiana, compartían la idea del enemigo común que eran las guerrillas, entendiendo que el paramilitarismo, en realidad, era un problema menor para el Estado. Claro está, la magnitud de la confrontación con la guerrilla en ese momento era sustancialmente mayor, como igual lo era la popularidad del presidente, quien en 2006 resultó reelegido en primera vuelta con más del 60 % de los votos —lo que indirectamente fortalecía al acuerdo con las AUC—.

Sensu contrario, la oposición al Acuerdo con las FARC-EP resultó ser mucho más fuerte. Primero, porque la popularidad de Juan Manuel Santos cuando se suscribe el Acuerdo en 2016 es muchísima menor (próxima al 30 %), y después por la movilización en contra del mismo que motivaron los expresidentes Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, además de algunas de las figuras de referencia del conservatismo colombiano, como Marta Lucía Ramírez o Alejandro Ordóñez. Fruto de lo anterior es que el plebiscito de octubre de 2016, tras imponerse por un margen mínimo, en realidad dejó consigo una sociedad civil altamente fracturada, a la vez que un Acuerdo fuertemente cuestionado —más si cabe tras la llegada de Iván Duque a la presidencia en 2018—.

VIII. CONCLUSIONES

Antes de los acuerdos con las AUC y las FARC-EP se suscribieron cinco procesos de paz con otros grupos armados como el M-19, el EPL o la guerrilla indigenista Quintín Lame, entre otros. Es decir, dicha experiencia colombiana lo que viene a mostrar es la ocurrencia, en todo caso, de acuerdos parciales, de manera que mientras se negocia con ciertos actores ilegales otros se mantienen alzados en armas.

Las negociaciones con los paramilitares fueron el primer esfuerzo por integrar mecanismos, aunque fuesen de mínimos, para el reconocimiento y la satisfacción de los derechos de las víctimas. A grandes rasgos, y como se ha podido observar a lo largo de estas páginas, se trató de un proceso de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes a través de una agenda enfocada exclusivamente en el componente de justicia, y que fue mejorada gracias a la intervención de la Corte Constitucional. No obstante, tras más de quince años de aquella Ley de Justicia y Paz existen aún grandes deudas con las víctimas colombianas, como evidencian, por ejemplo, las escasas 70 sentencias condenatorias a 588 paramilitares por razón de 9929 delitos que dejaron consigo un total de 38 000 víctimas. En otras palabras, los condenados equivalen al 1,8 % del total de desmovilizados, aun cuando más de 200 000 fueron los crímenes cometidos por el paramilitarismo según la Fiscalía General de la Nación.

El Acuerdo con las FARC-EP es más generoso y ambicioso en materia de justicia transicional, en parte por el desarrollo de este campo desde 2005, con prominentes avances durante los dos gobiernos de Juan Manuel Santos. No obstante, han pasado casi cinco años desde la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla y si bien se han cumplido algunas de sus disposiciones, numerosos aspectos críticos de la implementación, como la reforma rural integral, la reparación a las víctimas o las medidas que buscan ampliar la democracia presentan muy escasos avances cuando no retrocesos (Instituto Kroc, 2021).

Tanto un proceso como otro evidencian, por un lado, la asimetría del avance de la justicia transicional en Colombia y, por otro, muestran el peso importante que a tal efecto representan el contexto nacional e internacional y la voluntad política de los gobernantes implicados. En los dos casos, igualmente, ha terminado primando el componente político sobre el jurídico, de manera que se pondera la búsqueda de la paz con respecto a los derechos de las víctimas y la justicia, si bien toda fuente última de los derechos fundamentales acaba dependiendo directamente del sentido político en el que se inscribe cada proceso de paz.

Este ejercicio de análisis comparado, por tanto, permite observar las diferencias entre los procesos llevados a cabo con el paramilitarismo y las FARC-EP.

Sin embargo, para futuras investigaciones es posible, igualmente, indagar en marcos comparados de la misma experiencia colombiana, como los provenientes de los procesos con el M-19, el EPL o el PRT; pero también con prácticas regionales como las de Guatemala, El Salvador o Perú. En todas ellas será posible encontrar lecciones aprendidas, buenas prácticas y desaciertos que dotan a este objeto de estudio de posibilidades inagotables de estudio e investigación.

Bibliografía

- Agencia para la Reincorporación y Normalización. (2019). *ARN en cifras, febrero 2019*. Disponible en: <https://bit.ly/3715CBk>.
- Angarita, P. y Gallo, H. (2012). Discursos sobre el enemigo en el conflicto armado colombiano, 1998-2009. En P. Chambers y V. Espinal (coords.). *Conflicto armado: interpretaciones y transformaciones* (pp. 211-238). Medellín: Universidad de Medellín.
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, 241-265. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>.
- Bermúdez, A. (2021). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. Bogotá: Institute for Integrated Transitions (IFIT).
- Brett, R. (2017). *La voz de las víctimas en la negociación: sistematización de una experiencia*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cairo, H. (2018). *Las guerras «virtuosas» de George W. Bush: las transformaciones del territorio, de la soberanía y de los discursos geopolíticos en el siglo XXI*. Madrid: Trama. Disponible en: <https://doi.org/10.23071/j.ctvb6v6c9>.
- Caney, S. (2006). *Justice Beyond Borders: Political Theory*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019829350X.001.0001>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2012). *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá.
- Chernick, M. (2012). *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano*. Bogotá: Aurora.
- Collins, C. (2011). *Post-transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Contraloría General de la República (2017). *Tras 10 años de la Ley de Justicia y Paz y \$11 billones invertidos: tan solo se han condenado 195 postulados en 47 sentencias. Publicador de contenidos*. Bogotá.
- Cubides, F. (1998). De lo privado y de lo público en la violencia colombiana: los paramilitares. En J. Arocha, F. Cubides y M. Jimeno (comps.). *Las violencias: inclusión creciente* (pp. 66-91). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Daviaud, S. (2010). *L'enjeu des droits de l'homme dans le conflit colombien*. Paris: Karthala.
- De Greiff, P. (2006). Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos. En C. de Gamboa Tapias (ed.). *Justicia Transicional: Teoría y Praxis* (pp. 204-241). Bogotá: Universidad del Rosario.

- Dube, S. (2011). Transitional Justice Beyond Normative: Towards a Literary Theory of Political Transition. *International Journal of Transitional Justice*, 5 (2), 177-197. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijr004>.
- Echandía, C. y Cabrera, I. (2017). *Madurez para la paz*. Bogotá: Universidad Externado.
- Elster, J. (2004). *Closing The Books. Transitional Justice in Historical Perspectives*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511607011>.
- Franco, V. (2002). El mercenarismo corporativo y la sociedad contrainsurgente. *Estudios Políticos*, 21, 55-82.
- Gallup (2019). *Encuesta GallupPoll #134. Diciembre de 2019. Invamer. Investigación y Asesoría de Mercadeo*. Bogotá.
- García-Godos, J. y Andreas, O. K. (2010). Transitional Justice and Victims' Rights before the End of a Conflict: The Unusual Case of Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 42 (3), 487-516. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X10000891>.
- García Jaramillo, L. (2017). La paz en 1991. La configuración sociopolítica del proceso constituyente. En J. Giraldo y L. García (eds). *Entre dos paces: Colombia y Antioquia 1991-2016* (pp. 9-56). Medellín: Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico (EAFIT).
- Gaviria, J. (2005). *Sofismas del terrorismo en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Grodsky, B. (2009). Re-Ordering Justice: Towards A New Methodological Approach to Studying Transitional Justice. *Journal of Peace Research*, 46 (6), 819-837. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022343309340108>.
- Gutiérrez, L. (2021). *Las Sanciones en la justicia transicional restaurativa y los desafíos de la jurisdicción especial para la Paz en Colombia*. Bogotá: Ibáñez.
- Hamber, B. (2002). Dealing with the Past: Rights and Reasons: Challenges for Truth Recovery in South Africa and Northern Ireland. *Fordham International Law Journal*, 26, 1074-1094.
- Hansen, T. (2011). Transitional Justice: Toward a Differentiated Theory. *Oregon Review of International Law*, 13, 1-46.
- Hayner, P. (2002). *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203903452>.
- Illera, O. y Ruiz, J. (2018). Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de Paz. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20 (39), 509-533. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/araucaria.2018.i39.24>.
- Instituto Kroc (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá.
- Instituto Kroc (2021). *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del Covid-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*. Bogotá.
- Jaramillo, J. (2014). *Pasados y presentes de la violencia en Colombia: estudios sobre las comisiones de investigación (1958-2011)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Jurisdicción Especial para la Paz (2020). *Principales estadísticas, acumulado histórico*. Bogotá.
- Ljodal, T. (2002). El concepto de lo paramilitar. En *Las verdaderas intenciones de los paramilitares* (pp. 297-304). Bogotá: Intermedio.
- López, C. (2016). *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias*. Bogotá: Debate.

- López Morales, J. D. (2020). Las deudas y aciertos de Justicia y Paz, a 15 años de su creación. *El Tiempo*, 28-7-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3LL2MEt>.
- McAdams, J. (1997). *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. London: University of Notre Dame Press.
- Medina, C. (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Documentos Periodísticos.
- Melamed, J. (2017). Diferencias entre el modelo de justicia transicional aplicable a las FARC-EP y el aplicado a las Autodefensas Unidas de Colombia. *Izquierdas*, 32, 151-171. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-50492017000100151>.
- Mihr, A. (2017). An Introduction to Transitional Justice. En O. Simić (ed.). *An Introduction to Transitional Justice* (pp. 1-27). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315672649-1>.
- Minow, M. (1999). *Between Vengeance and Forgiveness, Facing History after Genocide and Mass Violence*. Boston: Beacon Press.
- Naciones Unidas (2010). *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*. New York.
- Naciones Unidas (2017). *Misión de la ONU finaliza actividades de inhabilitación del armamento de las FARC-EP*. Nueva York.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH) (s. f.). *Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia, 1998-2012 y 2015*. Bogotá.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2005). *Informe de la zona de ubicación en Santa Fe de Ralito, Córdoba*. Bogotá.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006). *Proceso de paz con las Autodefensas. Informe Ejecutivo*. Bogotá.
- Palacio, G. y Rojas, F. (1990). Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano. En G. Palacio (comp.). *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana* (pp. 69-104). Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA); CEREC.
- Pécaut, D. (2008). *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Norma.
- Peskin, V. (2008). *International Justice in Rwanda and the Balkans: Virtual Trials and the Struggle for State Cooperation*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790584>.
- Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro: historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Bogotá: Debate.
- Rawls, J. (1971). *Theory of Justice*. Boston: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674042605>.
- Rincón, T. (2010). *Verdad, justicia y reparación: la justicia de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ríos, J. (2016). La periferalización del conflicto armado colombiano, 2002-2014. *Geopolítica(s). Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, 7 (2), 251-275. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/GEOP.52270>.
- Ríos, J. (2017). El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía*,

- Política y Humanidades*, 19 (38), 593-618. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/araucaria.2017.i38.28>
- Ríos, J. (2021a). *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial*. Madrid: Sílex Ediciones.
- Ríos, J. (2021b). *Colombia (2016-2021). De la paz territorial a la violencia no resuelta*. Madrid: Catarata.
- Ríos, J., Hidalgo, M. y Medina, L. F. (2021). From Green to Ripe: The Dynamics of Peacemaking in Colombia (1998-2016). *Rationality and Society*, 33 (3), 282-312. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/10434631211024242>.
- Romero, E. (2021). La interacción de dos modelos alternativos de justicia. En L. Gutiérrez (coord.). *Las sanciones en la justicia transicional restaurativa y los desafíos de la jurisdicción especial para la paz en Colombia* (pp. 37-56). Bogotá: Ibáñez.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Planeta.
- Ronderos, T. (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Aguilar.
- Rúa, C. (2015). Los momentos de la justicia transicional en Colombia. *Revista de Derecho*, 43, 71-109.
- Ruiz, J. (2014). *La Ley de Justicia y Paz. Crónica de un fracaso bien planeado*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez.
- Sánchez, F. y Chacón, M. (2003). *Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el Control Local 1974-2002*. Documento de Trabajo del Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (CEDE), 33. Colombia: Universidad de Los Andes.
- Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Madrid: Península.
- Skaar, E. (2018). Transitional Justice for Human Rights: The Legacy and Future of Truth and Reconciliation Commissions. En G. Oberleitner (ed.). *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts* (pp. 1-21). Singapur: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-981-10-4516-5_15-1.
- Stan, L. y Nedelsky, N. (2013). *Encyclopedia of Transitional Justice*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139043182>.
- Teitel, R. (2003). Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, 16, 69-94.
- Teitel, R. (2014). *Globalizing Transitional Justice*. New York: Oxford University Press.
- Touval, S. y Zartman W. (1985). *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder: Westview Press.
- Uprimny Yepes, R., Saffon Sanín, M. P., Botero Marino, C. y Restrepo Saldarriaga, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición?: Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- Winter, S. (2013). Towards a Unified Theory of Transitional Justice. *International Journal of Transitional Justice*, 7 (2), 224-244. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijt004>.

INSTITUCIONES ISLÁMICAS EN BOSNIA-HERZEGOVINA Y ESPAÑA. DIFERENTES FORMAS DE POLITIZAR LA RELIGIÓN¹

Islamic institutions in Bosnia-Herzegovina and Spain.
Different ways of politicization of religion

ISAAC MARTÍN LUPIÁÑEZ

Universidad Loyola Andalucía

isaacmartinlupi@gmail.com

Cómo citar/Citation

Martín Lupiáñez, I. (2022).

Instituciones islámicas en Bosnia-Herzegovina y España. Diferentes formas de politizar la religión.

Revista de Estudios Políticos, 196, 227-251.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.08>

Resumen

El presente trabajo describe la actualidad institucional islámica de dos países diferentes en el panorama europeo. La trayectoria histórica e identitaria es crucial en el caso de Bosnia-Herzegovina, mientras que en el caso de España, la gestión del islam fue tratada desde el control estatal hacia una minoría religiosa. Sin embargo, ambas instituciones islámicas comparten la jerarquía y el orden en sus proyectos, a pesar de la lentitud y relativa novedad del caso español. Estas diversas realidades han producido dos modelos que conforman reseñables ejemplos de la variada gestión del islam europeo y su relación con los Estados modernos.

Palabras clave

Islam; instituciones islámicas; gestión del islam; Bosnia y Herzegovina; España.

¹ Este trabajo ha sido realizado durante una estancia de investigación de ocho meses en la Universidad Džemal Bijedić de Mostar, Bosnia y Herzegovina.

Abstract

The present work describes the Islamic institutional actuality of two different countries in the European panorama. The historical and identity trajectory is crucial in the case of Bosnia and Herzegovina, while in the case of Spain the management of Islam was treated from state control towards a religious minority. Nevertheless, both Islamic institutions share the hierarchy and order in their projects, although the Spanish case is still far behind. These diverse realities have produced two opposing models that, however, shape the varied management of European Islam and its relationship with states.

Keywords

Islam; Islamic institutions; management of Islam; Bosnia and Herzegovina; Spain.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTOS DESIGUALES. III. BOSNIA Y HERZEGOVINA: 1. Institución islámica en Bosnia-Herzegovina, una organización anterior al Estado. 2. El papel político en la Comunidad Islámica de Bosnia y Herzegovina. IV. ESPAÑA: 1. Comisión Islámica de España, un proyecto administrado por el Estado. 2. La política en las instituciones islámicas españolas, internas o externas, pero siempre latentes. V. OBSERVACIONES FINALES, RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL ISLAM EN DOS CONTEXTOS DIFERENTES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

La religión ha tenido un papel latente y presente en la vida política en casi cualquier contexto de la historia humana, no exclusivamente como organismo independiente con ansias de poder, sino también como elemento parte de la propia estructura social. Como diría Foucault en su visión biopolítica (1980: 156), el micropoder de las diferentes religiones penetra materialmente el espesor mismo de las sociedades que son cruciales para el establecimiento de fenómenos como el control social. Este estudio presenta ejemplos opuestos de la gestión del islam en las sociedades europeas y de la relación de los correspondientes micropoderes religiosos en sendos contextos. En el caso de Bosnia y Herzegovina, esta religión es un elemento fundamental de su identidad nacional, además de como herencia cultural y religiosa, es observada como un elemento diferenciador y categorizador de la sociedad bosniaca; con un desarrollo político similar al de los partidos demócratacristianos en otros contextos europeos. Por el contrario, el caso español engendró la institucionalización del islam desde el propio Estado a través de un procedimiento *top-down* mediante el que se garantizó su influencia en la organización religiosa, poseyendo la Administración una relación de superioridad con respecto a las instituciones y comunidades religiosas minoritarias en el país. En el caso de Bosnia y Herzegovina, su institución islámica es mucho más antigua que la actual organización política y, por el contrario, la diferenciación religiosa sustentó la creación de la nación mediante procesos de diferenciación identitaria y resaltando su singularidad con otras naciones como resultado del desmembramiento de la República Federativa Socialista de Yugoslavia².

² Para un acertado análisis histórico de las guerras yugoslavas, véase Ruiz Jiménez (2016).

Además de la institucionalización de las organizaciones islámicas, el origen y peso demográfico de la población musulmana en ambos países se muestran como notables diferencias en los casos tratados. Según el censo más reciente realizado en Bosnia y Herzegovina en 2013³, el número de musulmanes en el país balcánico era de 1,79 millones de personas, mientras que en el contexto español y según el Observatorio Andalusi⁴, los musulmanes en España son 1,9 millones de personas. Con respecto a los centros religiosos, y dejando a un lado las enriquecedoras etnografías comparativas que podrían plantearse (Bringa, 1995; Moreras, 2014), algunas fuentes estrictamente cualitativas estipulan que hay más de 4000 centros de culto y 1139 mezquitas⁵ en el país balcánico. En España, el Observatorio del Pluralismo Religioso⁶ registra que hay más de 1800 centros de culto islámico. Esto significa que se estipula que el 50,1 % de la población del país eslavo es musulmana, mientras que en el caso español apenas supera el 4 % de la población total. Y es que la situación demográfica de cada país es similar en términos absolutos, pero muy diferente en su peso dentro de cada frontera. Asimismo, los diferentes grupos de creyentes que la conforman —aunque no será objetivo principal del artículo— influirán en ambos procesos de una forma específica: como establecía Weber, el grupo de feligreses y sus características propias forjarán una evolución determinada de la religión (Weber, 2012) y, de igual modo, las instituciones resultantes se relacionarán de distinta forma con el orden social establecido (Weber, 2005).

Ciertamente, se plantean dispares realidades que han generado y desarrollado estructuras diferenciadas del islam en sociedades europeas y laicas; asimismo, las relaciones construidas entre estos Estados y dichas estructuras han proseguido caminos casi antagónicos. No obstante, también se pueden observar detalles similares en las estructuras religiosas islámicas de cada país, como la jerarquía y la necesidad de interlocución. En este caso, las relaciones de poder entre las organizaciones religiosas islámicas en Bosnia y Herzegovina se basan en un reconocimiento y trato igualitario debido a la situación

³ Véase el *Censo de población, hogares y viviendas en Bosnia y Herzegovina, 2013: resultados finales*. Agencia de Estadística de Bosnia y Herzegovina, junio de 2016. Disponible en: <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvoIzdanje.pdf>.

⁴ Este observatorio fue creado por la Unión de Comunidades Islámicas de España y realiza informes anuales sobre la demografía musulmana e islamofobia en España. El último anuario publicado y citado se encuentra en Observatorio Andalusi (2019).

⁵ Shatzmiller (2002: 100).

⁶ Esta fundación de carácter estatal cuenta con información oficial del Registro de Entidades Religiosas y es gestionada por el Ministerio de Justicia. Disponible en: <https://cutt.ly/4Ggkpf3>.

específica en la que se encuentra la religión islámica en dicho contexto, su representación demográfica y el relevante peso que jugó en la configuración de la identidad propia bosniaca. Mientras, en España el Estado se posiciona como generador de la institución islámica, representante de una minoría, y sobre la que posee cierto margen de influencia.

Este trabajo trata de exponer las diferentes realidades de Bosnia-Herzegovina y España como ejemplos específicos del islam europeo y su desarrollo dentro de estos Estados. Al mismo tiempo, se presentan dos peculiares formas de relación entre el islam y Estado en contextos europeos: en un caso, la religión introducirá aspectos en la identidad e ideología política como elemento mayoritario e histórico, similar a otros ejemplos del continente; y en el otro, será administrado como una minoría religiosa bajo el control del poder estatal.

II. CONTEXTOS DESIGUALES

A pesar de que el islam llegó a la península ibérica en el año 711, las antiguas tierras del islam en Europa se encuentran en los Balcanes; e, incluso, cuando los musulmanes vivieron en al-Ándalus durante casi ocho siglos, sus influencias religiosas se mantuvieron como una reminiscencia cultural hasta nuestros días eliminando cualquier ápice de notoriedad religiosa. En el caso de Bosnia-Herzegovina, el islam llegó a mediados de siglo xv traído por el Imperio otomano en su objetivo de alcanzar el corazón de Europa. El proceso, académicamente controvertido, utilizado por los otomanos para «islamizar» o «convertir» a la población de los Balcanes sigue siendo objeto de debate⁷, pero el hecho incuestionable es que los musulmanes se han mantenido permanentemente en esta parte de Europa desde sus inicios hasta la actualidad. Mientras tanto, en España, los moriscos fueron expulsados a principios del siglo xvi y toda presencia del islam quedó relegada al patrimonio cultural. Además, el surgimiento del Estado nación español se justifica recurrentemente a través de la identidad nacional a partir de la idea de la *Reconquista* como prolegómeno de un país católico y europeo⁸. Por el contrario, el islam y las comunidades musulmanas continuaron arraigándose y creando su propia identidad al otro lado del continente, soportando el paso de imperios, invasiones, comunismo, guerras civiles y la creación final de un Estado independiente.

⁷ Para un analista profundo sobre esta dicotomía véase Grivaud y Popovic (2011).

⁸ Reseñables ejemplos de la conceptualización de la Reconquista a lo largo de la historia de España son: Ríos Saloma, M. (2005), Álvarez Junco, J. (2001) y Sánchez-Albornoz, C. (1974).

Sin detenerse en demasiados detalles históricos, el islam de los Balcanes y, particularmente, en Bosnia y Herzegovina, posee un recorrido y evolución específico desde su origen hasta la época actual. En un intento de definir este islam concreto, Fikret Karčić (2006) ha señalado seis características del islam bosnio. Como primera característica, pertenece a la rama sunní del islam y heredero de la tradición hanafi —doctrina jurídica oficial del imperio otomano, incluyendo una influencia relevante de las tariqas u órdenes sufís. En segundo lugar, centrándose en el proceso histórico, el islam en este contexto proviene de la herencia cultural e islámica otomana, caracterizada por una férrea institucionalización de los ulemas en una fuerte estructura jerárquica. El tercer punto define la existencia de prácticas endógenas de la sociedad bosnia de la época preislámica. El cuarto aspecto del islam bosnio está basado en el autodesarrollo de la teología y la interpretación de la doctrina. Esta situación ha generado ideas reformistas sobre la reconstrucción del pensamiento religioso y la importancia de la religión en la vida de los musulmanes. Esta nueva ola de doctrina reformista se convirtió, según Ahmet Alibašić (2016: 436), en «la tradición intelectual oficial en la interpretación del islam en Bosnia y Herzegovina». El quinto elemento es también una consecuencia del proceso histórico: la institucionalización del islam en forma de organización diferenciada y autónoma denominada Comunidad Islámica de Bosnia y Herzegovina, (Islamska zajednica Bosne i Hercegovine), cuyo origen se sitúa en 1878. Finalmente, la sexta característica específica del islam bosnio muestra que la práctica real del islam en este país se sitúa en el contexto de un estado aconfesional.

Estos profundos análisis (Karčić, 2006; Alibašić, 2016) muestran cuáles fueron los elementos del desarrollo individual del islam bosnio y también muestran el contexto actual de esta religión. Observando el título dado a este estudio por Fikret Karčić (1999a), «Los bosníacos y los retos de la modernidad» (*The Bosniaks and the challenges of modernity*), se encuentra otro elemento no considerado en su análisis, pero que lleva décadas inmerso en un profundo debate: el concepto *bosniaco*. Originalmente utilizado para describir un pueblo eslavo anterior a la islamización de los Balcanes, ha adquirido una connotación confesional más allá del Estado bosnio que, además, fue utilizada para configurar una identidad nacional propia ya en tiempos de las repúblicas socialistas yugoslavas (Bideleux y Jeffries, 2007: 330). Los partidarios de esta identidad confesional hallan sus argumentos en la lucha nacional del contexto bosnio⁹. Sin embargo, también existen voces como la de la antropóloga social Tone Bringa, que apunta que estas identidades no pueden ser vinculadas

⁹ Véase las opiniones del importante líder religioso bosnio Avdul Kurpeović sobre los vínculos nacionalistas y la herencia islámica en Dimitrovova (2001).

exclusivamente a una religión: «Ni las identidades bosnias, ni las croatas, ni las serbias pueden entenderse plenamente con referencia solo al islam o al cristianismo, respectivamente, sino que deben considerarse en un contexto bosnio específico que ha dado lugar a una historia y una localidad compartidas entre los bosnios de origen islámico y cristiano»¹⁰.

En el aspecto religioso de esta identidad existen valoraciones que amplían dicho sentimiento a un amplio número de musulmanes eslavos más allá de las fronteras actuales de Bosnia-Herzegovina¹¹. Antes de esta construcción nacional-religiosa, el censo demográfico yugoslavo incluía a los musulmanes dentro de los dos principales grupos étnicos del país: serbios y croatas, hasta que en una reforma de la constitución en 1968 se introdujo a los «musulmanes» en una nueva categoría diferenciada. Este reconocimiento étnico y religioso fue observado por los bosnios como el primer reconocimiento nacional a pesar de la denominación exclusivamente confesional. Durante el desmembramiento de Yugoslavia, los nacionalistas bosnios se aferrarán a la construcción de esta identidad bosnia-musulmana para la justificación de un nuevo Estado independiente (Horvat, 2010: 574). En la actualidad, la Constitución de Bosnia-Herzegovina establece que los grupos étnicos que constituyen el país son serbios, croatas y bosnios. Es decir, se reconoce que la nación está formada por tres grupos étnicos diferenciados y, por lo tanto, el elemento religioso islámico les permitió delimitar un grupo étnico específico para forjar la identidad nacional en Bosnia y Herzegovina, y no verse absorbidos por los Estados vecinos de Serbia o Croacia. En consecuencia, el país quedó configurado por tres etnias diferenciadas: bosniacos, croatas y serbios, donde la diferenciación religiosa tuvo un rol protagonista bajo una misma nacionalidad, la bosnia. Este fenómeno de construcción de fronteras políticas por justificaciones religiosas no es exclusivo de los Balcanes y existen numerosos ejemplos, como la creación de la República Islámica de Pakistán o Irlanda del Norte, donde la peculiaridad religiosa ha marcado dichas diferenciaciones, a pesar de que Bosnia y Herzegovina no es exclusivamente islámica.

Sin embargo, la identidad religiosa no solo fue utilizada en el momento de la creación y justificación nacional como en los otros ejemplos, sino que sigue siendo un elemento fundamental en la diferenciación entre los grupos étnicos que configuran y conviven este nuevo país. La Constitución bosnia¹²,

¹⁰ Citado en Shatzmiller (2002: 32).

¹¹ Bohdana Dimitrovova (2001), por ejemplo, identifica como bosnio al musulmán montenegrino.

¹² Carta magna surgida de los Acuerdos de Dayton en 1995, que puso fin a la guerra en Bosnia y Herzegovina entre croatas, bosnios y yugoslavos, y configuró un nuevo país con tres «pueblos constituyentes»: serbios, croatas y bosniacos.

además de contemplar la división del país en dos entidades o federaciones, establece un sistema de gobierno basado en el consociativismo que siempre representará a los tres grupos étnicos de manera igualitaria sin considerar el número ni la proporción de estos o de votos que reciban. Por lo tanto, las dos cámaras legislativas siempre tendrán el mismo número de serbios, croatas y bosníacos. De la misma manera sucede con la Presidencia, constituida colectivamente por un presidente de cada etnia que rota en el cargo por un período de ocho meses para garantizar la igualdad¹³. En este contexto, y en el campo del poder, la construcción nacional está cimentada en la condición diferenciada y diferente de la nación, que profundiza en los elementos de identidad de cada grupo étnico. En consecuencia, nos encontramos ante un país que basa su idea nacional, entre otros elementos, en la diferencia religiosa y en un sistema de gobierno que mantiene esta separación para el acceso al poder (Belloni, 2001).

A este respecto, gran parte de la configuración nacional de España también se cimentó en determinados elementos religiosos, principalmente durante la Guerra Civil (1936-1939) y el franquismo¹⁴; sin embargo, a pesar de la indudable relevancia de la Iglesia Católica, sobre todo en determinados momentos de esta realidad, actualmente no se trata de un elemento esencial de acceso al poder o muestra una fuerte categoría de diferenciación social, teniendo en cuenta que los últimos barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) confirman un descenso constante de la religiosidad en la población española, especialmente entre los jóvenes¹⁵. Por el contrario, las últimas encuestas realizadas sobre religiosidad a la sociedad bosnia en 2009 (Crabtree, 2010), indican que el 77 % por la población consideraba la religión como una parte importante de su vida diaria. En este mismo trabajo internacional, la sociedad española contestó afirmativamente en un 49 %. Asimismo, los resultados de análisis similares producidos por el *Eurobarómetro*¹⁶ sitúan a

¹³ A lo largo de los años, este sistema se ha reducido a una paridad exclusiva en los partidos políticos con acceso al poder porque no hay igualdad demográfica entre los grupos étnicos y el ciudadano no tiene que votar exclusivamente por su partido étnico.

¹⁴ Para un análisis en profundidad del papel del catolicismo en la Guerra Civil española y los inicios del franquismo, véase Andrés-Gallego (1997).

¹⁵ Véase los últimos barómetros del CIS sobre la religiosidad y práctica religiosa en el conjunto de la sociedad española.

¹⁶ Obsérvese el último *Eurobarómetro*, publicado en mayo de 2019, que sitúa el porcentaje de ateos españoles en el 12 % y de agnósticos o no creyentes en el 20 %, solo por detrás de Reino Unido, Estonia, Francia, Suecia, Países Bajos y República Checa de los veintiocho países que son estudiados. Disponible en: <https://cutt.ly/CGgxhVE>.

España como el séptimo país con mayor porcentaje de ateos y agnóstico de Europa —Bosnia y Herzegovina no está dentro de estos estudios—. Debido a ello, la influencia y las relaciones religiosas actuales en España serán diferentes a las del caso bosnio, aunque ello no impida que hayan sido similares en algún momento de la historia. El presente trabajo se adentra exclusivamente en el desarrollo de las instituciones islámicas de ambos casos europeos, y sus diferentes contextos y procesos específicos determinarán la relación con el poder y su capacidad de influencia sobre este.

III. BOSNIA Y HERZEGOVINA

1. INSTITUCIÓN ISLÁMICA EN BOSNIA-HERZEGOVINA, UNA ORGANIZACIÓN ANTERIOR AL ESTADO

Como se ha desarrollado anteriormente, el islam expandido por los otomanos a estas regiones poseía unas características específicas que incluían una estable institucionalización y fuerte jerarquía «sacerdotal» —utilizando la denominación weberiana— (Weber, 2012: 125). El centro jerárquico de éste estuvo situado en la capital del imperio hasta la llegada de los austrohúngaros. Tan solo cuatro años después de haber llegado a estos territorios, los nuevos conquistadores nombraron al primer gran muftí bosnio independiente del califato turco en 1882 (Karčić, 1999a: 120). Este momento es considerado como el comienzo de la institución islámica de Bosnia y Herzegovina, engendrada en un contexto específico del islam turco, con sus características heredadas, y producida por una necesidad política austrohúngara de independencia religiosa. Esta nueva situación produjo un desarrollo autónomo de las comunidades musulmanas bosniacas en todo lo relacionado con la gestión y evolución del islam. Así, como Fikret Karčić (1999a) desarrolla en su obra, la comunidad islámica bosnia ha abordado retos como la modernidad y sus desafíos de una manera específica, partiendo del periodo otomano, pero adaptándose al contexto austrohúngaro, yugoslavo y europeo.

Durante los años setenta, el control yugoslavo da paso a algunas medidas de cierta tolerancia religiosa, también con los musulmanes. El país comenzó a liberalizarse y el círculo religioso fue probablemente el más beneficiado: se permitió la construcción de las tan esperadas mezquitas de Liubliana y Zagreb, así como la apertura de un seminario islámico en Sarajevo. Al mismo tiempo, la representación pública del islam adquirió una notoriedad oculta en los últimos tiempos de su historia: elementos de visibilidad del islam como el hiyab o la barba en los hombres comenzaron a reaparecer en la sociedad yugoslava. También comenzaron a publicarse textos islámicos en periódicos como

Preporod (renacimiento), al mismo tiempo que se crearon organizaciones políticas islámicas (Alibašić, 2016: 444). La gestión y el control de la revista islámica suscitó un importante desarrollo en la esfera intelectual en aquellos convulsos años. El resurgimiento de la confesión musulmana como identidad diferenciadora, el acceso político de dicha identidad, así como las corrientes religiosas a favor y en contra del control de Belgrado, ha quedado elocuentemente grabado en la historia de esta revista¹⁷.

Este proceso de activación islámica bosnia se enmarca en un contexto internacional denominado *renacimiento religioso*, que involucra a todo tipo de movimientos políticos y sociales especialmente relacionados con el islam (Lapidus, 2014: 521-523). Según Fikret Karčić (2015: 104-118), este periodo de resurgimiento de los sentimientos islámicos en los Balcanes se observa en seis áreas diferentes, todas ellas bajo el régimen comunista yugoslavo: la reconstrucción de mezquitas, el acceso al sistema educativo de la religión del islam, la publicación religiosa islámica y el aumento de los símbolos islámicos en la esfera pública son los primeros cuatro elementos que reflejan este nuevo contexto en la región. La introducción del elemento islámico en estas esferas públicas produjo un importante salto cualitativo en el alcance y notoriedad de la fe islámica, así como de su influencia. Además, como quinto elemento, este autor señala el surgimiento de las instituciones de solidaridad musulmana, que trataron de agrupar asociaciones similares a las que ya tenían la iglesia católica y ortodoxa, pero de las que la comunidad musulmana había quedado huérfana en la Europa del Este. El colapso del comunismo y este contexto de renacimiento religioso brindaron una oportunidad para la institucionalización y la Organización de la Conferencia Islámica en septiembre de 1969, que marcó un punto de inflexión en este proceso. La sexta área que contempla el autor es la «cultura y las organizaciones políticas», un proceso fundamental que penetra no solo en la vida social, sino también en el ámbito del poder, enmarcado dentro de lo que Gilles Kepel (1995: 14) denomina la «segunda evangelización de Europa», que se extiende en el interior del islam como una desarrollo de la «islamización de la modernidad», según este autor, o la «espiritualidad de la política» de la que hablaba Foucault en sus análisis sobre la Revolución iraní.

Todos estos elementos del trasfondo bosnio son muy importantes para entender el desarrollo y la situación actual del islam en este país, sus organizaciones y su construcción política. En primer lugar, la organización islámica que gestiona las diversas competencias adquiridas y perdidas a lo largo de la

¹⁷ Para más información sobre la relevancia como protagonista intelectual y testigo del desarrollo islámico en Bosnia-Herzegovina de la revista *Preporod*, véase Karčić (1999b).

historia tiene su origen en 1882 con la elección del gran muftí de Bosnia y Herzegovina, Mustafa Hilmi Hadžiomerović, en una búsqueda de independencia del islam que venía controlado por el Imperio otomano. La Comunidad Islámica de Bosnia y Herzegovina, *Islamska zajednica Bosne i Hercegovine*, fue inaugurada por la disociación de la influencia otomana en los territorios recién controlados por los austrohúngaros.

Desde la institucionalización del islam con sede en Sarajevo, la gestión de la fe islámica de la zona quedó al amparo de esta organización, y aún hoy sigue estando presente en países con presencia musulmana como Serbia, Croacia o Eslovenia a través de la figura de *mashihat*¹⁸. Como herederos del islam otomano, la organización posee una fuerte jerarquía, aunque su influencia ha variado a lo largo de los años. Actualmente están divididos en *jamaat*, pequeñas comunidades de al menos diez musulmanes que forman una pequeña mezquita u oratorio; *majlis*, grupos de al menos siete jamaats; y el *muftí*, autoridad religiosa elegida por el Consejo de la Comunidad Islámica. Bosnia y Herzegovina cuenta con ocho muftíes territoriales y uno más en el Ejército. Además, esta institución tiene un poder ejecutivo en forma de consejo formado por siete miembros, llamado *Riyasat*, y un presidente, el *Rais-ul-Ulama*, que representa al muftí supremo de la Comunidad Islámica de Bosnia y Herzegovina y al mayor órgano administrativo y religioso de la organización. El Consejo de la Comunidad Islámica también funciona como órgano legislativo y está compuesto por 83 miembros, la mayoría de ellos de Bosnia-Herzegovina, pero también posee representantes de la diáspora bosniaca de la zona y del resto del mundo. Incluye cinco representantes de Novi Pazar (Serbia), cinco miembros ubicados en Zagreb (Croacia), tres miembros de Liubliana (Eslovenia), tres miembros de Colonia, que cubren el territorio de Europa Occidental, un miembro procedente de Chicago, que cubre la zona de los EE. UU., y un miembro de Sidney, que representa el territorio de Australia. Por último, la comunidad islámica de Bosnia y Herzegovina también tiene un órgano judicial denominado Tribunal Constitucional de la Comunidad Islámica¹⁹, que se encarga del control constitucional de la

¹⁸ Según la Constitución de la Comunidad Islámica de Bosnia y Herzegovina: «El mashihat de la Comunidad Islámica de Sandzak, junto con los mashihats de la Comunidad Islámica de Croacia y Eslovenia, respectivamente, son responsables de la organización de la vida religiosa en sus respectivos territorios, lo que logran con sus propias normas que están de acuerdo con la Constitución de la Comunidad Islámica».

¹⁹ Según la Comunidad Islámica, el tribunal tiene jurisdicción sobre la evaluación de la constitucionalidad de los actos normativos de la Comunidad Islámica, la evaluación de la conformidad de las actividades de los órganos de la Comunidad Islámica y sus instituciones con la Constitución, la resolución de cualquier conflicto relativo a la

labor de todas las instituciones de la comunidad islámica, lo que ha desembocado de esta manera tras un desarrollo histórico anterior a la propia constitución bosnia y a la existencia de un órgano jurisprudencial islámico previo. Sin embargo, fue el organismo religioso el que se adaptó a la nueva realidad nacional aconfesional.

Dentro del marco jurídico moderno, en 2004 se aprobó la «Ley sobre la libertad de religión y la posición jurídica de las iglesias y las comunidades religiosas»²⁰. Este reconocimiento a posteriori estableció la figura y la personalidad jurídica de las entidades religiosas, mostrando la aconfesionalidad del Estado ampliamente desarrollada en el artículo 14, que estableció un mínimo de trescientos feligreses para la creación de nuevas iglesias —cuando la comunidad islámica lo había situado en cien—, y resituó las competencias de asuntos religiosos en el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados. Otro ejemplo de reestructuración del sistema religioso islámico previo ante un orden nacional multirreligioso.

2. EL PAPEL POLÍTICO EN LA COMUNIDAD ISLÁMICA DE BOSNIA Y HERZEGOVINA

La organización y el control que ejerce la Comunidad Islámica de Bosnia y Herzegovina sobre la totalidad de las congregaciones musulmanas es indudable. Grupos reconocidos y legales están detrás del manto de esta institución centenaria. Al mismo tiempo, sus relaciones con los que han ostentado el poder en la zona han sido desiguales pero permanentes, ya sea con emperadores o reyes. Sin embargo, la creación del Estado de Bosnia y Herzegovina tras los Acuerdos de Dayton a finales de 1995 dio lugar a una relación con el islam propia de un país europeo laico. En el contexto del auge nacionalista y el desmembramiento comunista, el Partido de Acción Democrática, *Stranka demokratske akcije* (SDA), nació bajo la fuerte dirección de Alija Izetbegović. Este partido definió su base ideológica en la herencia cultural e histórica

jurisdicción de las autoridades de la Comunidad Islámica, la supervisión y resolución de los conflictos electorales y la jurisdicción de última instancia sobre la base de las derogaciones de las más altas instituciones de la Comunidad y de sus miembros, así como las normas sobre los recursos interpuestos por los miembros de la Comunidad Islámica en relación con la violación de sus derechos constitucionales. Véase Comunidad Islámica de Bosnia y Herzegovina (2012), «The Structural Organisation of the Islamic Community», 29-5-2012. Disponible en: <https://bit.ly/3E7atCh>.

²⁰ Ley sobre la libertad de religión y la situación jurídica de las iglesias y las comunidades religiosas en Bosnia y Herzegovina. *Gaceta Oficial de Bosnia y Herzegovina*, no. 5/04, Sarajevo, 9 de marzo de 2004.

musulmana de toda Yugoslavia²¹, es decir, dirigido al colectivo actualmente definido como bosníacos que une la cultura islámica y el sentimiento nacionalista. Esta conexión sigue estando patente debido al sistema de gobierno que creó la Constitución del país, donde cada etnia posee sus partidos políticos y estos acceden al poder de forma diferenciada.

Según Xavier Bougarel (2017) y Bougarel y Rashid (1997), Izetbegović desarrolló en la *Declaración islámica*²² una versión del panislamismo en la que se criticaba a los conservadores que monopolizan la interpretación del islam y se lanzan como intermediarios entre el Corán y el pueblo, así como a los progresistas educados en Europa que regresan con un sentimiento de inferioridad. Además, este autor sostiene que Izetbegović abogaba por una revolución política que movilizase a los llamados y autodenominados musulmanes, bosníacos en este contexto. El líder del SDA hacía hincapié en la identidad política musulmana, pero sin plantear la necesidad de exigir un orden o un poder específico islámico. En palabras del propio Izetbegović: «Esta posición simplemente significa que nuestro camino no es desde la conquista del poder, sino desde la conquista de los hombres, y que el renacimiento islámico es, en primer lugar, un retorno al campo de la educación y solo después, al campo político». Actualmente, el partido SDA es considerado un proyecto conservador, nacionalista e incluso laico²³, paralelo al poderoso movimiento de Democracia Cristiana en el resto del continente europeo²⁴. Asimismo, al igual que la Comunidad Islámica en su objetivo internacional de representar a todos los musulmanes eslavos, también tienen sucursales en Eslovenia, Croacia, Macedonia del Norte, Kosovo y la región del Sandžak de Serbia. En el caso concreto de Bosnia y Herzegovina, su sistema político ha garantizado la presidencia reservada a los bosníacos en todas las elecciones, excepto en 2006, cuando fueron derrotados por el Partido para Bosnia y Herzegovina.

²¹ Declaración del programa del Partido de Acción Democrática en 1999 (Sarajevo), artículo I: «La unión política de los ciudadanos de Yugoslavia que pertenecen al círculo cultural e histórico musulmán». Citado en: Karčić (2015: 110).

²² Obra completada en 1970 y difundida en partes por la editorial Takvim en 1972, es considerada un manifiesto crítico sobre la identidad musulmana en sus respectivos contextos, la incompatibilidad manifiesta con el secularismo y la necesidad de un orden islámico, resaltando la visión del panislamismo en Bosnia en contraposición al nacionalismo, considerado como una invención de Occidente.

²³ El partido SDA de Bosnia y Herzegovina, junto con el partido Høyre de Noruega, están vinculados al Partido Popular Europeo del Parlamento Europeo, a pesar de no estar presentes en la Cámara europea.

²⁴ Bougarel y Rashid (1997: 545).

Enmarcado en el contexto internacional de la reevangelización de Europa, así como del renacimiento islámico observado en diferentes contextos del mundo musulmán, además de la gestión específica del nacionalismo bosniaco a través de la herencia islámica como elemento diferenciador y justificador de un Estado independiente, el nacimiento de esta nación posee un cariz, entre otros factores²⁵, inequívocamente religioso. Incluso con la coexistencia de croatas y serbios en el país, la formación de un Estado bosnio independiente es claramente una consecuencia del nacionalismo bosniaco y de su peculiaridad étnica y, ante todo, religiosa. La república de Bosnia y Herzegovina fue la base de la antigua Yugoslavia en sus raíces de coexistencia y tolerancia²⁶ y su mantenimiento como Estado independiente multiétnico y religioso sigue siendo un objetivo unánime en la comunidad internacional (Bose, 2005), a pesar de correr el riesgo de no satisfacer a ninguno de los tres pueblos que conviven en los límites administrativos del Estado bosnio. Por un lado, los croatas y serbios al no adherirse a sus respectivos estados independientes y soberanos, y por el otro, a los bosniacos por la permanencia en un Estado que existe gracias a la existencia de su identidad musulmana diferenciada, pero que deben seguir gestionando con las otras dos etnias y religiones que conforman la actual construcción de Bosnia y Herzegovina.

IV. ESPAÑA

1. COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA, UN PROYECTO ADMINISTRADO POR EL ESTADO

La institucionalización del islam en el contexto de Europa Occidental se ha producido a través de dos procesos diferenciados (Rath *et al.*, 2001: 6-8). En primer lugar, mediante el proceso de formación de organizaciones locales como mezquitas, asociaciones u oratorios, que han seguido un curso ascendente partiendo de la base social con aspiraciones exclusivamente en el desarrollo comunitario religioso. En segundo lugar, mediante un proceso que ha reflejado un reconocimiento público y administrativo de esta confesión y de sus estructuras por un acuerdo o contrato legal. De esta manera, se ha promovido un proceso denominado *top-down* porque está dirigido por una Administración,

²⁵ Para observar los factores específicos del periodo bélico y las tensiones políticas étnicas internas durante el desmembramiento de Yugoslavia, véase Ruiz Jiménez (2016: 139-144).

²⁶ Recordemos un dicho popular de la antigua Yugoslavia, traducible como: «Sin Bosnia-Herzegovina no puede existir Yugoslavia, y sin Yugoslavia no existe Bosnia y Herzegovina».

normalmente el Estado. En cuanto a la organización local en España, las primeras asociaciones islámicas comenzaron a registrarse en 1968, después de la primera ley de libertad religiosa de los últimos años del franquismo²⁷. En 1980 se publica una ley, de las primeras leyes orgánicas de la democracia, dirigida a desarrollar un derecho fundamental contemplado en la Constitución española de 1978: la Ley Orgánica de Libertad Religiosa²⁸. Este nuevo marco legal, forjado tan solo dos años después del nacimiento de la Constitución española, dio lugar al proceso *top-down* de interlocución Estado-islam que se había inaugurado en Austria en 1979 (Mattes y Rosenberger, 2015:133), y que será continuado por el resto de los países europeos con el paso de los años²⁹. El proceso propio de España tuvo sus peculiaridades³⁰, pero el proceso de justificación también se sostuvo con procesos históricos.

Esta nueva legislación creó un registro para la adscripción de cada grupo religioso, ubicado dentro del Ministerio de Justicia, y creó la oportunidad de generar una interlocución nacional a todas las minorías religiosas presentes en el país, en un primer momento judías, musulmanas y evangélicas. El primer paso para el acuerdo con el Estado fue la adquisición de notorio arraigo en España, otorgado por la Administración previo informe de la Comisión Asesora para la Libertad Religiosa, que había sido creada por la misma ley. Cinco años después de su concesión a los judíos, el islam adquirió en 1989 el «notorio arraigo» en la sociedad española con solo diecisiete comunidades en todo el país, lo que mostraba una iniciativa estatal más que una necesidad social real³¹. Este reconocimiento les otorgó la posibilidad de un acuerdo

²⁷ Durante el franquismo cuatro organizaciones musulmanas están registradas en todo el país y este marco legal acogerá otra asociación hasta la legislación democrática de 1980.

²⁸ Ley Orgánica de Libertad Religiosa. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 7/1980; Madrid, 24 de julio de 1980. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo7-1980.html.

²⁹ Tras el acuerdo español de 1992, Bélgica los seguirá en 1998 (Exécutif des Musulmans de Belgique), Francia en 2002 (Counseil Français du Culte Musulman), Italia en 2005 (Consulta per l'islam italiano), Finlandia en 2006 (Council of Filand) y Alemania en 2007 (Coordination Council of Muslim in Germany).

³⁰ Para una revisión histórica del proceso de negociación y acuerdos con el Estado, véase Amérigo Cuervo-Arango (1995) o Corpas Aguirre (2010).

³¹ De hecho, los nuevos requisitos para la adquisición del notorio arraigo en la sociedad española, que no habrían cumplido ninguna de las confesiones en aquellos años, han sido regulados en el Real Decreto 593/2015 de esta forma: a) llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años; b) acreditar su

específico con el Estado, además del reconocimiento civil de los matrimonios religiosos y su pertenencia a la Comisión Asesora para la Libertad Religiosa.

Esta nueva situación legal del islam en España promueve importantes agrupaciones federativas con el objetivo de representar a los musulmanes en el país y liderar el acuerdo con el Estado. En 1989 se constituyó la primera federación islámica española, denominada Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI), con el objetivo de liderar el proceso de negociación. Sin embargo, en 1989 hubo un cisma importante en esta asociación y se registró otra federación bajo el nombre de Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE). Esta bicefalia determinará el proceso de institucionalización y reconocimiento del islam en el contexto español hasta hace bien poco. El proceso de negociación se vio interrumpido por la nueva situación creada y la Administración española tuvo que intervenir exigiendo que el acuerdo se alcanzara con una única organización que representaba a todos los musulmanes. Así, en 1992 se registra la Comisión Islámica de España (en adelante, CIE), en la que estaban presentes las dos federaciones que protagonizarían el inminente acuerdo haciendo público este notable contraste. El acuerdo fue publicado como ley en 1992 a través de la Ley 26/1992 y contempla los derechos y deberes religiosos de los musulmanes en España. Tras contemplar algunas definiciones de *mezquita*, *oratorio*, *imam* o *halal*, la ley que constituye el Acuerdo de Cooperación de la CIE con el Estado español confiere a las organizaciones religiosas la capacidad de autofinanciarse, formar instituciones educativas, introducirse en la educación pública a través de la asignatura de religión islámica, además de otros derechos relacionados con la liturgia y las fiestas religiosas. En términos generales, y a pesar de los acuerdos directos con la Santa Sede (Ciáurriz, 1996: 63), el proyecto consistía en acercar a las minorías religiosas a lo adquirido por la Iglesia católica, por lo que el acuerdo proporciona un importante marco legal para el desarrollo del islam en España, de igual modo que se plasmó en el mismo año con judíos y evangelistas³².

presencia en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla; c) tener cien inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros; d) contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo, y e) acreditar su presencia y una participación activa en la sociedad española.

³² Por esta misma vía, posteriormente se reconoció a la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días en el año 2003, a los Testigos cristianos de Jehová en el 2006, a la Federación de Entidades Budistas de España en el 2007 y, por último, a la Iglesia ortodoxa en 2010.

La mencionada bicefalia hizo que la presidencia de la mayor organización islámica española estuviera gestionada por el mismo método durante años (Corpas Aguirre, 2010): la CIE ha estado dirigida por dos secretarios generales hasta hace poco tiempo. En los años posteriores al Acuerdo, la población musulmana en España aumentó considerablemente debido al auge migratorio de los años noventa. La población, así como las asociaciones religiosas, aumentaron drásticamente al final de ese tiempo y a principios de siglo. Según el Registro de Entidades Religiosas³³, 44 comunidades estaban registradas antes del Acuerdo, mientras que para el 2011 se encontraban más de 1000 comunidades islámicas españolas inscritas en el registro. En ese año se produjo la primera modificación legal³⁴ para desarrollar el primer artículo del Convenio de 1992, con el objetivo de incorporar a la CIE las nuevas federaciones y asociaciones creadas en los últimos años. Esta modificación legal llevó a un cambio drástico en la Comisión Permanente de la CIE, un órgano similar al Consejo de la Comunidad Islámica de Bosnia y Herzegovina, que hasta entonces había estado dividido como la presidencia: en dos mitades iguales. FEERI, que había cambiado de líder unos meses antes tras años de procedimientos judiciales, aprovechó esta nueva situación y asumió la presidencia absoluta de la CIE gracias a los nuevos miembros que representaban a las recién aceptadas federaciones. La otra federación fundadora, UCIDE, denunció el procedimiento porque representaba proporcionalmente a la mayoría de las comunidades del país y vio cómo su voto era el mismo que el de las federaciones que solo representaban a diez asociaciones, el mínimo requerido por ley para formar una federación. Los años en los que se produjo el mayor aumento de la comunidad musulmana en España y sus organizaciones se desarrollaban a mayor velocidad a nivel local, fueron al mismo tiempo, los de mayor estancamiento dentro de la institución nacional.

Desde que se ha logrado la presidencia única, se han propuesto dos procedimientos para formar la Comisión Permanente de la CIE: por un lado, la UCIDE pretende que la comisión esté compuesta por miembros representativos del total de las comunidades inscritas; por otro, la FEERI quería limitar la proporción sabiendo que la UCIDE tenía la mayoría de las comunidades. Esta enconada situación se resolverá mediante una intervención del Estado en forma de amenaza de modificación del Acuerdo de Cooperación alcanzado en 1992 (Playà, 2015). La federación perjudicada promovió movilizaciones contra

³³ Este registro fue creado por la Ley de Libertad Religiosa y es de acceso público en esta dirección web: <https://maper.mjusticia.gob.es/Maper/RER.action>.

³⁴ Mediante el Real Decreto 1384/2011. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 14 de octubre de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3ui0xTk>.

el Gobierno (Redacción *WebIslam*, 2015), pero el simple proyecto de intervención sirvió para provocar un acuerdo que había estado estancado años. A finales de 2015 se anuncia la creación de nuevos estatutos en la CIE y la proporción de comunidades afiliadas a las federaciones marcará el peso de estas en la comisión³⁵. En definitiva, se aceptó la opción de la representatividad y las federaciones están presentes en la Comisión Permanente según las asociaciones que representan. De los 25 miembros atribuidos a la Comisión, la UCIDE adquiere 14 porque representa el 53% de las entidades registradas³⁶, mientras que FEERI solo dispone de cinco miembros y el resto se divide en nuevas federaciones. Por tanto, la UCIDE accede, al mismo tiempo, a la presidencia única de la CIE desde 2016 y, por consiguiente, a la primera presidencia única electa desde su creación.

2. LA POLÍTICA EN LAS INSTITUCIONES ISLÁMICAS ESPAÑOLAS, INTERNAS O EXTERNAS, PERO SIEMPRE LATENTES

La configuración de las instituciones islámicas españolas y sus órganos de gobierno forman una estructura similar a la de cualquier organización política. Por un lado, están los centros locales dirigidos por pequeñas comunidades de creyentes, que forman las federaciones presentes en la Comisión Permanente y que, como si de un Parlamento se tratara, nombran la Junta Directiva y al presidente. Por tanto, ciertas actividades propias del mundo de la política están presentes en el funcionamiento de la Comunidad Islámica de España. Las dos federaciones históricas han planteado estrategias diferenciadas en sus correspondientes proyectos internos para con la CIE. Por un lado, la FEERI destacó con algunos objetivos sentimentales, como la defensa de la mezquita catedral de Córdoba como centro de culto compartido (Agencias, 2006) o la promoción de la nacionalidad de los moriscos expulsados en el siglo XVI (Rubio, 2009), tal y como se hizo con los sefardíes en 2015. Por el otro, la federación UCIDE emprendió una estrategia de proselitismo federativo desde su creación, logrando que las organizaciones locales se inscribieran en el Registro bajo la tutela de su federación. Corpas Aguirre (2010: 142) también destaca como elemento diferenciador entre estas dos federaciones la

³⁵ La evolución de los estatutos de la Comisión Islámica de España se encuentra en su página web. Sin embargo, el vigente aprobado en 2016 sigue sin ser público a fecha de 16-10-20. Disponible en: <http://comisionislamicadeespana.org/estatutos>.

³⁶ Las congregaciones afiliadas a las respectivas federaciones pueden consultarse en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia. Disponible en: <https://maper.mjusticia.gob.es/Maper/buscarRER.action>.

fuerte jerarquía que la UCIDE ha desarrollado desde sus inicios y que la ha situado como la columna vertebral de las organizaciones musulmanas españolas, creando organizaciones territoriales por comunidades autónomas, por ejemplo, y consiguiendo un indudable éxito en la adscripción de cientos de comunidades al Registro de Entidades Religiosas y a su propia federación.

Finalmente y teniendo en cuenta la propia organización de la CIE, las comunidades locales no votan cada año a sus representantes, sino que dan su voto perpetuo a la federación mediante la inscripción en el Registro. Por esta razón, el estancamiento de la comisión fue tan arduo³⁷ y requirió la intervención del Ejecutivo español para inclinar la balanza a favor de la UCIDE y de su lenta estrategia que le permitió hacerse, finalmente, con una presidencia independiente y autónoma desde 2016.

Por consiguiente, parece que, directa o de forma indiscriminada, la intervención del Ejecutivo ha provocado importantes consecuencias en la organización musulmana central, como institución creada por el propio poder ejecutivo. La Comunidad Islámica de España e, incluso, sus federaciones, se han visto fuertemente influenciadas por las decisiones del aparato estatal y de sus últimas legislaciones. Algunas de ellas han sido mencionados antes, pero todos serán presentados a continuación de forma cronológica:

1. La primera intervención del Estado tuvo lugar en el marco de las negociaciones del Acuerdo de Cooperación de 1992. Después de la gran división federativa, el Estado obligó a las partes a entenderse para llegar a un acuerdo que sería exclusivamente bilateral. En consecuencia, las dos federaciones tuvieron que organizarse en la Comisión Islámica de España.
2. Desde finales de 2009 y hasta 2012 la junta directiva de la FEERI se encontraba en un litigio jurídico para dirimir la legitimidad de dos propuestas enfrentadas. La abogacía del Estado y el Ministerio de Justicia intervinieron para registrar la nueva cúpula, eliminando las auras de influencias extranjeras de la anterior junta³⁸.
3. Con el paso de los años, la nueva realidad asociativa musulmana en España hizo que el Gobierno español desarrollara el primer artículo del acuerdo en una nueva ley (Real Decreto 1384/2011). En esta

³⁷ Llegando a ser uno de los factores más importantes de desapego y falta de representación de estas entidades de los jóvenes musulmanes españoles (Lupiáñez, 2019: 204).

³⁸ La junta directiva de la FEERI fue sustituida, mediante proceso judicial, en el año 2012. Cembrero, I.: «Rabat pierde su principal instrumento de control de la inmigración marroquí», *El País*, 1-5-2012, disponible en: <https://bit.ly/3jbYrhs>.

modificación se permitió el ingreso de nuevas federaciones a la Comisión Permanente de la CIE y, por tanto, se desequilibró el bipartidismo en los órganos de gobierno de la institución. Esta nueva situación fue impulsada por FEERI para asumir la presidencia hegemónicamente y, aunque también fue llevada ante los tribunales, este movimiento está legitimado por el Juzgado de Primera Instancia n.º 21 de Madrid, en su sentencia n.º 208, de 6 de noviembre de 2014.

4. La nueva situación y las quejas de la UCIDE sobre la proporcionalidad de las federaciones hicieron que el Gobierno exigiera un nuevo Estatuto de la CIE. La nueva presidencia, respaldada por la mencionada sentencia judicial, mantuvo su negativa hasta la siguiente intervención del Estado. En 2015, el Ejecutivo prepara un borrador para modificar la organización de la CIE y, tras algunas reticencias y movilizaciones (Redacción *WebIslam*, 2015), la organización de los musulmanes españoles acuerda unos estatutos internos que otorgan la presidencia al líder de la UCIDE. La presión del Estado logra la representación proporcional que provoca un cambio tan importante como la presidencia de la CIE.

En estos cuatro puntos se observa claramente la protección ejercida por el Estado español sobre la institución islámica española, protección paternalista a través de influencia directa e indirecta. El Ejecutivo y su capacidad legislativa no solo creó la institución islámica española, sino que sigue presente con un dominio latente y patente. El procedimiento de *politización de la religión* en el caso español se desarrolla por el control del sistema estatal sobre el religioso a través de los diferentes mecanismos expuestos anteriormente y que involucran a los tres poderes clásicos del Estado moderno. Las interacciones, por tanto, entre Comisión Islámica y los diferentes resortes del Estado español han producido ejemplos suficientes para una primera conclusión sobre el posicionamiento de estos micropoderes y su relación.

V. OBSERVACIONES FINALES, RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL ISLAM EN DOS CONTEXTOS DIFERENTES

La puesta en marcha de un proceso de institucionalización de la religión parece un fenómeno, en mayor o menor medida, inherente a la evolución y exteriorización social de la espiritualidad en general. En los Estados modernos expuestos, este proceso y sus diferencias se han visto influenciadas por la situación específica que el islam ocupaba en cada país. No obstante, la configuración de una organización y el posicionamiento de un *interlocutor* válido parece

plantearse como un objetivo necesario en ambos contextos (Contreras Mazarío, 2018; Rexhepi, 2019). Asimismo, la retórica de la conexión de ambas sociedades con el islam se hace patente de una forma histórica en el caso español y contemporánea e identitaria en el caso de Bosnia y Herzegovina.

Los contextos y procesos de Bosnia-Herzegovina y España están nítidamente diferenciados, pero ambos muestran ciertas similitudes en el desarrollo del islam institucional europeo, así como dejan entrever características comunes de la «musulmanidad» en el continente (Morera, 2017). Por un lado, la jerarquía es inherente al desarrollo del islam en Europa: a pesar de su procedencia, el orden y la organización, típicos del islam otomano, prevalecen sobre otras formas de organización musulmana. La herencia en Bosnia-Herzegovina y la organización federativa que se impulsó y ha desarrollado en España, han originado un islam con similares tintes jerárquicos y con acceso al poder e interlocución directa con la Administración en ambos casos. En los ejemplos tratados, el sistema religioso conforma un evidente *subpoder* que se relaciona con el poder estatal de muy diversas formas. Las relaciones en el caso español están claramente delimitadas por la clasificación a la que Foucault (1996: 163) denominó «contrato-opresión»; quiere decir, las relaciones están legitimadas por un acuerdo y los medios establecidos para sostenerlo. En esta dicotomía, el Estado posee un claro posicionamiento superior y ejerce su firme autoridad a través de la coerción legal. Las relaciones en el caso bosnio son radicalmente diferentes. El sistema religioso islámico es anterior a la construcción del Estado nación bosniaco e, incluso, su peculiaridad identitaria fue un pilar fundamental en la construcción de éste. No obstante, el marco legal del país —creado desde el extranjero— lo configura como un sistema laico y multiétnico, por lo que las peculiaridades no están presentes en este ámbito. Así se ha hecho referencia a las adaptaciones que ha llevado a cabo el sistema religioso islámico de Bosnia para amoldarse a un Estado de musulmanes, ortodoxos y católicos. Estas instituciones, además, organizan y gestionan la fe mediante procedimientos de influencia en sus feligreses —como los que describe Max Weber—, y ordenan la libertad religiosa en acuerdos con el Estado, que desde el nacimiento del Estado nación es el único competente para dotar de derechos y obligaciones. En consecuencia, el número y, sobre todo, el peso de los laicos, feligreses musulmanes en cada sociedad en cuestión proporcionan un elemento importante de relevancia e influencia en cada una de las instituciones estudiadas en sus respectivas sociedades.

El sentimiento nacional bosnio fue creado a partir de la diferenciación religiosa (Babuna, 2005), por lo que la identidad política está, al menos en parte, íntimamente relacionada con el islam. Esto confiere a las instituciones islámicas bosnias un papel similar al de la Iglesia católica en determinados momentos de la historia europea. La comunidad islámica bosnia interviene

indirectamente y, a veces, de forma directa en la vida política porque existe un partido de referencia de, al menos, la identidad cultural musulmana. En el caso español, este fenómeno existe en menor medida con el catolicismo y en lo que respecta a la Comunidad Islámica de España existe un control estatal diferenciado que se ha demostrado en las especificadas ocasiones que demuestran una relación de poderes claramente desiguales.

Asimismo, estas organizaciones religiosas están dotadas de ciertas herramientas para su gestión interna. En el caso español, el número de entidades locales determina el poder de cada federación en la CIE y la elección del presidente se realiza internamente en cada federación. La actual hegemonía de la UCIDE en el órgano interlocutor con la Administración es difícilmente cuestionada teniendo en cuenta el importante porcentaje de asociaciones adscritas a esta federación. El modelo español, por tanto, muestra una excesiva atención a la federación marcada en el registro. En Bosnia y Herzegovina, en cambio, se participa mediante voto individual desde las comunidades locales. Las organizaciones municipales eligen el muftí territorial, que refleja un modelo más representativo y equitativo porque no dependen de las federaciones hegemónicas y todas las comunidades poseen la misma representatividad y su elección es temporal. Además, las comunidades pueden cambiar su voto en las respectivas elecciones, mientras que las comunidades adscritas a una federación española conceden su representación de forma indefinida.

En conclusión, el islam bosnio se ha desarrollado en política como la Iglesia católica lo ha hecho en ciertos lugares de Europa y la comunidad islámica tiene características también observables en otros casos europeos como el español. La relevancia de la identidad musulmana en Bosnia y Herzegovina es clara y, por tanto, sus instituciones son más relevantes, mientras que en España se encuentran bajo el control estatal. Por otro lado, la institución islámica de Bosnia y Herzegovina se desarrolla bajo un Estado multiétnico y religioso, y algunas de sus acertadas características podrían ser estudiadas para su posible extrapolación al caso español, mientras que sus desaciertos también podrían ser tenidos en cuenta para su prevención en este contexto con menos recorrido. En definitiva, el caso bosnio es un ejemplo evidentemente diferente, pero merecedor de ser analizado con miras, entre otros objetivos, al desarrollo del islam institucional español.

Bibliografía

- Agencias (2006). El presidente de la Junta Islámica de España reza ante la mezquita de Córdoba para reclamar su uso. *20minutos*, 28-12-2006. Disponible en: <https://bit.ly/3NVzhli>.
- Álvarez Junco, J. (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Editorial Taurus.

- Amérigo Cuervo-Arango, F. (1995). Breve apunte histórico de la relación Estado-confesiones religiosas en España. En M. Abumalham (ed.). *Comunidades islámicas en Europa* (p. 155-164). Madrid: Trotta.
- Andrés-Gallego, J. (1997). *¿Fascismo o Estado católico? Ideología, religión y censura en la España de Franco (1937-1941)*. Madrid: Encuentro.
- Alibašić, A. (2016). Bosnia and Herzegovina. En J. Cesari (ed.). *The Oxford Handbook of European Islam* (pp. 429-474). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199607976.013.17>.
- Babuna, A. (2005). National identity, Islam, and politics in post-communist Bosnia-Herzegovina. *East European Quarterly*, 39 (4), 405.
- Belloni, R. (2001). Civil society and peacebuilding in Bosnia and Herzegovina. *Journal of Peace Research*, 38 (2), 163-180. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022343301038002003>.
- Bideleux, R. y Jeffries, I. (2007). *The Balkans: a post-communist history*. New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203969113>.
- Bose, S. (2005). The Bosnian State a decade after Dayton. *International Peacekeeping*, 12 (3), 322-335. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13533310500074028>.
- Bougarel, X. (2017). *Islam and Nationhood in Bosnia-Herzegovina: Surviving Empires*. London: Bloomsbury Publishing.
- Bougarel, X. y Rashid, A. (1997). From Young Muslims to Party of Democratic Action: The Emergence of a Pan-Islamist Trend in Bosnia-Herzegovina. *Islamic Studies*, 36 (2-3), 533-549.
- Bringa, T. (1995). *Being Muslim the Bosnian way: Identity and community in a central Bosnian village*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400851782>.
- Ciáurriz, M. J. (1996). El derecho de libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español (contenido de derecho fundamental). *Revista de Derecho Político*, 41, 37-96. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.41.1996.8679>.
- Contreras Mazarío, J. M. (2018). Muslims in Spain: The Legal Framework and Status. En A. I. Planet Contreras (ed.). *Observing Islam in Spain* (pp. 23-61). Brill. https://doi.org/10.1163/9789004364998_003.
- Corpas Aguirre, M. Á. (2010). *Las comunidades islámicas en la España actual (1960-2008). Génesis e institucionalización de una minoría de referencia*. Madrid: UNED.
- Crabtree, S. (2010). Religiosity Highest in World's Poorest Nations. *Gallup*, 31-8-2010. Disponible en: <https://bit.ly/3ufIIUP>.
- Dimitrova, B. (2001). Bosniak or Muslim? Dilemma of one Nation with two Names. *Southeast European Politics*, 2 (2), 94-108.
- Foucault, M. (1980). *Microfísica del poder*. Madrid: Editorial Edissá.
- Foucault, M. (1996). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Grivaud, G. y Popovic, A. (eds.) (2011). Les conversions à l'islam en Asie Mineure et dans les Balkans aux époques seldjoukide et ottoman: Bibliographi raisonnée (1800-2000). *Athènes: École française d'Athènes*, 509-697. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09518967.2013.837689>.

- Horvat, A. (2010). *Autobtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009-2010*. [tesis doctoral]. Faculty of Law of Zagreb University.
- Karčić, F. (1999a). *The Bosniaks and the challenges of modernity*. Sarajevo: El-Kalem.
- Karčić, F. (1999b). PREPOROD Newspaper: An Agent of and a Witness to Islamic Revival in Bosnia. *Intellectual Discourse*, 7 (1), 91-97.
- Karčić, F. (2006). What is «Islamic tradition of Bosniaks?». *Preporod*, 7-12-2006. Disponible en: <https://bit.ly/3E7aFS1>.
- Karčić, F. (2015). *The other European Muslims: a Bosnian Experience*. Sarajevo: Center for Advance Studies.
- Kepel, G. (1995). *La revanche de Dios*. Madrid: Anaya.
- Lapiudis, I. M. (2014). *History of Islamic Societies*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139048828>.
- Lupiáñez, I. M. (2019). Evolución del asociacionismo musulmán en España. De las entidades religiosas a las agrupaciones culturales islámicas. *Revista de Estudios Regionales*, 115 (2), 185-205.
- Mattes, A. y Rosenberder, A. (2015). Islam and Muslims in Austria. En M. Burchardt y I. Michalowski. (eds.). *After Integration: Islam und Politik*. Wiesbaden: Springer VS. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-658-02594-6_7.
- Moreras, J. (2014). Musalas, mezquitas y minaretos: etnografía de las mezquitas en Europa. *Auraq: Estudios sobre el Mundo Árabe e Islámico Contemporáneo*, 9, 121-146.
- Moreras, J. (2017). ¿Qué islam para qué Europa? Hacia una antropología del islam posmigratorio en Europa. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 115. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/rcai.2017.115.1.13>.
- Observatorio Andalusi (2019). *Estudio demográfico de la población musulmana: Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2019*. Madrid: Unión de Comunidades Islámicas de España. Disponible en: <https://bit.ly/3DO3MVA>.
- Playà, J. (2015). El Gobierno interviene en las asociaciones islámicas. *La Vanguardia*, 17-9-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3JcFt4N>.
- Rath, J., Penninx, R., Groenendijk, K. y Meyer, A. (2001). *Western Europe and its Islam*. Leiden: Brill. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/9789004397859>.
- Redacción *WebIslam* (2015). Musulmanes se concentrarán en Madrid contra el estatuto de la Comisión Islámica que ultima justicia. *WebIslam*, 31-8-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3jvDHL2>.
- Rexhepi, P. (2019). Imperial inventories, «illegal mosques» and institutionalized Islam: Coloniality and the Islamic Community of Bosnia and Herzegovina. *History and Anthropology*, 30 (4), 477-489. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02757206.2019.1611575>.
- Ríos Saloma, M. F. (2005). De la Restauración a la Reconquista: la construcción de un mito nacional (una revisión historiográfica. Siglos XVI-XIX). *En la España Medieval*, 28, 379-414. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/books.pumi.41468>.
- Rubio, C. (productor) (2009). La expulsión de los moriscos [documental]. *TVE*, 18-12-2009. Disponible en: <https://bit.ly/37oHoGu>.
- Ruiz Jiménez, J. Á. (2016). *Y llegó la barbarie*. Barcelona: Ariel.
- Sánchez-Albornoz, C. (1974). *El Islam de España y el Occidente*. Madrid: Espasa Calpe.

- Shatzmiller, M. (2002). *Islam and Bosnia: Conflict Resolution and Foreign Policy in Multi-Ethnic States*. McGill-Queen's University Press.
- Weber, M. (2005). *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. London; New York: Taylor and Francis. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203995808>.
- Weber, M. (2012). *Sociología de la religión*. Madrid: Editorial Akal.

F. J. DÍAZ REVORIO Y C. VIDAL PRADO (eds.): *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 569 págs.

Uno de los hechos más obstinados, bien conocido y escasamente abordado, de nuestro sistema educativo es el déficit de formación del profesorado y del alumnado, en todos los niveles, modalidades y tipos de enseñanza, en relación con la Constitución y, en general, con los valores democráticos, más allá de tres o cuatro asuntos como el de la igualdad de género, la cultura de la paz o la necesaria protección del medio ambiente. Y ello a pesar de que hay un consenso universal sobre la relevancia de la escuela como espacio privilegiado e imprescindible para el aprendizaje y el ejercicio de la ciudadanía democrática. Nadie nace ciudadano, es algo que se aprende con la teoría y la práctica desde la más tierna infancia. El art. 27.2 de la Constitución española alude a lo que se ha venido a llamar «ideario educativo constitucional» como brújula del sistema educativo. Una declaración del Gobierno alemán de 11 de noviembre de 2020, de la que da noticia en el texto el profesor Jörg Ennuschat, alerta sobre las «megatendencias» que desafían a la democracia, como la globalización, el cambio climático, la migración, la digitalización y el cambio demográfico, así como sobre las «actitudes y actividades» que contemplan la democracia con escepticismo e incluso con agresividad, como la misantropía de grupo y el extremismo y populismo de derechas. En este contexto actual, concluye el Gobierno alemán, «la educación cívica en la infancia y la adolescencia necesita sin duda un mayor peso».

Los profesores Díaz Revorio y Vidal Prado, conscientes de tan preocupante distancia en España entre lo que debería ser la educación democrática y lo que se hace en la realidad cotidiana de nuestras aulas, han dirigido sabiamente durante varios años un proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación que, reuniendo a un grupo particularmente brillante de profesores y profesoras de diversas materias, ha concluido como uno de sus frutos principales en el libro que aquí brevemente reseñamos y cuyo objetivo es, justamente, en manos de responsables educativos lúcidos, ayudar a mejorar la educación democrática en el sistema educativo.

Como ellos mismos indican en la presentación del libro, los seis bloques temáticos que lo nuclean son: (1.º) el propio concepto de educación en valores y sus relaciones con el ideario educativo de los centros privados y concertados; (2.º) la relación entre la educación en valores democráticos y la cuestión de las identidades personales, nacionales o políticas; (3.º) la perspectiva comparada; (4.ª) la relación de las nuevas tecnologías con la educación en valores democráticos; (5.º) el papel de padres, alumnado y profesorado en ella, y (6.º) y los problemas específicos que se presentan en el modelo autonómico español.

El primer bloque se refiere, pues, al ideario educativo constitucional (art. 27.2 CE). Elena Rebato interpreta el contenido del art. 27 de la Constitución y, desde ahí, examina, con apoyo en la jurisprudencia relevante, los límites del ideario propio de los centros privados. David Delgado enfoca el balance jurídico-constitucional entre el ideario educativo y la libertad de elección de centro de enseñanza, concluyendo que «proyecta un sabor amargo» porque hay avances, pero también retrocesos, como la vulneración de los derechos lingüísticos de los padres en determinadas comunidades, como Cataluña. Leyre Burguera analiza la adhesión a principios y valores constitucionales en la educación, destacando la «dimensión comunitaria» de la educación cívica. Tras analizar en detalle la legislación educativa en materia de «educación en valores cívicos y éticos», propone, al modo kantiano, nuclearla en torno a una idea de «ciudadanía cosmopolita» capaz de implicarse en la comunidad local. Juan García-Gutiérrez propone transitar de la controversia política del concepto de ideario educativo a su utilización estratégica para la formación moral y cívica de los estudiantes. Estudia a fondo el origen de la noción constitucional del ideario educativo en los debates constituyentes y en su evolución posterior para, a partir de ahí, proponer la transformación de la «querella» sobre el ideario en «elemento vertebrador» de la formación cívica y moral del alumnado sobre todo a partir de la metodología del «aprendizaje-servicio». Cierra este primer bloque el capítulo de María Martín dedicado a la atención a la diversidad, la inclusión y el género en la educación. A su juicio, el modelo de educación inclusiva «no puede eliminar el derecho de los padres a elegir un tipo de centro especial cuando esa sea la única forma de garantizar el derecho a la educación (del alumnado con graves discapacidades)». Otra tesis central de su artículo es la necesidad de enfocar el derecho de educación con perspectiva de género. La autora proporciona algunas claves de lectura en este sentido.

La segunda parte gravita sobre el problema de las identidades en el mundo de la educación. Enrique Belda sostiene la necesidad de educar «en» y «de» derechos y libertades, esto es, de «una suerte de “alfabetización” personal y cívica como camino para el pleno desarrollo de la personalidad exigido en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales» (que él examina a fondo). Y propone una serie de pasos concretos en esta dirección, entre ellos, que la ley educativa consigne el derecho y deber de toda la población de conocer los derechos humanos y los principios constitucionales; que haya un contenido básico de enseñanza para todo el territorio y para todos los centros, públicos y privados; que se ofrezca y exija formación específica para el profesorado que imparta esta materia, y que se trate de una materia troncal de la enseñanza con contenidos «consolidados, pacíficos y universalizados» de los derechos humanos y mejor con asignaturas específicas y no simplemente

transversales. Eloy García identifica como «tarea pendiente del Derecho Constitucional español» la identidad política democrática y los medios para adquirirla. Parte de la provocadora y estimulante idea de que España es, no solo tras el cataclismo de la guerra civil impulsada por el ejército africanista, sino incluso hoy en día, «una democracia sin política» (esto no quiere decir sin ideologías), sin cultura democrática, una «sociedad desorientada» y «débil» que «lleva a nuestros gobernantes a ignorar cuál es su función y en qué consiste el contenido material de su tarea». Propone, en segundo lugar, acudir a las lecciones de la historia intelectual para manejar mejor los problemas del disruptivo presente que ha hecho envejecer y desfondarse rápidamente las ideologías y categorías tradicionales y para el que la etiqueta de lo *post-* es una suerte de trampantojo de nuestra incapacidad de comprender los cambios. Vivimos un «tiempo de confusión» y de «menesterosidad intelectual» en el que tampoco las categorías de nuestra Constitución son un asidero seguro e indiscutible, ni siquiera a través de la labor del Tribunal Constitucional, que opera como una suerte de «Real Academia de la ideología constitucional». Eloy García no lo dice, pero de la lectura de su texto cabe preguntarse, con inquietud, de qué «democracia» hablamos cuando hablamos de educación democrática.

En este segundo bloque, de indudable fuste teórico, Asunción de la Iglesia propone el concepto («en construcción») de «identidad constitucional» como contenido necesario de la educación. Citando a Miguel Herrero de Miñón, dirá que «la ciudadanía sin identidad es un cascarón vacío». El trabajo de Asunción de la Iglesia descansa sobre una interesante distinción entre la identidad constitucional genérica y específica. La primera la integran los elementos que permiten calificar a un modelo como «constitucional» (lo que nos iguala) y la específica son los rasgos propios de una comunidad política frente a otras (lo que nos distingue). En la primera se ubicarían la libertad entendida como limitación del poder político y expresión de la dignidad, la división de poderes, los derechos humanos, la igualdad y la democracia. La fórmula «Estado social y democrático de Derecho» sería un buen resumen de todo esto. La autora sugiere una «propuesta mínima»: la Constitución como pacto, la Constitución abierta, la idea de nación y la dignidad de la persona y sus derechos, las grandes decisiones del título preliminar, los derechos fundamentales, la monarquía parlamentaria, la pertenencia a la Unión Europea. La identidad constitucional específica a veces se haya en tensión con la genérica porque versa sobre la «identidad nacional» y es de más difícil construcción y consenso. María G. Amilburu destaca el papel que corresponde a la cultura y la propia tradición en la forja de la identidad personal, esto es, el modo en que cada individuo se comprende a sí mismo. El ser humano es un «artefacto cultural» (Scruton). Examina los

procesos de socialización primario y secundario, la educación como iniciación al mundo cultural y el papel de las tradiciones como concreciones del sentido común de una cultura.

La tercera parte escruta modelos comparados como el italiano (Annamaria Poggi), el alemán (Jörg Ennuschat) y el estadounidense (Patricia Rodríguez-Patrón). Se trata de un bloque particularmente interesante en relación con el sistema español, aunque solo sea para obtener el frágil consuelo de ver que hay problemas en este asunto en todas partes. De «continuidad discontinua» habla, por ejemplo, Annamaria Poggi para calificar la enseñanza de la educación cívica en las escuelas italianas, que observa también la problematización en los contenidos, tan heterogéneos que pueden hacer perder el sentido global de la Constitución, demasiado vastos para las horas que se conceden a su enseñanza (es «un poco de todo»), la falta de herramientas de apoyo a las escuelas y la formación del profesorado. La profesora de la Universidad de Turín, A. Poggi, sagazmente propone hacer gravitar la educación cívica sobre el concepto de ciudadanía entendida como pertenencia solidaria a una comunidad frente a un modelo de «exaltación de los derechos» (que es, me temo, en el que estamos en España) y porque «los cambios geopolíticos (migraciones), económicos (aumento de la pobreza y la desigualdad) y climáticos (contaminación y desertización del planeta) exigen una asunción de responsabilidades que solo pueden basarse en la idea de ciudadanía como fuente (también) de los deberes que exige formar parte de las distintas comunidades: nacional, europea y mundial».

El profesor de la Universidad de Bochum Jörg Ennuschat sostiene que, aunque la asignatura de Educación Política en Alemania ocupa una parte pequeña del currículo escolar, la educación democrática (que no se contrae a esa sola asignatura) «funciona en general». Aporta una prueba: solo un 14 % de los jóvenes nuevos votantes en Alemania lo hicieron a un partido populista de extrema derecha o izquierda. Es un indicador discutible, pero interesante. En Alemania, el Estado debe ser el «hogar de todos los ciudadanos», según el Tribunal Constitucional Federal (2020) y, por tanto, debe ser ideológicamente neutral, pero, al mismo tiempo, la escuela no es un espacio libre de política y se debe inculcar la idea de una democracia militante; esto es, el compromiso de los ciudadanos, también los escolares, con ella. Jörg Ennuschat presenta algunos ejemplos reales de cómo lograr este equilibrio. Patricia Rodríguez-Patrón, tras analizar brevemente la cláusula constitucional española del ideario educativo (art. 27.2 C) —por cierto, de un modo interesante, sobre todo, a mi juicio, cuando propone la participación como método preferente para la educación en valores cívicos (de modo que no se eduque solo a los niños *para* la democracia, sino también *en* democracia)—, nos trae la experiencia norteamericana a partir, fundamentalmente, de los hitos jurisprudenciales. La doctrinal principal, que

no siempre es de sencilla aplicación a los casos concretos, permite restringir el discurso de los estudiantes si cabe pronosticar razonablemente que se puedan derivar del mismo interrupciones materiales y sustanciales en el trabajo y la disciplina de la escuela o si existen razones pedagógicas legítimas para la restricción. Patricia Rodríguez-Patrón considera que las distintas posiciones en conflicto en la jurisprudencia norteamericana pudieran conciliarse desde una mirada del art. 27.2 CE (interpretado, recuérdese, desde la idea de participación democrática del alumnado). De ahí que critique la sentencia Walker-Serrano (2002) del Tribunal del Tercer Circuito en Pennsylvania, que consideró válido expedientar a una escolar de primaria por recoger firmas entre sus compañeros para que se cancelara una excursión al circo, pues en estos espectáculos se maltrataba a los animales.

El cuarto bloque se remite a otro asunto crucial, el del papel de las nuevas tecnologías en relación con la educación democrática. Luís Miguel González de la Garza analiza la limitación del uso de la informática y los «riesgos e imposturas» de las «tecnoutopías» en la infancia y juventud. Su texto nos advierte sobre los riesgos de la digitalización: «Cuando nos conectamos a la Red, entramos en un entorno que fomenta una lectura somera, un pensamiento apresurado y distraído, un pensamiento superficial». No sorprende que algunos centros educativos de vanguardia estén prohibiendo en este momento cualquier tipo de dispositivo electrónico. Es preocupante la adición a la red de un gran número de escolares, que recuerda la de las drogas. Sostiene nuestro autor que el uso indiscriminado y sin control por parte de los menores de las redes puede generar graves problemas de salud mental. Impide el «pleno desarrollo de la personalidad» (art. 27.2 CE) y recuerda las recomendaciones de las asociaciones de pediatría sobre el uso de pantallas que las administraciones deberían considerar. Por su parte, Daniel Capodiferro Cubero examina la alfabetización mediática como respuesta ante el modelo comunicativo digital también en materia de educación cívica. La Unión Europea concibe, en efecto, la alfabetización mediática como algo inseparable de la idea de ciudadanía democrática. Sin embargo, la legislación española, incluida la escolar, aún no ha asumido de modo pleno, a su juicio, este enfoque.

La materia del quinto bloque alude a los protagonistas activos y pasivos de la enseñanza de la Constitución. Francisco Javier Díaz Revorio analiza los sujetos de la relación educativa y la enseñanza de la Constitución. Examina, en primer término, los posibles conflictos que se producen entre las finalidades constitucionales de la educación y los derechos de cada uno de los sujetos de la relación educativa: los derechos educativos de los padres (asignatura de Religión en modalidad confesional, asignatura Educación para la Ciudadanía, el denominado «pin parental», la educación diferenciada por sexos, el *homeschooling*, etc.); la educación democrática y la libertad de cátedra

(¿existe un deber de fidelidad activa a la Constitución por parte del profesorado?, su aplicación al ámbito universitario, adoctrinamiento versus neutralidad ideológica del espacio público, etc.); la educación democrática y los derechos de los titulares privados de los centros, y la cuestión en relación con los derechos de los estudiantes, tanto en centros públicos como privados. A partir de este análisis, Javier Díaz Revorio concluye que los conflictos no son ni tan frecuentes ni tan intensos como a veces se presentan; que tales conflictos podrían en buena medida evitarse; que los eventuales conflictos pueden resolverse con el principio de ponderación, pero no todo es ponderable o «negociable»: nunca el ejercicio de ningún derecho de padres, profesores, titulares de centros e incluso de los propios alumnos puede implicar una afectación del núcleo duro de la dignidad, el respeto a los demás.

Arancha Moretón Toquero y María Ángeles Espinosa Bayal, con un enfoque interdisciplinar jurídico y psicológico, realizan una innovadora propuesta de cómo incorporar el contenido constitucional en el currículo educativo teniendo en cuenta los dictados de la psicología evolutiva. Su modelo identifica como valores que transmitir los relacionados con la propia identidad y alteridad (dignidad, ciudadanía, derechos fundamentales, Estado de derecho y democracia, solidaridad, pluralismo, responsabilidad). Los contenidos objetivos exigibles serían, entre otros, los conocimientos en historia y filosofía para comprender la identidad comunitaria, el funcionamiento básico del sistema constitucional (formas de gobierno e instituciones) y los derechos más relevantes. Se requiere también «el entrenamiento» en las habilidades democráticas que persiguen formar ciudadanos activos, responsables y respetuosos con los derechos de los demás: diálogo, participación, juicio crítico, hábitos cívicos. El trabajo alberga, desde este enfoque teórico y nucleado sobre el despliegue de los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo (los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico constitucional: art. 1.1 CE), un valioso desarrollo curricular concreto de la materia Educación en Ciudadanía democrática en educación primaria y secundaria.

El último capítulo de este bloque lo firma el sociólogo José Antonio Díaz Martínez, que arroja luz sobre las actitudes y necesidades de formación en Constitución y valores democráticos del profesorado de secundaria y bachillerato. A partir de una encuesta *ad hoc* realizada a profesores de secundaria y bachillerato, se concluyen datos de gran interés. Entre otros, que la libertad es más importante que la igualdad (65 % frente al 29 %); que la responsabilidad del bienestar de una persona depende fundamentalmente del Estado (54,2 % frente al 37,5 % que considera que también depende de la propia persona); que la competitividad es mala (45,9 % frente al 29,2 % que la cree buena); que el sistema español funciona satisfactoriamente (64,7 %); que la Transición fue positiva e importante, aunque casi el 19 % opina que carece de importancia

histórica; que la Constitución debe reformarse (79,3 %); que hace falta más formación del profesorado sobre la Constitución (83,3 %); que los programas y materiales sobre educación en valores éticos y ciudadanos no se conocen (75 %); que las materias constitucionales en las que más deben formarse los estudiantes son la igualdad de género, derechos de las personas con discapacidad, derechos de los menores y de las personas vulnerables y las que menos importancia formativa tienen son el Estado autonómico y la monarquía parlamentaria. Ciertamente, esta encuesta la han contestado pocos profesores y todos ellos, además, participaban en cursos formativos sobre la Constitución, pero orientan sobre las creencias generales.

El último bloque se refiere a la educación cívica en el Estado autonómico, asunto trascendental porque en España la educación en una materia intensa y extensamente transferida a las comunidades autónomas. Tomás Vidal Marín estudia a fondo los derechos educativos en el ámbito del Estado de las autonomías, identificando las competencias que corresponden al Estado central y a las comunidades. En su opinión, este reparto «es un tema que parece estar zanjado», de manera que los conflictos existentes se producen por un abuso en el ejercicio competencial por parte del Estado o de alguna comunidad. Igualmente, aboga por una mejor coordinación de todos los actores institucionales. Carlos Vidal Prado aborda el tema de la educación en valores constitucionales e identidad nacional en los Estados descentralizados. Su análisis comienza constatando el hecho que justifica el libro: la inquietud por los graves y profundos ataques contemporáneos a la democracia y la necesidad (sancionada una y otra vez en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho europeo) de formar a nuestros escolares, hoy más que nunca, en un verdadero espíritu de compromiso democrático. La educación cívica debería ser capaz, afirma el autor, de generar un consenso sobre lo que somos. Y de ahí la importancia de lo que se enseña en la historia y en ciencias sociales y no solo en la materia específica de educación cívica o democrática. Sin embargo, la descentralización territorial y la asunción de las principales competencias educativas por las respectivas entidades subestatales plantea dificultades de calado. Menos en los países donde, como en Alemania, rige de verdad un principio de lealtad federal. Máximas en un país como el nuestro donde ese principio ni está ni se le espera. Carlos Vidal recuerda fenómenos tan preocupantes como la insumisión de los Gobiernos de algunas comunidades a la legislación estatal según el respectivo color político; el incumplimiento de las funciones de la Alta Inspección del Estado (como se ha podido constatar, por ejemplo, en relación con la cuestión lingüística en Cataluña); las controversias sobre contenidos de la enseñanza, horarios, diseños curriculares y evaluación (de modo que en asignaturas como Historia, por ejemplo, la determinación de su contenido va a ser fundamentalmente autonómico, con

el riesgo —bien real— de adoctrinamiento nacionalista periférico); la renuncia estatal a la homologación de materiales escolares y a la autorización de los libros de texto. Afirma nuestro autor: «La batalla por el relato de algunos sectores populistas y radicales es muy intensa y para compensarla no hay mejor que responder con la transmisión de conocimientos objetivos» con el punto de partida de la Constitución y de la articulación de una identidad nacional española común a todo el territorio.

El último capítulo de este bloque sexto y del libro es el firmado por las profesoras María José Majano Caño, María Ruiz Dorado y Adriana Travé Valls sobre la educación cívica en las mallas curriculares de todas las comunidades autónomas.

La obra no ofrece un capítulo global de conclusiones, sino que deja que sea el propio lector quien las alcance. Algunas ideas que personalmente he retenido más tras leer el texto son las siguientes:

- a) La urgencia de conceder mayor peso a la educación democrática en nuestro sistema educativo, no solo mediante una asignatura específica, sino de otras, sobre todo la Historia y, en general, mediante la participación del alumnado en la vida de los centros (la escuela debe enseñar qué es democracia, pero ella misma, su organización y funcionamiento deben ser democráticos) y a través de métodos como el aprendizaje servicio (porque no solo se trata de formar sobre derechos, sino también sobre responsabilidad y solidaridad) y la alfabetización digital (que ayudará al alumnado a no sucumbir al lado oscuro de lo digital). De hecho, creo que sería imprescindible que el Ministerio de Educación hiciera un seguimiento permanente y transparente de la situación de la educación democrática en el sistema educativo a través de encuestas, informes y estudios solventes e independientes. De alguna manera, seguimos caminando en este asunto a oscuras, sin datos, sin indicadores y sin objetivos. Es otra verdad incómoda cuya existencia se niega oficialmente. Solo PISA evalúa algunas veces lo que se denomina «competencia ciudadana».
- b) Ciertamente, apenas ha habido conflictos ideológicos ni de modo frecuente ni intenso, como señala el profesor Díaz Revorio, pero las dificultades mayores para alcanzar un consenso fuerte sobre qué y cómo educar en democracia —por cierto, peculiares de nuestro país— provienen de la querrela nacionalista periférica, que nos ha impedido construir una identidad constitucional española y un consenso sobre el ideario educativo constitucional (tal y como diversos autores, pero principalmente el profesor Carlos Vidal, ponen de manifiesto en el texto).

- c) Junto con este problema político de fondo, la educación democrática en España se enfrenta a dos desafíos no menores: la enorme distancia entre lo declarado en las normas y la realidad y la insuficiente formación específica del profesorado. ¡No pueden formar los que no están formados!

Basta ver el apretado resumen que aquí se ha hecho para constatar que el libro ofrece un análisis muy completo y actual de un problema realmente complejo. Sin duda, estamos en presencia del libro de referencia en esta materia en nuestro país por muchos años. Los editores proponen el texto, además, como una potencial (yo creo, además, que potente) sugerencia para los responsables políticos de la educación en nuestro país, aunque mucho me temo que será rigurosamente desatendida. El déficit formativo en educación democrática también se extiende, por desgracia, a muchos de esos responsables (presentes y pasados pero —espero— no futuros).

Fernando Rey Martínez
Universidad de Valladolid

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA: *La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la (no) incorporación de Navarra al País Vasco*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 174 págs.

No son pocos los estudios clásicos que han señalado desde diferentes puntos de vista que el derecho es un fenómeno básicamente temporal. Siguiendo los trabajos de Mario Bretone sobre el tema podría decirse que existe un tiempo en el derecho —véanse el concepto clave de la *retroactividad*— y un derecho en el tiempo: qué ocurre, por ejemplo, con las disposiciones y normas cuando el acaecer histórico las degrada como el metal que se expone al oxígeno, obligándonos a replantear su capacidad para regular la realidad y la necesidad de derogación o reforma. Aún creo que existiría una tercera variante metodológica: el tiempo *del* derecho, es decir, cómo las normas —sobre todo constitucionales— expresan una temporalidad a la hora de enfrentarse a la intersección del pasado, el presente y el futuro.

El profesor González García realiza en este libro un novedoso acercamiento a una parte de lo que podría considerarse como el *tiempo de descuento* de la norma fundamental de 1978 (disposiciones adicionales, transitorias y derogatoria), cuestionando con sólidos argumentos las posiciones doctrinales dominantes en torno a aspectos de notable interés de la Constitución territorial como compromiso dilatorio. Ya lo había hecho antes con un trabajo

- c) Junto con este problema político de fondo, la educación democrática en España se enfrenta a dos desafíos no menores: la enorme distancia entre lo declarado en las normas y la realidad y la insuficiente formación específica del profesorado. ¡No pueden formar los que no están formados!

Basta ver el apretado resumen que aquí se ha hecho para constatar que el libro ofrece un análisis muy completo y actual de un problema realmente complejo. Sin duda, estamos en presencia del libro de referencia en esta materia en nuestro país por muchos años. Los editores proponen el texto, además, como una potencial (yo creo, además, que potente) sugerencia para los responsables políticos de la educación en nuestro país, aunque mucho me temo que será rigurosamente desatendida. El déficit formativo en educación democrática también se extiende, por desgracia, a muchos de esos responsables (presentes y pasados pero —espero— no futuros).

Fernando Rey Martínez
Universidad de Valladolid

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA: *La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la (no) incorporación de Navarra al País Vasco*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 174 págs.

No son pocos los estudios clásicos que han señalado desde diferentes puntos de vista que el derecho es un fenómeno básicamente temporal. Siguiendo los trabajos de Mario Bretone sobre el tema podría decirse que existe un tiempo en el derecho —véanse el concepto clave de la *retroactividad*— y un derecho en el tiempo: qué ocurre, por ejemplo, con las disposiciones y normas cuando el acaecer histórico las degrada como el metal que se expone al oxígeno, obligándonos a replantear su capacidad para regular la realidad y la necesidad de derogación o reforma. Aún creo que existiría una tercera variante metodológica: el tiempo *del* derecho, es decir, cómo las normas —sobre todo constitucionales— expresan una temporalidad a la hora de enfrentarse a la intersección del pasado, el presente y el futuro.

El profesor González García realiza en este libro un novedoso acercamiento a una parte de lo que podría considerarse como el *tiempo de descuento* de la norma fundamental de 1978 (disposiciones adicionales, transitorias y derogatoria), cuestionando con sólidos argumentos las posiciones doctrinales dominantes en torno a aspectos de notable interés de la Constitución territorial como compromiso dilatorio. Ya lo había hecho antes con un trabajo

sobre una posible devolución de competencias de las comunidades autónomas al Estado. Estas posiciones vienen a apuntar en el caso analizado que la disposición transitoria cuarta (DT 4) de la Constitución Española (CE) seguiría siendo un procedimiento no solo vigente, sino también válido para habilitar hoy la contingencia de que la Comunidad Foral de Navarra perdiera su identidad organizacional y pasara a formar parte plenamente de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La tesis del autor a este respecto es clara: la DT 4 es una disposición *ad tempus*, no porque tenga un plazo expreso para el fin de su vigencia, sino porque posee *cessante legis ratione*. Es decir, su vigencia estaría condicionada a que perduren determinadas circunstancias que motivaron la creación de la norma o a que no se produzca un hecho concreto que haría decaer su razón de ser. En tal sentido, resulta muy acertado que finalmente se ponga luz sobre el derecho transitorio de la Constitución: no estamos en la mayor parte de los casos ante disposiciones que faciliten el paso entre dos regímenes diferentes, regulando los diversos alcances de la retroactividad de la nueva norma, sino ante un lenguaje coloquial y estratégico que alcanza una dimensión de caducidad cuando el objeto que pretende regular desaparece. En el caso de la DT 4, su *ratio legis* se extinguiría una vez que Navarra accede a la autonomía mediante el uso de la disposición adicional primera CE (DA 1).

Como he señalado, no es este el parecer de la mayor parte de la doctrina y de la propia jurisprudencia constitucional, que consideran que, pese a que el derecho constitucional que regula el acceso a la autonomía de las provincias y órganos preautonómicos ha caducado, la DT 4 seguiría siendo un conjunto normativo no solo vigente, sino capaz de dar a luz una *fusión* encubierta entre dos comunidades autónomas plenamente institucionalizadas. Recuérdesse que a la misma conclusión llegó el Consejo de Estado en su famoso informe sobre la reforma constitucional en 2006. Aunque el autor prefiera no politizar el sentido de esta contradicción, su debida comprensión conduce a la tercera dimensión metodológica de la relación entre tiempo y derecho que se destacaba al comienzo de la reseña: la DT 4 tiene una temporalidad propia que expresaría un pacto interno entre el nacionalismo vasco y el resto de las fuerzas políticas del Estado. Me parece que los ulteriores desarrollos de la DA 1 a la hora de explicar la *política constitucional* de las Cortes con respecto a las exigencias competenciales y financieras del nacionalismo vasco me darían la razón.

En cualquier caso, el profesor de la Universidad de Murcia argumenta de forma impecable por qué la DT 4 CE ya no tendría aplicabilidad: no solo porque el art. 143 CE habría perdido su eficacia una vez completado el mapa autonómico, sino porque el término *incorporación* aludiría a la situación originaria y provincial de Navarra. Es decir, las consecuencias de una integración de Navarra en el País Vasco una vez ambas se hubieran constituido como

comunidades autónomas van mucho más allá de la limitada potencia de una cláusula transitoria. En el marco del principio dispositivo su funcionalidad para consentir el acceso a la autonomía —permitiendo, por ejemplo, que Navarra eludiera los exigentes trámites del art. 151 CE— es indudable, pero como instrumento permanente de reconfiguración de la Constitución territorial sus efectos materiales nos conducen a una realidad federal muy distinta: la fusión entre dos comunidades autónomas.

Y es aquí donde el libro se abre hacia otros parámetros constitucionales que me recuerdan, por ejemplo, a aquellos luminosos trabajos de Antonio La Pergola en los que analizaba la versatilidad territorial y fronteriza del federalismo norteamericano. Efectivamente, González García nos advierte de algunos equívocos conceptuales que, probablemente, son resultado de la incapacidad del poder de reforma para cerrar la Constitución territorial de manera definitiva. En tal sentido, me parece muy sugerente y pertinente la distinción entre federación y fusión de comunidades autónomas, que ya hemos dicho, es lo que implícitamente prevé la DT 4 de entenderse aún hoy aplicable a la situación de Navarra con respecto al País Vasco. Máximo experto en lo referido a la capacidad y límites del art. 145 CE, el autor recuerda que la prohibición de la federación de comunidades autónomas busca, como ocurre en los modelos americano, suizo o alemán, mantener un cierto equilibrio político entre las partes que conforman el Estado global.

Ahora bien, la fusión de comunidades autónomas es un asunto jurídico distinto a la *federación* de entes territoriales ya existentes: supone la modificación del número de comunidades autónomas, su extensión y población, a partir de una operación en la que la derogación de los estatutos previos daría lugar a un nuevo estatuto en el que lógicamente participarían las Cortes Generales. La operación iría también más allá de algunas previsiones estatutarias en la materia que ya habían sido analizadas por la doctrina y que aquí se recuerdan de forma pertinente: las incorporaciones de territorios no integrados en otra comunidad autónoma (Gibraltar con respecto a Andalucía y las previsiones del art. 144 CE), la segregación y agregación de enclaves territoriales de otra comunidad autónoma y, por último, la disolución de una comunidad autónoma uniprovincial para su integración en otra comunidad autónoma (Cantabria y La Rioja con respecto a Castilla y León, hasta los años 1998 y 1999, respectivamente) también calificadas en el libro como fusiones encubiertas.

Así las cosas, dado que la racionalización del mapa autonómico puede ser un escenario o hipótesis de futuro, González García se plantea si el régimen actual daría un soporte normativo bastante como para permitir la fusión efectiva de comunidades autónomas. Frente a la opinión consolidada, que parece inclinarse por la suficiencia del estatuto de autonomía para permitir la fusión de comunidades, el libro razona que el art. 147 CE no contiene al respecto una

reserva absoluta de la delimitación territorial que implique el desentendimiento de la Constitución. Así las cosas, la mejor opción sería trasladar a la norma fundamental la responsabilidad de regular un procedimiento claro, imparcial y respetuoso con el principio democrático, de fusión entre entes autonómicos. En dicha regulación habrían de establecerse los límites poblacionales y territoriales, unos parámetros negociadores, unas mayorías parlamentarias cualificadas y la participación de la población de las respectivas comunidades autónomas en un doble referéndum. En definitiva, como muestra el derecho comparado, la Constitución, pese al carácter dispositivo e inacabado del Estado autonómico, no puede permanecer ajena a un fenómeno de indudable trascendencia para la armonía del modelo de descentralización, tanto por exigencias funcionales como propiamente normativas o de legitimidad.

Estamos, sin duda, ante un pequeño gran libro que, seguramente, se convertirá en un clásico en la materia dada la precisión conceptual, la economía argumental y el rigor constitucional del autor. En mi opinión, quizá es un trabajo a la contra del *zeitgeist* federal dominante, lo que aún le otorga más mérito. En tiempos de fragmentación y competencia territorial el gran peligro es la atomización del propio Estado. Las nuevas «geografías del descontento» y la proliferación de discursos identitarios dibujan un horizonte espacial de tensiones que va más allá del desafío secesionista de las dos últimas décadas, lo que puede implicar no fusiones sino creaciones de nuevas comunidades autónomas. Para este escenario, como se apunta en la obra aquí reseñada, haría falta atender a un principio de «voluntariedad» que permitiría retornar al régimen provincial inicial y que, paradójicamente, volvería a dar virtualidad a aquellas normas materialmente transitorias que, sin embargo, abrirían la puerta a nuevas realidades autonómicas.

Josu de Miguel Bárcena
Universidad de Cantabria

EL ÉXITO DE UN FRACASO

JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ ROMÁN: *La Sociedad de Naciones y la reinven- ción del imperialismo liberal*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2021, 635 págs.

Ha querido la casualidad que el libro sobre la Sociedad de Naciones que acaba de publicar José Antonio Sánchez Román, profesor de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, coincida, poco más o menos, con el estreno de la película *Múnich en vísperas de una guerra* (*Munich: The Edge of War*), dirigida por Christian Schwochow y protagonizada por Jeremy Irons en

reserva absoluta de la delimitación territorial que implique el desentendimiento de la Constitución. Así las cosas, la mejor opción sería trasladar a la norma fundamental la responsabilidad de regular un procedimiento claro, imparcial y respetuoso con el principio democrático, de fusión entre entes autonómicos. En dicha regulación habrían de establecerse los límites poblacionales y territoriales, unos parámetros negociadores, unas mayorías parlamentarias cualificadas y la participación de la población de las respectivas comunidades autónomas en un doble referéndum. En definitiva, como muestra el derecho comparado, la Constitución, pese al carácter dispositivo e inacabado del Estado autonómico, no puede permanecer ajena a un fenómeno de indudable trascendencia para la armonía del modelo de descentralización, tanto por exigencias funcionales como propiamente normativas o de legitimidad.

Estamos, sin duda, ante un pequeño gran libro que, seguramente, se convertirá en un clásico en la materia dada la precisión conceptual, la economía argumental y el rigor constitucional del autor. En mi opinión, quizá es un trabajo a la contra del *zeitgeist* federal dominante, lo que aún le otorga más mérito. En tiempos de fragmentación y competencia territorial el gran peligro es la atomización del propio Estado. Las nuevas «geografías del descontento» y la proliferación de discursos identitarios dibujan un horizonte espacial de tensiones que va más allá del desafío secesionista de las dos últimas décadas, lo que puede implicar no fusiones sino creaciones de nuevas comunidades autónomas. Para este escenario, como se apunta en la obra aquí reseñada, haría falta atender a un principio de «voluntariedad» que permitiría retornar al régimen provincial inicial y que, paradójicamente, volvería a dar virtualidad a aquellas normas materialmente transitorias que, sin embargo, abrirían la puerta a nuevas realidades autonómicas.

Josu de Miguel Bárcena
Universidad de Cantabria

EL ÉXITO DE UN FRACASO

JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ ROMÁN: *La Sociedad de Naciones y la reinven- ción del imperialismo liberal*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2021, 635 págs.

Ha querido la casualidad que el libro sobre la Sociedad de Naciones que acaba de publicar José Antonio Sánchez Román, profesor de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, coincida, poco más o menos, con el estreno de la película *Múnich en vísperas de una guerra* (*Munich: The Edge of War*), dirigida por Christian Schwochow y protagonizada por Jeremy Irons en

el papel del primer ministro británico Neville Chamberlain. Se ha insistido mucho, y con razón, en el error que supuso la política de apaciguamiento practicada por las democracias occidentales con la Alemania hitleriana —también con Italia y Japón— y de la que Chamberlain fue el principal exponente. Al suscribir en septiembre de 1938 los acuerdos de Múnich que marcaron la apoteosis de aquella claudicación por entregas, el político británico personificó una culpa anticipada por lo ocurrido un año después: el estallido de una nueva guerra mundial, a la que se llegó tras años de un apaciguamiento inútil y contra-productivo.

¿Hasta qué punto fue responsable la Sociedad de Naciones de aquel estrepitoso fracaso, fruto de la debilidad de las democracias ante la agresividad de sus enemigos y de las graves disfunciones del orden internacional establecido en 1919? En su libro *Diplomacy*, el exsecretario de Estado norteamericano Henry Kissinger define la Paz de Versalles y la nueva política internacional derivada de ella como una mezcla explosiva de utopismo norteamericano y paranoia europea. Estados Unidos —es decir, el presidente Wilson— puso el principio de autodeterminación —un dislate de consecuencias catastróficas, como vaticinó Robert Lansing— y Gran Bretaña y sobre todo Francia un revanchismo antialemán que se acabó volviendo contra ellas. Veinte años después, era la Alemania nazi la que buscaba la revancha por las humillaciones pasadas y las democracias las que claudicaban ante la amenaza de una guerra tal vez inevitable.

El papel de la comunidad internacional en la fase aguda del apaciguamiento estuvo muy condicionado por un vacío de poder que devolvió a las grandes potencias su protagonismo de los viejos tiempos, pero administrado con un miedo cerval a un nuevo baño de sangre. He ahí una verdad histórica tan indiscutible que, probablemente, haya frenado hasta ahora un análisis en profundidad de la Sociedad de Naciones o de la Liga de las Naciones, expresión anglosajona a la que recurre de vez en cuando Sánchez Román. Su libro se sale del bucle de ese viejo relato para replantear la historia de la Sociedad de Naciones desde una perspectiva más amplia, original y compleja. En realidad, no cuestiona las líneas generales del consenso historiográfico en torno a ella, pero ilumina aspectos cruciales de su trayectoria que habían quedado eclipsados por el relato dominante. Lo hace con gran profusión de datos a partir de un corpus bibliográfico y documental impresionante y de una argumentación inteligente, que sigue un hilo conductor claro, pese a la extrema complejidad de los temas tratados. A ello se añaden el rigor en el uso de los conceptos clave —empezando por el que da sentido a la obra: el imperialismo liberal— y la capacidad de transmitir con precisión y elegancia ideas que no siempre son fáciles de expresar. Estamos ante un gran libro, por el que hay que felicitar al autor y a la editorial que lo ha publicado, pese a su considerable extensión.

La obra se divide en siete capítulos que alternan el orden cronológico de los acontecimientos y los grandes temas tratados, desde el sistema de mandatos con el que se pretendió gestionar los territorios afectados por la implosión de los imperios vencidos en 1918 —un término nuevo, el de mandato, que se incardinaba perfectamente en la lógica del viejo imperialismo, aunque en la práctica pudiera socavarlo—, hasta el régimen de protección de minorías y el problema recurrente de los refugiados y desplazados por los continuos cambios de fronteras. Temas mucho menos conocidos como el control del tráfico de armas y drogas, la lucha contra la prostitución y la esclavitud o la mejora en las condiciones de vida del campesinado, a los que Sánchez Román dedica un amplio espacio en su obra, formaron parte también de la agenda en la que trabajó la Sociedad de Naciones en estos años, en una labor escasamente (re) conocida, que quedó marcada por su fracaso final. La estructura temática predomina, pues, sobre el desarrollo cronológico, con un *leitmotiv* en torno al cual giran en gran medida temas y acontecimientos: la analogía existente entre el Imperio británico y la Sociedad de Naciones, dos realidades históricas muy distintas que acabaron teniendo, inesperadamente, un cierto aire de familia.

Esta visión supone un cambio significativo respecto a la interpretación de la Sociedad de Naciones como expresión del nuevo liderazgo norteamericano en el mundo de la posguerra, una dimensión incuestionable, pero más bien efímera, si recordamos que el Senado norteamericano votó en contra de la ratificación del ingreso de Estados Unidos en ella y que la victoria de Harding en las elecciones presidenciales de 1920 se construyó en torno a un discurso netamente aislacionista. De ahí el brusco cambio de paradigma que se produjo en la naturaleza de la Sociedad de Naciones nada más ponerse en marcha: de representar la *pax americana* impulsada por el presidente Wilson a tomar el imperialismo británico como fuente de inspiración del nuevo orden mundial, construido y desarrollado a partir de la experiencia acumulada por el Imperio a lo largo de su historia. Como el propio autor reconoce en la introducción, semejante planteamiento se sitúa en la estela de *La nación imperial* (2015), obra monumental y en muchos sentidos insuperable de Josep M. Fradera. Sánchez Román no podía haber elegido mejor libro de cabecera para su propósito.

Pero el desarrollo de su enfoque, pese a esta reconocida deuda historiográfica, sigue su propio camino al abordar la evolución de la política internacional durante el periodo de entreguerras. En realidad, se trata de un camino con múltiples derivaciones y recovecos que nos apartan de la habitual visión lineal, y a menudo teleológica, de la etapa histórica que arranca del Tratado de Versalles y acaba con el estallido de la Segunda Guerra Mundial o, si se prefiere, con los Acuerdos de Múnich de 1938. Aquellos polvos —el revanchismo aliado en Versalles— habrían traído estos lodos —la nueva guerra mundial

como consecuencia inevitable de una paz fallida—. El autor no niega el fracaso de la Sociedad de Naciones y de la doctrina internacionalista que la inspiró como forma de «domesticar los nacionalismos más agresivos», pero el legado que dejó trascendió con mucho el hecho de que, como él mismo afirma, «en el terreno de la seguridad, la Liga había muerto para casi todos los efectos desde 1936», cuando decidió retirar las sanciones a Italia tras su ataque a Etiopía. Con ello reconoció su impotencia ante las agresiones al orden internacional establecido en 1919 y señaló a los Estados expansionistas el camino que debían seguir para conseguir sus objetivos. De la impunidad —la falta de respuesta a una agresión— al apaciguamiento —las concesiones al agresor como forma de evitar la guerra general— había solo un paso.

Varios factores explican esa espiral de impotencia y resignación en la que entró la Sociedad de Naciones a partir de principios de los años treinta. La crisis económica internacional fue, sin duda, uno de ellos al afectar directamente al prestigio del sistema liberal con el que, de una u otra forma, estaba conectada la Sociedad de Naciones. Pero algunos problemas, aunque agravados a partir de 1929, formaban parte, como dice el autor, de una suerte de pecado original de la institución; por ejemplo, su papel como supervisora de unos tratados de paz que los países vencidos en la Gran Guerra, incluso alguno de los vencedores, como Italia, consideraban inicuos. Cabe preguntarse si el protagonismo que la Sociedad de Naciones concedió a la opinión pública internacional hasta convertirse ella misma en «una esfera de argumentación moral» no contribuyó a restarle eficacia, en vez de arroparla con una legitimidad añadida. Esta era la idea inicial del presidente Wilson, como recuerda Sánchez Román, que otorga a la cuestión una especial relevancia. Señala cómo en 1930 el historiador Alfred Zimmern destacó la mejora en la «calidad» de la opinión pública desde 1918, con una clara propensión al desarme que parecía consolidar la causa de la paz. Es difícil saber si la valoración demoscópica de Zimmern, fundada más bien en una percepción subjetiva, estaba equivocada, por un exceso de optimismo, o si el cambio de escenario en la nueva década supuso un vuelco del pacifismo al belicismo en la opinión pública. Si los Acuerdos de Múnich reflejan el sentir de los países participantes, se podría afirmar que el rechazo a la guerra de las sociedades democráticas, combinado con la resuelta disposición a ella de las potencias fascistas, daba a estas últimas una baza ganadora en cualquier negociación porque en una subasta para evitar la guerra las democracias siempre estarían dispuestas a pagar el precio más alto; al menos hasta la invasión de Polonia el 1 de septiembre de 1939. La impresión, por tanto, es que desde 1930, cuando Zimmern subrayó el valor supremo de la paz para la sociedad civil en las naciones democráticas, los pacifistas se habían hecho más pacifistas y los belicistas más belicistas, con obvia ventaja para estos últimos.

Todo lleva, como se ve, a la cuestión del apaciguamiento y, sin embargo, Sánchez Román resiste con éxito esa inercia historiográfica, lógica pero acaso agotada ya como elemento de reflexión, para plantear un final completamente distinto en el que la historia de la Sociedad de Naciones enlaza con el origen de la ONU. Ahí es donde la experiencia de la Sociedad de Naciones se puede ver como un antecedente necesario para el relativo éxito del orden internacional creado en 1945, capaz de evitar una nueva guerra mundial, de establecer mecanismos de arbitraje más o menos eficientes tutelados por las dos superpotencias y de gestionar razonablemente el proceso descolonizador. La importancia de esta conclusión se entiende mucho mejor si vemos el libro de Sánchez Román como un ejercicio encubierto de historia conceptual y, al hilo de su lectura, hacemos inventario de aquellos principios fundamentales del orden mundial posterior a 1945 que surgieron de las tareas y los debates desarrollados en el marco de la Sociedad de Naciones. Destacan entre ellos el Estado del bienestar, esbozado ya en su humanitarismo militante; el impulso a un feminismo liberal; el proyecto de gobernanza financiera planteado en Bruselas en 1920, en el que se atisban los acuerdos de Bretton Woods de 1944; el «ensayo de un orden euroatlántico» que se percibe en la confluencia entre el Plan Dawes y el sistema de Locarno; el decidido, aunque frustrado, empuje a la causa de la unión europea a partir de 1930 o un nuevo lenguaje, entre tecnocrático y desarrollista, favorecido por el creciente prestigio de los expertos y por una «semántica del desarrollo», como la llama el autor, que fue reemplazando las viejas categorías raciales y civilizatorias del imperialismo clásico. Extraña, si acaso, que al abordar «el esplendor del pacifismo» en el periodo de entreguerras afirme que no hubo un resurgir del mismo hasta los años ochenta, obviando el indudable protagonismo que tuvo en los sesenta en las movilizaciones contra la guerra de Vietnam.

Se puede decir, en suma, que *La Sociedad de Naciones y la reinención del imperialismo liberal* nos permite contemplar la corta vida de aquella institución y los debates que generó como un *Sattelzeit* hacia una modernidad puesta al día, en el que se plantearon *in nuce* ideas, conceptos e instituciones que dieron forma al mundo de la Guerra Fría. Incluso en la etapa posterior a 1989 y en pleno siglo XXI, no es difícil reconocer el legado de aquella experiencia marcada por la fatalidad a corto plazo, pero fecunda en la creación de un nuevo orden intelectual. ¿Acaso no podría verse la pasión estadística que desarrolló la Sociedad de Naciones, tratada en el epígrafe «El gobierno de los expertos», como un antecedente de la lucha actual por el análisis y el control de los *big data*? Es lo que tienen los grandes libros: que además de resolver viejos problemas interpretativos abren nuevos debates para futuras investigaciones.

Juan Francisco Fuentes
Universidad Complutense de Madrid

TERESA MATA LÓPEZ: *Partidos y líderes frente a ETA. Estrategias, dureza y crispación (1982-2011)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, 286 págs.

El terrorismo forma parte desde hace décadas de la agenda de investigación de los politólogos a nivel internacional. Este es precisamente el tema —centrado en el caso español— que ocupa el libro, que recibió el premio Juan Linz para tesis doctorales en Ciencia Política en 2018. Así las cosas, dos años después, con el aval de este prestigioso galardón, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ha publicado *Partidos y líderes frente a ETA. Estrategias, dureza y crispación (1982-2011)*. Se trata de la primera parte de un trabajo de investigación que tiene una continuación, publicada por el CIS, y que se centra en los efectos del terrorismo sobre el comportamiento electoral de los españoles.

La relevancia de la reflexión en torno al terrorismo en España es manifiesta, dado el impacto cuantitativo en muertes y heridos que ha supuesto la organización terrorista ETA. En palabras de su autora: «España ha sufrido uno de los grupos terroristas más duraderos y letales del mundo occidental» (p. 255). También es relevante por el impacto cualitativo sobre la dinámica política española y las actuaciones de sus partidos. Esta segunda vertiente es el eje central del trabajo.

En *Partidos y líderes frente a ETA. Estrategias, dureza y crispación (1982-2011)*, el lector encontrará una reflexión profunda sobre el tratamiento que los principales partidos políticos han dado al terrorismo en España, así como del grado y modo en que esta cuestión se ha introducido en el debate político. Al respecto, en este volumen se ofrece una mirada contundente a la muchas veces comentada tensión que los partidos han tenido en España: politizar el tema del terrorismo o, por el contrario, mantenerlo como un asunto de Estado sobre el que se buscan consensos y que no se utiliza electoralmente.

Al contrario de la mayor parte de las investigaciones sobre terrorismo que, como la autora describe en las primeras páginas, persiguen explicar los determinantes de dicho fenómeno, el diseño metodológico de este texto sitúa el terrorismo como variable independiente. En concreto, el trabajo se centra en las estrategias de los dos principales partidos, PP y PSOE, en materia terrorista. No obstante, se encuentran análisis en relación a otros grupos políticos, como el PNV.

Dos son los interrogantes que la autora plantea con claridad. El primero de ellos es si ha habido diferencias en la política terrorista de los diferentes Gobiernos. Esta pregunta conduce a una suerte de pregunta derivada sobre la medida en que estas diferencias se explican por el contexto y por la orientación ideológica del partido. El segundo interrogante que es si el terrorismo y la política antiterrorista han sido una cuestión de Estado al margen del debate

político o si, por el contrario, han sido utilizadas políticamente en algunos momentos por los principales partidos. En este caso, el abordaje derivado se detiene en esclarecer las circunstancias bajo las que esto sucede. Éstas se relacionan con pronósticos electorales y movilización de electores.

Para responder a estas preguntas, el libro dedica un capítulo a cada uno de los tres presidentes cuyas políticas y estrategias en materia de terrorismo se analizan: Felipe González (legislaturas II a la V), José María Aznar (legislaturas VI y VII) y José Luis Rodríguez Zapatero (legislaturas VIII y IX). En el interior de cada capítulo se sigue el mismo esquema expositivo articulado en torno a tres ejes. En primer lugar, se realiza un análisis del contexto, donde se revisan aspectos como el número de víctimas, tipo de atentados, así como la colaboración internacional, especialmente francesa. En segundo lugar, en cada capítulo se analiza la política antiterrorista, consistente fundamentalmente en la aprobación o reforma de legislación, reformas del Código Penal, pero también negociaciones y actuaciones policiales. Finalmente, se aborda la cuestión de los acuerdos a los que llegó cada presidencia. La alternativa a este esquema de capítulos sería dedicar a cada uno de estos tres grandes temas un capítulo que, a su vez, estaría subdividido en apartados para cada uno de los presidentes. Entre ambas opciones, la elegida por Mata permite una aproximación clásica en la política norteamericana, el análisis de Administraciones que, probablemente, lo haga más atractivo.

A lo largo de estos capítulos que constituyen el corazón del trabajo, se desgranar las medidas de los diferentes Gobiernos, que con su lectura nos retrotraen a períodos de gran tensión que la sociedad española vivió, además, con profunda consternación por el azote terrorista. Una memoria necesaria para la sociedad y no solo para la academia. Por citar algunas cuestiones, en el capítulo dedicado a los Ejecutivos de González se encuentra un relato sobre el endurecimiento de penas y la prolongación de los períodos de detención policial como exponentes de la dureza de la política terrorista. A ellos se añade el intento de aprobación de legislación que fue finalmente declarada inconstitucional, como la ley de la patada en la puerta (Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana). En el capítulo en torno a los Gobiernos de Aznar se aborda el endurecimiento de las penas para terroristas, así como las medidas para hacer frente a la violencia callejera. A éste le sigue el capítulo dedicado a los Gobiernos de Zapatero, donde tampoco se hicieron más laxas las medidas antiterroristas, poniéndose como ejemplo la reforma del Código Penal del 14 de noviembre de 2008 que, entre otras cuestiones, endurecía las penas para terroristas e introducía que los atentados con resultado de muerte no prescribieran nunca.

Precediendo este análisis de contexto, políticas y acuerdos, encontramos una introducción al tema. Dicho capítulo constituye un buen ejemplo de

cómo construir un marco teórico que no se encasilla en una única dimensión del fenómeno, sino que lo aborda desde diferentes ópticas. La bibliografía elegida se encuentra a caballo de tres temáticas muy diversas: el estudio de los partidos políticos, de la opinión pública y del terrorismo. El texto se defiende con maestría en este triángulo, logrando tejer un marco teórico unificado en el que no se aprecian los saltos entre tradiciones de estudio. Como resultado de ello, las expectativas teóricas y empíricas derivadas de la revisión bibliográfica fluyen de forma natural en la introducción y se abordan puntualmente a lo largo de las páginas. Esta solidez solo es posible con un conocimiento profundo del tema, además de muy actualizado, acompañado de un trabajo de reflexión ingente de las diferentes aristas del fenómeno del terrorismo.

Las cuatro hipótesis planteadas en el trabajo (pp. 29 y 30) son retomadas en las conclusiones (a partir de p. 251), tras haber proporcionado numerosa argumentación en los tres capítulos previos. Estas hipótesis relativas a la dureza comparativa o carácter restrictivo de las políticas del PP y del PSOE, así como a la probabilidad de utilizar el terrorismo dentro del debate político, concluyen en dos hallazgos. Por una parte, el trabajo argumenta que la legislación aprobada por los distintos Gobiernos no ha diferido en su naturaleza, pero sí el discurso, que era más duro en el caso del PP. Según esto, el enfoque de ambos partidos ha sido diferente, aunque las medidas aprobadas no sean realmente distintas en lo sustancial. Por otra parte, el libro defiende que el terrorismo no ha sido una cuestión de Estado, sino que ha estado en el centro del debate político. Además, la autora sitúa al PP como el partido que habría introducido más veces el tema en el centro del debate político, tanto desde la oposición como desde el Gobierno, buscando beneficios electorales y de elusión de mecanismos de *accountability* vertical. Sin duda, esta conclusión, polémica en sí misma para una parte de los votantes españoles, puede ser objeto de posteriores trabajos. Al respecto, entre otras cuestiones, se puede profundizar en la cuestión de si la «estrategia de la crispación» fue generada desde el propio partido o si, por el contrario, fue un impulso compartido con asociaciones, opinión pública y medios de comunicación que animaban a caminar en esta dirección. También se podría valorar si estos hallazgos viajan bien a otros países donde, ante similares circunstancias, los partidos de derecha, que tradicionalmente enfatizan más cuestiones como la seguridad, generan respuestas que tienen como efecto politizar el debate sobre terrorismo.

El libro está sustentado sobre un esfuerzo ambicioso de análisis intensivo y extensivo de datos de opinión pública, a la vez que de datos de hemeroteca con los que se ha construido una extensa base de datos. Como se detalla en el libro, la investigación documental ha supuesto la revisión de más de 39 000 noticias de dos periódicos, *El País* y *ABC*.

Se trata de un trabajo excelente que desde su publicación se convierte, además, en necesario, tanto para quienes estudian la dinámica política española, especialmente los partidos políticos y sus estrategias, como para quienes están especializados en terrorismo. Además, su estilo ágil y la concisión de sus argumentos hacen del texto un buen material para clases. La buena noticia que anticipábamos es que el trabajo tiene una continuación. La segunda parte de la investigación, a la que nos referíamos más arriba, se puede encontrar en un libro publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas titulado *ETA, terrorismo y voto en España* (2020).

Leticia M. Ruiz Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid